LA SOMBRA DE LA VIOLENCIA

MUJERES Y FUERZAS DE PAZ EN HAITÍ Y EL CONGO

UN ANÁLISIS DE GÉNERO Y DE SEGURIDAD DESDE LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

Donadio, Marcela R.
La sombra de la violencia. Mujeres y fuerzas de paz en Haití y el Congo : un análisis de género y de seguridad desde la perspectiva Latinoamericana / Marcela R. Donadío y Juan Rial. - 1a ed. - Buenos Aires : RESDAL, 2013.
184 p. ; 26x21 cm.
ISBN 978-987-28638-4-5
1. Cooperación Internacional. 2. Estudio de Casos. 3. Operaciones de Paz. I. Rial, Juan
CDD 327.172

Diseño gráfico:

Ruben Longas

Créditos de fotos de tapa:

Tapa, RESDAL
Contratapa, GUASFOR

RESDAL

Red de Seguridad y Defensa de América Latina

http://www.resdal.org

Secretaría Ejecutiva

Av Corrientes 1785 – 2° D

(1042) Buenos Aires, Argentina.

Tel: (5411) 4371-5522

secretaria@resdal.org.ar

© Copyright RESDAL

Hecho el depósito establecido por ley.

Todos los derechos reservados. Impreso en Argentina.

Los artículos publicados sólo responden al criterio de sus autores, el contenido de los mismos no refleja necesariamente la opinión de RESDAL.

Esta publicación recibió el apoyo de:

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA

Canadá

PREFACIO

A lo largo de la historia, las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han resultado ser un instrumento político efectivo a la hora de asistir a países afectados por conflictos armados. Nuestras misiones han supervisado y han ayudado a mantener ceses al fuego, han facilitado acuerdos de paz y su consolidación en países y regiones del mundo entero. A medida que los conflictos han evolucionado y han adquirido un carácter cada vez más complejo, nuestras misiones se han ido adaptando a nuevos escenarios de crisis políticas y humanitarias.

Si bien la guerra y los conflictos armados afectan a millones de personas y tienen un altísimo costo entre la población civil, sin lugar a dudas, son las mujeres y niñas el blanco directo de una violencia generalizada a manos de todas las partes del conflicto. La existente guerra en Siria, el conflicto en la República Democrática del Congo o la crisis en Mali son algunos de los ejemplos actuales, donde a menudo las mujeres son víctimas de una violencia sexual sistemática como una táctica de guerra, discriminadas, desplazadas, torturadas, mutiladas y asesinadas.

En América Latina también hemos experimentado distintos tipos de conflictos armados, y durante el transcurso de episodios de violencia a lo largo de nuestro continente las mujeres también han sido víctimas de la violencia sistemática. Sin embargo, las mujeres también han sido actores relevantes de nuestros procesos políticos de transición, han sido miembros activos en la búsqueda de los acuerdos de paz y en las fases posteriores de reconciliación. De estas experiencias hemos sacado valiosas lecciones y hemos avanzado en el camino correcto por un mayor respeto de los derechos económicos, sociales, cívico-políticos y culturales de las mujeres. Ciertamente falta mucho por hacer en el tema de los derechos de la mujer y de la igualdad de género, pero estoy seguro de que la mayoría de nuestros países ya han incorporado esta prioridad en las agendas gubernamentales.

En el año 2000, gracias a la aprobación por unanimidad de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se solicitó la participación plena e igualitaria de las mujeres en todos los elementos de la resolución de los conflictos. Es el primer documento formal y legal del Consejo de Seguridad que exige a las partes en conflicto que respeten los derechos de las mujeres y apoyen su participación en las negociaciones de paz y en la reconstrucción post-conflicto. Gracias a esta importante Resolución, el elemento de género ha sido integrado en nuestras misiones de paz como un componente esencial. Asimismo seguimos solicitando la incorporación de mujeres a las fuerzas armadas y policiales desplegadas en el terreno.

Hoy la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) hace un valioso aporte analizando la situación de género en Haití y estudia la implementación de programas que la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) está realizando para promover la perspectiva del género en el país caribeño. El informe aborda además la importancia de capacitar a nuestros contingentes en materia de género inclusive antes de sus respectivos despliegues en MINUSTAH.

Después del terremoto de enero de 2010, surgieron los campamentos de desplazados en Puerto Príncipe, un fenómeno que dio paso a nuevas situaciones de violencia. Si bien la violencia sexual era un fenómeno generalizado en Haití antes de enero de 2010, se vio exacerbada por las circunstancias creadas por el terremoto. La aparición de campamentos improvisados para personas desplazadas dejó a las mujeres y niñas en una situación de vulnerabilidad y con un riesgo mayor de sufrir violaciones y violencia sexual. Este fenómeno, ligado a la situación de precariedad junto a un sistema judicial débil que deja impunes a los perpetradores de dichas violencias, son pruebas concretas de la urgencia y prioridad que debemos darle a este tema en nuestras agendas latinoamericanas.

De mis tiempos como Representante Especial del Secretario General recuerdo con admiración al contingente de fuerzas especiales de la policía (FPU) de Bangladesh, un contingente compuesto exclusivamente por mujeres y cuya contribución ha sido muy positiva. Ejemplos como este deberían replicarse en nuestras misiones de paz para corregir las situaciones de abuso y poder asistir en la protección de grupos vulnerables.

Asimismo RESDAL analiza en este informe la contribución latinoamericana a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO). El desplazamiento forzoso y la violencia basada en género (VBG) constituyen dos ejemplos actuales del conflicto armado en ese país. En este contexto específico, más del 50% de la población son mujeres y niñas y la violencia sexual es una táctica de guerra común. Esta práctica extendida es difícil de erradicar y resulta significativo que paí-

ses como Bolivia, Brasil, Guatemala, Uruguay, Perú y Paraguay contribuyan hoy en MONUSCO con observadores, policías y efectivos militares. Salir de nuestras fronteras regionales y ser sensibles a la problemática de un conflicto armado complejo donde las cifras de violencia sexual son alarmantes es sin duda un avance en la dirección correcta.

El informe presenta valiosas recomendaciones a ambas misiones. A mi juicio, el incorporar e involucrar a las mujeres en la capacitación es un elemento fundamental para que nuestros efectivos policiales y militares adquieran una mayor conciencia de género. Se necesita una mayor cooperación entre todos los actores involucrados en el conflicto y en la reconstrucción post-conflicto para enfocar los desequilibrios de poder que conducen a la inequidad. Finalmente, si aumentamos el número de mujeres de nuestros contingentes desplegados en el terreno, nuestro aporte sería aun más significativo. Sin la comprensión de la problemática y sin equidad de género, no existirán las condiciones sustanciales para establecer una paz real y duradera.

Edmond Mulet

Subsecretario General
para las Operaciones de
Mantenimiento de la Paz
de las Naciones Unidas

PRESENTACIÓN

RESDAL, la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, comenzó a estudiar el tema género a través de una investigación sobre la incorporación de mujeres a las fuerzas armadas de la región latinoamericana y sus derivaciones en las operaciones de paz. Los resultados del proyecto, que se inició en 2008, muestran hasta qué punto la región estaba preparada y esperando para que se produjera una discusión de este calibre: en dos años se colocó el tema en la agenda regional, impactó en el proceso de Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, dio lugar a que los propios países asumieran el tema, organizaran estudios y eventos al respecto y, en algunos casos, se plantearan incorporar mujeres a armas que hasta entonces estaban cerradas. El resultado de la primera investigación puede verse en *La mujer en las instituciones armadas y policiales. Resolución 1325 y operaciones de paz en América Latina.*[1]

En 2011 se avanzó hacia un nuevo proyecto, luego que la secretaría general de la Red participara activamente en el proceso que llevó a la emisión de las *Guías para militares* sobre la aplicación de la resolución 1325 en el terreno, encarado por el Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) de la ONU.[2] A ese proceso siguió la elaboración de módulos de entrenamiento, proceso en el cual RESDAL participó también directamente.

Preocupaba, en ese momento, poder transmitir lo que se vivía en el terreno, y especialmente cómo una misión de paz puede colaborar a construir una perspectiva de género y cuál es el papel que los contingentes militares juegan en ello. Dada la intensa participación de países latinoamericanos en Haití (MINUSTAH), la primera investigación que RESDAL encaró en el terreno sobre género y fuerzas de paz se focalizó en Haití. Una primera misión se realizó en junio de 2011 cubriendo sustancialmente cuatro grandes contingentes a lo largo de todo el territorio haitiano: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En septiembre de 2012 una segunda misión se focalizó en contingentes de otras regiones como la asiática, y en la parte civil y policial de MINUSTAH, agencias permanentes de ONU, ONGs y personal de gobierno. Todo ello fue acompañado por entrevistas focalizadas en países de la región, con autoridades de ministerios, representantes parlamentarios, y de la academia y sociedad civil. La idea general: movilizar el debate sobre el tema en las capitales.

Fue la conjunción del proceso de participación en el proceso que llevaban adelante la Unidad de Género del DPKO y la Oficina de Asuntos Militares, unida a esta primera experiencia en Haití, la que nos llevó a plantear hacer una investigación en otra Misión, fuera del continente americano, y con presencia de países latinoamericanos en un contexto de mayoritaria contribución de otras

1 Disponible en español e inglés en su versión impresa y también en versión digital en www.resdal.org.

2 DPKO/DFS. *Guidelines. Integrating a Gender Perspective into the Work of the United Nations Military in Peacekeeping Operations.* (DPKO/DFS: Nueva York, marzo de 2010).

regiones: MONUSCO, en la República Democrática del Congo. Significaba un desafío no solamente logístico y de preparación sino de recepción: la pregunta previa para RESDAL era, justamente, cómo sería recibida allí la intención de involucramiento de una organización con raíces latinoamericanas. Sin embargo, la recepción fue sorprendente, así como la claridad en los actores locales para plantear que lejos de ser inoportuna, la presencia latinoamericana es necesaria en la resolución de un conflicto que impacta en el corazón del África.

Todo ello fue posible gracias al apoyo que brindaron los propios actores de DPKO en Nueva York y en las propias Misiones. Es gracias a este apoyo que podemos acercarnos hoy a mirar lo que sucede en el terreno, información vital para quienes tienen que decidir o analizar la contribución a las operaciones de paz. Ese apoyo se expresó también en la franqueza con la que se condujeron las entrevistas, que fueron individuales a oficinas civiles y a comandantes militares y policiales, y grupales en el caso de los contingentes. La relación con ONU Mujeres permitió un paso también relevante: la presentación de los resultados y el debate sobre el papel de los países latinoamericanos en una Conferencia internacional que se celebró en abril de 2012, con la presencia de sesenta representantes de ministerios de defensa, de relaciones exteriores y de género, y de parlamentos, de la mayoría de los países de América Latina.[3] Al cierre de esta edición, la noticia de que Brasil colocaría un General al mando del componente militar de MONUSCO fue la prueba más clara de que se estaba en el camino y canal de comunicación precisos.

Los trabajos que presenta esta publicación intentan resumir realidades complejas, e innumerables puntos de vista que fueron brindados a RESDAL durante los trabajos de campo. Fue posible gracias al apoyo financiero del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y del Departamento de Relaciones y Comercio Internacional de Canadá. Los dos trabajos centrales que se presentan permiten situarse de alguna manera en Haití y en el Congo, planteando temas que van más allá de los cambios que naturalmente se producen con la rotación de personal y traslados de contingentes. A ello se agregan una mirada comparada entre los dos casos, y el discurso de la entonces Directora Ejecutiva de ONU Mujeres en la Conferencia Internacional, que ubica los puntos esenciales de una discusión que se da en todo el ambiente internacional.

Para RESDAL, pensar sobre la cuestión de género en las operaciones de paz tiene que ver con la resolución de los conflictos y con la democratización de la sociedad; de la misma manera creemos que la relación creciente con otras regiones es el camino que viene por delante.

Marcela Donadio

3 "Promover género para conseguir la paz: reflexiones sobre la experiencia latinoamericana", organizada por *RESDAL, Buenos Aires*, 25 y 26 de abril de 2012.

MUJER, PAZ Y SEGURIDAD EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO: UNA VISIÓN LATINOAMERICANA DE MONUSCO

Preparado por Marcela Donadio*

Un informe sobre MONUSCO y la difícil situación de un país poco conocido en América Latina, donde la perspectiva de género debe abrirse paso en un contexto que incluye conflictos étnicos, violencia sexual, desprotección de civiles y saqueo de recursos.

Ningún reporte puede describir adecuadamente los horrores vividos por la población civil en Zaire, hoy República Democrática del Congo (RDC), donde prácticamente cada persona tiene una experiencia de sufrimiento y pérdida para contar.[1]

La experiencia latinoamericana confirma que las mujeres pueden hacerlo. Si nosotros queremos dejar a nuestros hijos un mundo mejor, donde sea bueno vivir, sin guerras ni conflictos, habrá que implicar a las mujeres en todos los niveles. [2]

A modo de resumen: una advertencia necesaria

En tiempos de incertidumbre y dudas sobre el futuro, en una época de cambios sociales acelerados, bruscos, profundos y muchos de ellos con resultados no deseados, tiempos en los que la reflexión está a menudo atrasada ante nuevos datos que cambian totalmente el escenario (tiempos de la "sociedad líquida", como la denomina Bauman), creemos que es posible dar una visión desde el "sur" sobre otro país del "sur".

El trabajo aquí presentado es producto de investigaciones paralelas llevadas a cabo por RESDAL en Haití y en la República Democrática del Congo en 2011 y 2012. En ambos países está en proceso una "distopía post apocalíptica". El gobierno no funciona adecuadamente y la institucionalidad prevista es episódica, tanto en cobertura territorial como en su funcionamiento. La sociedad se encuentra en

* Febrero de 2013. Notas actualizadas a abril de 2013.

1 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Report of the Mapping Exercise documenting the most serious violations of human rights and international humanitarian law committed within the territory of the Democratic Republic of the Congo between March 1993 and June 2003* (Ginebra: OHCHR, 2010), pág. 1. Traducción propia al español.

2 Palabras de Jacqueline Rumbu-Kazang, Directora de la Agencia Nacional para la Lucha contra la Violencia contra Mujeres y Niños del Ministerio de Género, Familia y Niñez de la República Democrática del Congo en la *Conferencia Internacional Promover Género para conseguir la paz: reflexiones sobre la experiencia latinoamericana*. RESDAL, Buenos Aires, abril de 2012.

proceso de reestructuración; las formas de convivencia tradicionales son destruidas sin que aparezca claramente una nueva estructura y un cuerpo de valores que la sustituya. Formas de siglos pasados conviven con otras de la posmodernidad. Los recursos y el medio ambiente son dilapidados. Recurrentes problemas de salud pública no pueden ser atendidos. En ambos países se busca por medio de misiones de Naciones Unidas superar la situación de crisis, pero aún tras largo tiempo de implantadas estas misiones los problemas parecen difíciles de solucionar.

Y, como en el caso de la República Democrática del Congo (RDC), la violencia es un dato constante. Por eso se justifica un informe sobre la situación, que busque interpretar desde una perspectiva latinoamericana esta "caravana" de crisis recurrentes.

Para un lector que no es latinoamericano y que siga los conflictos africanos, mucho de lo que aquí se presenta puede parecer redundante o insuficiente. No pretendemos sustituir los análisis recientes sobre el largo conflicto congoleño sino presentar con ojos latinoamericanos un tema poco tratado en la región. Por ello, a fin de brindar un contexto, se hacen referencias sumarias sobre la historia y los condicionamientos económicos y sociales del escenario congoleño, todos ellos en función del enfoque del proyecto. El mismo apunta a las funciones de una misión de paz atendiendo a los problemas de género existentes en el país y en la misión. Se proporciona también información acerca de las lecturas que pueden realizarse para ampliar el conocimiento del país y el conflicto.

Lo hacemos teniendo en cuenta que muy pocos países de la región latinoamericana tienen presencia diplomática en la RDC.[3] *Existe, sin embargo, una mayor presencia de algunas empresas latinoamericanas, especialmente aquellas que trabajan en proyectos de infraestructura, mientras que -vaya contradicción- países de la región aportan personal a la MONUSCO, sea civil, policial o militar (especialmente este último, con presencia de Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay).*

En medios de prensa y en numerosos sitios web se observa una crítica constante a la acción de las misiones de paz de Naciones Unidas, entre ellas la MONUSCO. En más de un caso, los ejemplos indicados y las conclusiones establecidas señalan deficiencias notorias en esas misiones. Sin embargo, en el caso de MONUSCO, y vista la enorme complejidad del conflicto en los Grandes Lagos, creemos que la situación sería mucho más dramática en términos de vidas humanas y de calidad de vida sin la presencia de MONUSCO.

Unos 70 millones de personas viven en la RDC. No se conoce a ciencia cierta la cifra, pues el último censo se tomó en 1984. Los expertos sostienen que los conflictos congoleños desde 1998 a la fecha dieron por resultado la muerte de más de 5 millones de personas. Aunque se trate de estimaciones, las cifras señalan que el conflicto es uno de los más horrorosos que se han registrado en tiempos recientes. Si comparáramos con América Latina, con una población estimada en casi 600 millones de personas, equivaldría a perder unos 36 millones de vidas.

3 A 2013 solo Cuba y Brasil tienen embajada en Kinshasa.

El documento que sigue es, fundamentalmente, descriptivo de una situación de violencia. La misma es caracterizada a veces como "guerra", pero dado que se produce en el seno de un Estado y no hay bandos claramente delimitados ni frentes establecidos, el concepto no suele captar todos los problemas que surgen en el desarrollo del conflicto. No existen líneas de combate de carácter territorial establecidas; sí una situación en la que constantemente se producen picos de violencia dentro de territorios donde conviven fuerzas estatales y otras que carecen de dicho carácter. En esa violencia, se presenta el uso de la agresión sexual como arma de guerra y las dificultades de una perspectiva de género que alimente efectivamente la paz.

Desde 2010 las Naciones Unidas caracterizan y denominan a la misión en el Congo como de "estabilización", siendo parte del discurso de los países miembros que dan mandato a la misma a través del Consejo de Seguridad. Se ha buscado así avanzar hacia una salida de una misión larga, de más de una década. Pero en la práctica se actúa en un medio donde la estabilización dista de ser alcanzada. La violencia se manifiesta recurrentemente en agresiones, destrucciones, desconocimiento de la autoridad, actos de propaganda armada y hasta algunos de carácter terrorista. Se utilizan como medios de violencia la constante disrupción de la vida social y familiar y la agresión sexual. Son medios de desestabilización social, que a través de la difusión del miedo y del terror generan desconfianza, resentimiento y ánimo constante de venganza. Las provincias del Este del país son el principal escenario de estas confrontaciones.

Al adentrarse en la lectura del informe se encontrarán breves referencias históricas y una descripción del conflicto en el marco general de un Estado al que le ha constado vertebrarse. Las elites han tenido vocación unificadora a partir de su capital, pero los hechos parecen discutir esa centralización. Especialmente en su zona este, la que es parte de una conflictividad mayor, transnacional, que abarca a diferentes países y regiones de los llamados Grandes Lagos de África Central.

Se refiere luego a cómo encaja MONUSCO en ese contexto, su acción como principal entidad de ONU en el proceso y su carácter integrado, especialmente en materia de género y de protección frente a la violencia sexual. El concepto integrado implica que tanto la parte civil como la parte militar y policial de la misión deben actuar coordinadamente. Se trata de un concepto muy avanzado que no es fácil de traducir en la práctica, pues en los países de origen de los funcionarios o de las fuerzas policiales y militares no siempre se dan procesos integrados, y porque los recursos humanos y financieros para poner en la práctica la integración suelen escasear. Se tiene también en cuenta la acción permanente de otras agencias del sistema de Naciones Unidas, así como de otros actores de la cooperación internacional.

Finalmente, se discute desde cuestiones prácticas el papel de las fuerzas militares en la protección de civiles, en un esfuerzo por colocar información y debate sobre un tema que ha sido poco analizado.

Sabemos que existe una distancia entre el pensamiento abstracto, conceptual, que informa a las grandes ideas del momento (defensa de los derechos humanos, protección de civiles, defensa de los derechos de mujeres y niños) y la práctica de llevarlas adelante, también con las dificultades de un contexto de recursos escasos. No le costará mucho al lector percibir esa tensión en las páginas que siguen.

1. Introducción

2012, sala de reuniones de una oficina internacional en Kinshasa, capital de la República Democrática del Congo. La tarde ha comenzado, gris, calurosa, y estamos esperando la próxima reunión. Alguien mira los relojes de pared para saber la hora y nota que todos – tres- están detenidos. "El tiempo se detuvo aquí, quién sabe cuándo". Mientras seguimos esperando, aparecen sensaciones del pasado. No es la mística de lo impenetrable habitualmente asociada a la palabra "Congo" lo que impacta a quien allí llega. La primera, permanente impresión, es que es un lugar donde el tiempo se ha detenido. Estancado en un conflicto del que imperiosamente necesita salir, nada de lo que uno ve a su alrededor le suena desconocido si ha atravesado los históricos períodos turbulentos latinoamericanos. Lo que impacta es observar el propio pasado convertido en un presente casi permanente para otros. La aparente ausencia del futuro.

La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) es el potencial diferenciador para convertir este presente en un futuro posible. Aún con las debilidades propias, con los tiempos que parecen alargarse indefinidamente, o todo lo que falta recorrer por parte de actores gubernamentales y no gubernamentales y de la propia comunidad internacional, la presencia de MONUSCO es un hilo indispensable en el frágil proceso que puede llevar a un país bello y lleno de potenciales a un futuro pacífico, democrático, y con oportunidades.

Este informe es un análisis sobre una de las mayores misiones que sostiene la ONU, dirigido también a una región latinoamericana que ha visto de cerca la arbitrariedad, la ausencia de derechos individuales, las restricciones a la libertad, y la muerte. Dos países latinoamericanos -Guatemala y Uruguay- contribuyen a MONUSCO con contingentes militares que importan allí y mucho. Otros como Bolivia, Paraguay y Perú envían observadores militares o policías. Existe también una incipiente cooperación internacional de Brasil. América Latina -dirán los entrevistados- necesita hacerse presente y ser un puente que acerque a la República Democrática del Congo a transitar el postconflicto.

En 2011 RESDAL inició un programa destinado a fomentar la contribu-

ción latinoamericana a la seguridad internacional a través de las operaciones de Naciones Unidas, en particular la promoción de una perspectiva de género como contribución a la construcción de la paz a partir de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Partiendo del crecimiento exponencial de la contribución (más del 1.000% por ciento en los últimos doce años) y la experiencia regional de contextos de democratización, desarrollo, crecimiento económico e inclusión de mujeres a la vida social y política, el programa se basa en la premisa de que la región latinoamericana tiene mucho que aportar a otras regiones del mundo. Ello también desde una perspectiva propia y ligada a la comprensión política, social y cultural que deriva de haber atravesado situaciones similares.

El programa de RESDAL tiene un fuerte componente de trabajo de campo, con equipos de investigación que entrevistan a personal militar y civil destinado en las misiones de Naciones Unidas, agencias internacionales, y organizaciones locales. El objetivo es apreciar cómo se desarrolla en la práctica una perspectiva de género en el contexto de una misión de paz, cuál es el papel del componente militar al respecto, y cuál es la experiencia del personal desplegado. A 2013 los casos desarrollados han sido Haití (MINUSTAH) y la República Democrática del Congo (MONUSCO).

El trabajo de campo en Congo se desarrolló en 2012 y cubrió los despliegues internacionales en un recorrido aproximado de 4.000 kilómetros:

- La capital, Kinshasa.
- Kivu Sur (Bukavu).
- Kivu Norte (Goma).
- Provincia Oriental (Bunia y Dungu).

Durante el mismo se realizaron cerca de 100 entrevistas individuales a personal civil de la misión, comandantes militares de zonas, organizaciones del sistema de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, y cooperaciones internacionales. En el caso de los componentes militar y policial, se realizaron además entrevistas grupales en los contingentes de Bangladesh, China, Egipto, Ghana, Guatemala, India, Marruecos, Pakistán y Uruguay; y de las Unidades Policiales (FPU, *Formed Police Units*) de Bangladesh, Egipto y Senegal.

Con una superficie de 2.344.858 kilómetros cuadrados, suele decirse que el territorio de la RDC equivale a dos tercios de Europa Occidental. Si lo adaptáramos a la geografía latinoamericana, cubriría desde la frontera entre México y Estados Unidos hasta la de Panamá con Colombia. O equivaldría a Colombia, Venezuela y Ecuador juntos. Es el onceavo país del mundo en términos de territorio, y el número 187 en índice de desarrollo humano, el

último de la tabla que elabora el PNUD.[4] Con fuerzas armadas de un pasado y presente complejo, las capacidades militares para proteger a los civiles de la muerte o de la vejación descansan en la MONUSCO, que cuenta para todo el territorio con una dotación de 17.000 efectivos militares. Entre ellos, más de 1.100 tropas uruguayas y 150 guatemaltecas a los que se suman 30 observadores militares de Bolivia (2 de ellos mujeres), Paraguay y Perú.

El pasado y el presente en la República Democrática del Congo están dominados por flagrantes violaciones a los derechos humanos. La cuestión de género es una de las aristas de un conflicto complejo, y a la vez una muestra de cómo afecta el conflicto a la condición humana. ¿Cómo se puede, a través de la presencia de una misión de paz, proteger de la violencia sexual utilizada como arma en el conflicto y promover una perspectiva de género que colabore a la democratización de la sociedad toda? Y consiguientemente, ¿cuál es el papel de los militares en esto?

Las contribuciones a la seguridad internacional son decisiones de política exterior que representan la posibilidad de jugar de alguna manera en la arena internacional, y también de aportar a la construcción de la paz de un mundo que es cada vez más cercano, reflejando la experiencia ganada en procesos políticos y sociales propios. Los envíos de tropas, observadores, o medios militares a las misiones de paz por parte de la región latinoamericana ganaron impulso en los '90 como una forma de hacerse visible y también como búsqueda de misiones diferentes para las fuerzas armadas. Para que esta contribución se sostenga y eche raíces más profundas en las decisiones propias del interés nacional y regional se necesita una reflexión informada y socializada a nivel de la ciudadanía, y de sus representantes, sobre puntos centrales tales como:

- Los desafíos reales que supone involucrarse en una operación de paz.
- La comprensión de que la construcción de la paz debe incorporar a la sociedad toda del país en conflicto en el proceso, apartando los clichés y tratando los temas de género dentro un contexto de derechos humanos, participación y desarrollo económico.
- El conocimiento y el debate sobre el papel de los militares en la protección, incluyendo en ello la reflexión sobre las necesidades de capacitación y de acompañamiento de aquellos que son desplegados.

En este contexto, este informe busca analizar y difundir la experiencia de una misión de paz en un contexto de violencia de género y necesidad de reforma del

4 Territorio: "World Atlas". Accedido 20 de noviembre de 2012, http://www.worldatlas.com. IDH: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos* (Nueva York: PNUD, 2011).

sector de seguridad, en la que están involucrados países de la región latinoamericana. Ello, con el objeto de disparar la reflexión sobre los puntos mencionados a los distintos actores que podrían estar involucrados: los gobiernos, los congresos, la academia, las organizaciones de la sociedad civil, y la ciudadanía en general.

2. El contexto: una síntesis histórica y política

La República Democrática del Congo (RDC) supo llamarse Zaire en la época en la que las dictaduras "modernizantes" asolaban el continente africano y el americano, allá por mediados del siglo XX. A poco de su independencia -y ya habiendo sufrido el asesinato del primer líder democráticamente electo luego de la colonización- una "refundación" similar a las que las dictaduras proclamaron en países latinoamericanos le cambió el nombre, aunque no la historia.

Los estudios sobre la problemática actual del conflicto en la RDC suelen enfocar en el genocidio de 1996 en Ruanda (país con el que limita al noreste) y el flujo de refugiados, entre ellos gran parte de los genocidas. La turbulenta y trágica historia de la población congoleña reconoce orígenes más remotos, que comienzan con la llegada de los portugueses a la desembocadura del Río Congo en el Atlántico en 1482 (y el inicio del comercio de esclavos); la disputa por África a fines del siglo XIX a manos de las entonces potencias europeas que pone el Congo en manos de la colonización belga en 1895; la independencia en 1960; el asesinato de la joven promesa y primer líder poscolonial Patrice Lumumba en 1961; la dictadura de Mobutu Sese Seko entre 1965 y 1997; y las Guerras del Congo hasta hace apenas diez años (la primera desde 1996 hasta la caída de Mobutu; la segunda también llamada la Guerra Mundial de África, librada formalmente entre 1998 y 2003).

Para apreciar las raíces y la profundidad del drama congoleño hay que remontarse a una época en la que África era la única parte del mundo aún desconocida para los ojos occidentales. La extensión del colonialismo allí es denominada por los historiadores como la conquista por el África ("the Scramble for Africa"), proceso en el que los países europeos se disputaron zonas de influencia y colonización en el continente. Es en medio de ese proceso que en la Conferencia de Berlín (Noviembre 1884 – Febrero 1885) el Rey Leopoldo II de Bélgica obtiene el acuerdo de libre comercio para el Congo.[5] Previamente, había financiado el viaje de exploración del periodista de viajes Henry Morton Stanley, para que recorriera el río en el que ya había estado dos veces, más allá de los rápidos a los que

5 En abril de 1884 los Estados Unidos fueron los primeros en reconocer los derechos del Rey Leopoldo a los territorios en Congo.

nadie antes se había aventurado.[6] Si bien las costas africanas eran de alguna manera conocidas para los europeos, el interior del continente, su corazón, era un gran misterio para las imaginaciones de la época. Pero aunque el tema generaba atracción, la falta de ambición en otros para aventurarse fue lo que efectivamente abrió las puertas al desarrollo del emprendimiento por parte del Rey belga.

Cuando Stanley comienza la exploración contratado por la compañía creada especialmente por el Rey Leopoldo para operar en el Congo, encuentra más de 200 grupos étnicos que hablaban 400 diferentes dialectos.[7] A lo largo de su exploración firma tratados con los jefes tribales, que le garantizan a la compañía tierras y monopolio comercial. Entretanto, Francia comenzaba a instalarse en la orilla vecina, en lo que actualmente es Congo Brazzaville. El 29 de mayo de 1885, el Rey establece el Estado Independiente del Congo *(Congo Free State)*, propiedad privada sin relación con el Estado belga.[8] El Congo se administró con un sistema de concesiones y fideicomisos, impulsando a quienes desearan aventurarse a colonizar lo desconocido sin demasiado control central, mientras rindieran las correspondientes regalías al Estado. Este régimen particular alentó, según los registros y testimonios, formas de explotación inhumanas mientras el objetivo era lograr las cuotas solicitadas y obtener mayor fortuna en menor tiempo.[9]

---

6 Entrando por el Atlántico, a pocos kilómetros de la capital Kinshasa, el Río Congo atraviesa una serie de rápidos que obstaculizaban cualquier intento de exploración marítima. Es la segunda mayor cuenca del mundo luego del Amazonas. Recorre 4.700 kilómetros (la mayoría de ellos a través de la selva) y cruza el Ecuador dos veces, lo cual cambia su flujo direccional.

7 Detalles sobre las organizaciones previas al entonces denominado *Congo Free State* pueden encontrarse en Adam Hochschild, *King's Leopold's Ghost. A Story of Greed, Terror, and Heroism in Colonial Africa* (Nueva York: First Mariner Books, 1999), especialmente capítulo 4. Públicamente, Stanley es contratado para exploraciones científicas. Una de las preocupaciones previas a la Conferencia de Berlín que reconocerá los derechos del Rey Leopoldo será hasta qué punto los tratados celebrados entre una organización privada y los jefes tribales serían reconocidos jurídicamente en la esfera internacional. El libro de Hochschild es uno de los más respetados trabajos históricos sobre la lucha por los derechos humanos en el Congo en la época del *Congo Free State*.

8 Esta situación se mantendrá hasta 1908, momento en el cual el Rey vende al Estado su posesión.

9 Pocas narraciones en la literatura universal son tan dramáticas como la de Joseph Conrad en "El corazón de las tinieblas" *(Heart of Darkness)*, basada en su experiencia personal como personal contratado por "la Compañía" para llevar un barco por el Río Congo ("un caudaloso gran río, que uno podía ver en el mapa, como una inmensa serpiente enroscada con la cabeza en el mar") narrando el viaje por el río hasta su encuentro con el mítico Señor Kurtz, un jefe de estación que adornaba con cráneos humanos la entrada a su casa. En 1887 comienza a construcción de un tren que permitiera atravesar los rápidos y así adentrar el sistema comercial a todo el interior; Marlow, el protagonista, observa a su llegada estos trabajos y cuenta "Un sonido metálico a mis espaldas me hizo volver la cabeza. Seis hombres negros avanzaban en fila, ascendiendo con esfuerzo visible el sendero. Caminaban lentamente, el gesto erguido, balanceando pequeñas canastas de tierra sobre las cabezas. Aquel sonido se acompasaba con sus pasos. Llevaban trapos negros atados alrededor de las cabezas y las puntas se movían hacia adelante y hacia atrás como si fueran colas. Podía verles todas las costillas; las uniones de sus miembros eran como nudos de una cuerda. Cada uno llevaba atado al cuello un collar de hierro, y estaban atados por una cadena cuyos eslabones colgaban entre ellos, con un rítmico sonido." Joseph Conrad, *El corazón de las tinieblas* (Santiago de Chile: Editorial Sol, 2006), pág. 24.

Si en principio fue el marfil el recurso que alentó la exploración, fue el boom del caucho a fines del siglo XIX y principios del siglo XX el que selló la suerte de los nativos, ya que el territorio albergaba la mayor reserva mundial de caucho del momento.[10] La explotación del caucho conllevó esclavitud, matanza y crueldad, y desató una de las mayores luchas por los derechos humanos del siglo XX. Hochschild describe, además de los hechos centrales de esta lucha, el sistema de trabajos forzados, toma de rehenes de la familia para obligar al hombre nativo a adentrarse en la selva a conseguir el caucho, los daños físicos que les provocaba la manipulación del líquido, y una de las mayores atrocidades cometidas por los oficiales a servicio del Estado, la amputación de manos como política deliberada y sistemática.[11]

Es desde los inicios de este intento de Estado en el territorio congoleño que se desarrollan prácticas que incidirán en los acontecimientos futuros y, lo más importante, en el armado de un tejido social: el uso de la fuerza por parte del Estado y su instrumento –las fuerzas del orden-, y el uso de la amenaza a ciertos grupos de la sociedad.

La violencia contra las mujeres como método de dominación ha sido utilizada en el territorio congoleño desde el siglo XIX.

Uno de los primeros activistas de derechos humanos en el caso de Congo, E.D. Morel, narra por ejemplo cómo si los cargadores no se presentaban a trabajar o con la carga requerida, se enviaba a las tropas a recoger a todas las mujeres que se pudiera. [12] La toma de mujeres prisioneras para forzar a sus maridos a trabajar fue una práctica común, y mientras algunas eran luego liberadas, otras eran forzadas a prostituirse: "Nuestros hombres más respetados en este lugar nos han dicho con lágrimas en los ojos y un inmenso sentimiento de vejación que recientemente habían visto un grupo de

10 Los nativos solo podían vender lo que colectaban a las compañías instrumentadas para comerciar el caucho, entre las cuales se dividían cuotas. El sistema, basado en comisiones, alentó en la práctica la codicia de los intermediarios por alcanzar las cuotas a disposición y la explotación de los nativos. Ver una descripción de los arreglos comerciales en Martin Ewans, *European Atrocity, African Catastrophe. Leopold II, the Congo Free State and its Aftermath.* (Londres: RoutledgeCurzon, 2002), págs. 157-161.

11 La mano derecha de un cuerpo era la prueba que los soldados sometían a sus superiores como demostración de que en el uso de la fuerza aplicada para disciplinar a los nativos habían efectivamente matado al sujeto en cuestión. Cuantas más canastas de manos llevaran, mejor era la situación de la estación de la fuerza pública en el sistema. "Cuando las noticias sobre los soldados blancos y sus canastas de manos amputadas se desparramaron en el Congo, un mito ganó credibilidad entre los africanos, una curiosa contracara de la obsesión blanca con el canibalismo. Se decía que las latas de carne procesada [corned beef] que se veían en las casas de los hombres blancos no contenían la carne de los animales que se mostraba en las etiquetas; era de manos cortadas". Adam Hochschild, op. cit., pág. 166. Traducción propia.

12 E.D. Morel, *Red Rubber: The story of the Rubber Slave Trade which flourished on the Congo for twenty years, 1890-1910*. (Manchester: The National Labour Press, 1920), pág. 177.

setecientas mujeres encadenadas y transportadas".[13] El misionero afroamericano George Williams, quien según los registros históricos elevó la primera denuncia sobre violaciones a los derechos humanos en el Congo, relata en su Carta Abierta de 1890 que "Las mujeres son importadas al Gobierno de Su Majestad para propósitos inmorales. Se las introduce de dos formas: se despacha a hombres de raza negra a la costa portuguesa, donde las comercian como amantes de los hombres blancos, quienes pagan una suma mensual. El otro método es la captura de mujeres nativas, condenándolas a servidumbre por siete años por algún imaginario crimen contra el Estado imputado a las aldeas en las que ellas viven. El Estado entonces hace contrato por ellas con quienes ofrezcan más; los oficiales tienen la preferencia, seguidos por el resto de los hombres. Si un niño nace de esas relaciones, el Estado sostiene que dado que la mujer es de su propiedad, el niño también lo es."[14]

De la misma manera, las prácticas de los orígenes de una fuerza armada y la percepción que la población tiene sobre ella también se construyen históricamente y son difíciles de cambiar. Es en este período cuando aparecen los primeros rastros de una Fuerza Pública *(Force Publique)*, creada en 1888 por el Rey Leopoldo, que para el 1900 contaba con unos 19.000 efectivos. Los oficiales y suboficiales eran blancos, mientras los soldados eran tomados de la población local (para quienes era mejor "estar con los cazadores antes que con los cazados").[15]

Congo no tuvo una guerra de liberación colonial al estilo de las que ocurrieron en Angola, Kenia o Zimbabwe. Aunque es el país más grande del África subsahariana, ha experimentado en su historia independiente serias dificultades para constituirse como un Estado unificado bajo controles de un gobierno central. Diversas etnias, cinco grupos lingüísticos, y tendencias separatistas, hicieron que el país siempre estuviese al borde del colapso. Su independencia en junio de 1960 da lugar a las primeras elecciones libres en el marco de un proceso político difícil: el gobierno debe construirse en una época singular de la política internacional, mientras las esperanzas en un nuevo comienzo chocan con las tensiones por la unidad (amenaza de separación de Katanga, provincia rica en recursos), que son agravadas por la in-

13 Adam Hochschild, op. cit., pág. 126. Traducción propia.

14 "Carta abierta a su Serena Majestad Leopoldo II, Rey de los Belgas y Soberano del Estado Independiente del Congo, por el Honorable Coronel George Washington Williams, de los Estados Unidos de América, 1890" en Adelaide Cromwell Hill y Martin Kilson, comps., *Apropos of Africa. Sentiments of Negro American Leaders on Africa from the 1800s to the 1950s* (Londres: Frank Cass and Company Limited, 1969), p.99-107. Traducción propia.

15 Adam Hochschild, op. cit., pág. 127. Traducción propia.

tervención extranjera de apoyo a las fuerzas separatistas.[16] En este período, la hasta entonces Fuerza Pública se constituye en Fuerzas Armadas Congoleñas, bajo el liderazgo de Joseph Mobutu como Jefe de Estado Mayor. Ello, en un contexto de reconversión de una fuerza armada cuya oficialidad había estado históricamente en manos de militares belgas. El conflicto interno originó una de las pocas misiones de paz de la ONU durante la Guerra Fría, (ONUC, 1960-1964).[17]

Oscuros sucesos atraviesan los primeros años post independencia, entre los que destacan el asesinato del Primer Ministro Patrice Lumumba (recordado por muchos, aún hoy, como uno de los más promisorios líderes africanos de la época post independentista), y la muerte en un trágico accidente del Secretario General de la ONU, Dag Hammarskjöld, quien volaba para asistir en una negociación de paz hacia la provincia de Katanga cuando el avión en el que viajaba se estrelló. El gobierno de Lumumba había tenido un rápido final, envuelto en el conflicto separatista y en acusaciones de izquierdismo / proto-comunismo como las que también recorrieron la suerte de varios países latinoamericanos en esa época. Luego de su muerte, un golpe de estado catapultó a la presidencia al jefe de las Fuerzas Armadas, Mobutu Sese Seko, iniciándose así una dictadura de más treinta años (1965-1997).

"Esta es la historia de un fracaso"

Argentina y Brasil contribuyeron con tropas a esa primera misión de paz de la ONU. En esos primeros años del gobierno de Mobutu un líder comenzó a surgir, Laurent Désiré Kabila, desde las milicias que se oponían a la separación de Katanga y posteriormente al régimen de Mobutu. En esas asonadas de milicia revolucionaria contra Mobutu que se lanzaron sobre todo en el este del país (en los Kivus), los revolucionarios congoleños fue-

16 Luego de una investigación parlamentaria el Gobierno belga se disculpó públicamente en febrero de 2002 por su papel en los sucesos: "Algunos miembros del gobierno, y algunos actores belgas del momento, tienen una responsabilidad irrefutable en los eventos que llevaron a la muerte de Patrice Lumumba", declaró el Ministro de Relaciones Exteriores de Bélgica. "Belgium: Apology For Lumumba Killing". *The New York Times*, 6 de febrero de 2002. Ver *Enquête Parlementaire visant à déterminer les circonstances exactes de l´assassinat de Patrice Lumumba et l´implication éventuelle des responsables politiques belges dans celui-ci. Rapport fait au nom de la Commission d´Enquête par MM. Daniel Bacquelaine et Ferdy Willems et Mme Marie-Thérèse Coenen* (Bruselas: Cámara de Representantes de Bélgica: 16 de noviembre de 2001), DOC 50/0312/007.

17 ONUC (Operación de Naciones Unidas en el Congo) fue establecida después de la independencia en 1961. Su mandato consistía en asegurar el retiro de las tropas belgas, asistir al gobierno en el mantenimiento de la ley y el orden y proveer asistencia técnica. Resoluciones posteriores al asesinato de Patrice Lumumba incluyeron provisiones para el mantenimiento de la integridad territorial y la independencia política del país, prevenir la guerra civil y asegurar el retiro de todas las fuerzas militares extranjeras y mercenarias. Llegó a tener 19.828 efectivos, una fuerza de mantenimiento de paz mayor para su época.

ron apoyados en 1965 por otro argentino, el Che Guevara. El Che narra -en su diario- su lucha en el Congo como la historia de un fracaso (incluyendo sus miradas sobre los combatientes congoleños y especialmente sus dudas sobre las condiciones de liderazgo de Laurent Kabila).[18] Pero la historia del fracaso va más allá de ese intento de exportación de una revolución; la frase puede también ser aplicada a la imposibilidad de constituir un orden social democrático y un esquema de desarrollo económico luego de la independencia.

El régimen de Mobutu dominó con mano férrea la institucionalidad del Congo (transformado en Zaire), con las fuerzas armadas como instrumento de control principal y con prácticas lejanas a la construcción de una fuerza armada profesional. Tal vez la más seria de ellas haya sido la práctica de tomar de la población lo necesario para sobrevivir: un Estado que actuaba como proveedor de armas a los soldados pero no de sus salarios, entendiendo que el fusil en sí brindaba la posibilidad de subsistencia. Esta concepción no solo no colaboró a la profesionalización de las fuerzas armadas, sino que sentó temibles bases para las relaciones entre civiles y militares.[19] Se trata no solamente de una fuerza del Estado que sirve a la imposición de un orden político determinado, como comúnmente se observa en las dictaduras, sino que va más allá pervirtiendo los valores de la fuerza militar y de la sociedad misma: el delito -en este caso el pillaje- se convierte en una suerte de derecho adquirido.

> Los efectos en una institución militar, que sirve a un Estado que simultáneamente la convoca y la deja a su suerte, son devastadores. Esta perversión institucional presente en los inicios de la vida nacional independiente generó problemas que impactan aún en la actualidad.

La falta de disciplina, corrupción, y descontrol generados por el bandidaje armado en nombre del Estado han logrado que, en la práctica, la tenencia de un fusil parezca suficiente como para imponer ideas, formar un grupo rebelde, o simplemente aprovechar para saquear.

18 Ver Ernesto "Che" Guevara, *Pasajes de la guerra revolucionaria: Congo* (Barcelona: Mondadori, 1999). Lectura interesante para la descripción de lugares, pueblos y costumbres. Relata por ejemplo la creencia de la invencibilidad de los guerreros frente a las balas si cumplen con determinado rito (vigente al día de hoy), y las diferencias históricas entre ruandeses y congoleños. También la práctica de los ejércitos (de cualquier signo) de abastecerse de la población.

19 Ver un análisis histórico de las fuerzas armadas en Jacques Ebenga y Thierry N'Landu,"The Congolese National Army: In search of an identity" en Martin Rupiya, ed., *Evolutions & Revolutions. A Contemporary History of Militaries in Southern Africa* (Pretoria: Institute for Security Studies, 2005), pág. 69. Se describen los componentes de las fuerzas armadas de época de Mobutu: la guardia pretoriana (unos 15.000 hombres), el cuerpo de paracaidistas, el servicio de inteligencia, y el grueso de la fuerza (unos 50.000). Estos últimos eran "más bien como un ejército fantasma, con sus oficiales y generales ganándose la vida mediante la corrupción y prácticas ilegales. Estos 'soldados en las esquinas' estaban por sus propios medios. Para sobrevivir, estos soldados vagabundos se comportaban de una forma tan extorsiva con los civiles que irreversiblemente destruyeron cualquier relación saludable que pudiera haber existido entre los militares y la sociedad civil." Traducción propia.

Pero los efectos también son devastadores para la sociedad, además de la impunidad, por el desaliento absoluto a desarrollar actividades económicas que vayan más allá de la subsistencia. La situación se agravó más aún en las últimas décadas, al agregarse a la ecuación grupos rebeldes nacionales y extranjeros, fuerzas armadas extranjeras, y conflicto armado. El efecto, en términos de desarrollo económico, de la falta de incentivos en la población para generar productos y riquezas que podían ser saqueadas de un momento al otro es un tema en el que estudios antropológicos podrían colaborar a la comprensión.

El Congo en el escenario de las Guerras del África: una catástrofe humanitaria

La disputa por recursos naturales (diamantes, oro, coltán, entre los más apreciados) motivó constantes incursiones militares de los países vecinos durante el régimen de Mobutu, de la misma forma que este último jugó también en operaciones de intervención encubierta en países vecinos. El fin de la Guerra Fría marcó, para el régimen, la necesidad de una suerte de modernización y democratización para cambiar un rostro que comenzaba a quedar fuera de época. La resistencia a Mobutu, que se había detenido luego del fracasado intento de los '60, se renueva en los '90 y se enlaza con las circunstancias políticas de los países vecinos a Congo y con el derrame de una conflictividad étnica que había estado soterrada durante el régimen.

Especialmente en el este del país cabe anotar la influencia de Uganda y Ruanda, países donde también se desarrollaban conflictos políticos por la vía armada. Uno de los últimos genocidios del siglo XX, en Ruanda, impactó de lleno en el Congo y convirtió a las provincias de los Kivus en parte de la misma problemática. Aunque menos publicitado, las luchas sangrientas que se desarrollaron en Congo desde los '90 equivalen a una catástrofe humanitaria. Las íntimas relaciones entre uno y otro suceso tienen que ver con las comunalidades étnicas hutus – tutsis entre ambos países, las fronteras porosas en el Este de Congo, y las maniobras del régimen de Mobutu para apoyar al régimen Hutu en la vecina Ruanda cuando éste toma el poder y comienza su acción genocida. El progresivo declive de Mobutu y sus acciones hacia la interna de los países vecinos colaboraron a la generación de una de las peores aristas del conflicto congoleños: el surgimiento de múltiples grupos armados que se enfrentan unos a otros, con una población civil en medio de la lucha. Grupos extranjeros que encontraban refugio en el Zaire de Mobutu, y grupos locales alentados por extranjeros para combatirlo. Según uno de los mayores expertos en el tema, en 1995 podían encontrarse

al menos diez diferentes grupos rebeldes con origen en Angola, Burundi, Ruanda y Uganda, sumando alrededor de 120.000 combatientes.[20]

La historia que atraviesa desde el período previo a la caída de Mobutu en 1997 hasta la transición en 2003 es compleja, tiene un número de actores difíciles de contar, y por razones de espacio no podría ser aquí resumida. Cabe sintetizar que las atrocidades cometidas y las intrincadas relaciones entre las partes permiten coincidir con la lectura que muchos congoleños hacen del conflicto: mientras no se opere sobre la internacionalización de este conflicto, sobre las intervenciones que no dependen solamente de la misión de la ONU o del propio gobierno congoleño, será difícil obtener una verdadera paz para el país que permita su desarrollo sustentable. Para tener una dimensión del drama humano que ha azotado al país en las últimas décadas, una de las mejores fuentes es el Reporte elaborado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2010, conocido como *Mapping Report*. Un documento que relata el horror y que a algunos latinoamericanos les recordará lo que sintieron al leer los informes sobre hechos aberrantes sucedidos en sus propios países, como el Informe de la Comisión de la Verdad en Perú o el *Nunca Más* en Argentina.

Genéricamente pueden distinguirse etapas clave:

1993-1998: El proceso que lleva a la caída de Mobutu y la Primera Guerra del Congo:

Incluye el impacto del genocidio en Ruanda (1994); la huida de la población de origen hutu hacia el Congo (entre ellos muchos de los genocidas) una vez que los rebeldes liderados por Paul Kagame toman el poder en Kigali; la formación de la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo (AFDL) liderada por Laurent Kabila con apoyo del nuevo gobierno ruandés y de Uganda y Angola; la toma del poder en Kinshasa en 1997 luego de cruentos enfrentamientos con las Fuerzas Armadas del Zaire, y el posterior desbande de éstas dejando territorio arrasado a su paso.

Se estima que 2 millones de refugiados llegaron desde Ruanda hacia el Congo, instalándose en campamentos principalmente en todo el este del país (solo en la zona de Bukavu se instalaron aproximadamente 310.000). Haber permitido la instalación de los miembros de la Interahamwe[21] es una de las críticas más fuertes que se hicieron desde el Congo a la labor de la

20 Jason Stearns, *Dancing in the Glory of Monsters: the Collapse of the Congo and the Great War of Africa* (Nueva York: Public Affairs, 2011), pág. 51.

21 La Interhamwe nació en Ruanda como un grupo paramilitar de apoyo al gobierno hutu, para terminar convirtiéndose en actor principal del genocidio contra los miembros de la etnia tutsi.

comunidad internacional, que para la época tuvo serias dificultades para dar una respuesta a la matanza de civiles tal como lo mostró el genocidio en Ruanda, donde una débil misión de la ONU nada pudo hacer.[22] El fracaso de la comunidad internacional en Ruanda y en la ex-Yugoslavia fue, de hecho, un punto de quiebre para la discusión sobre cuál es el papel de la comunidad internacional en caso de flagrante violación a los derechos humanos, y los posteriores mandatos de protección de civiles que el Consejo de Seguridad ha dado a misiones de la ONU. Sería sin embargo incompleto el panorama si no se incluye, además del contexto regional, un contexto local en el que antagonismos y rivalidades intervienen y alimentan la violencia generalizada.[23]

En la **Primera Guerra del Congo** se mezclan etnias, países y provincias en un esquema en el que no siempre están claros los motivos de la lucha aunque sí los clivajes étnicos que son utilizados para inflamar el conflicto. Así como población de origen tutsi cruzó la frontera para apoyar en el conflicto ruandés, posteriormente se incentiva en el este del Congo el sentimiento anti-tutsi. Unos y otros utilizan el método del pillaje y la violencia contra la población civil. Partiendo desde Ruanda, las fuerzas de la AFDL logran la captura sucesiva de las principales ciudades del interior del país, hasta llegar a la segunda ciudad en importancia (Kisangani) en marzo de 1997, y de allí el salto a la capital Kinshasa, donde el 25 de Mayo de 1997 Laurent Kabila se proclama Presidente. El país estaba arrasado, y en ese contexto, también las arcas del Estado y los escasos bienes de las fuerzas armadas habían sido saqueados por el régimen en retirada. Mientras el nuevo gobierno trata de instalarse –con presencia de oficiales ruandeses- recibe pedidos de investigación por las matanzas de la guerra, que complican también la escena internacional.

Agosto 1998-Julio 2003, la Segunda Guerra del Congo:

Luego de tensiones sobre la influencia de Ruanda en el país, el gobierno congoleño despide a los oficiales ruandeses. Entre ellos James Karabebe,

22 El General que comandaba esa misión, el canadiense Romeo Dallaire, luego de su misión estuvo al borde del suicidio. Un oficial uruguayo perdió la vida en esa misión, así como un grupo de soldados belgas.

23 Séverine Autesserre, *The Trouble with the Congo. Local Violence and the Failure of International Peacebuilding* (Nueva York: Cambridge University Press, 2010). La obra está basada en entrevistas y analiza en detalle la influencia de las causas locales, como por ejemplo rivalidades entre jefes, disputas sobre la posesión de tierras, etc., e invita a ver explicaciones "de abajo hacia arriba" además de las que proceden de arriba hacia abajo. También desarrolla el problema de la ausencia de Estado, refuta que la violencia sea simplemente inherente y natural al Congo, y aborda la problemática de la supervivencia y de la lucha por recursos como motivación de participación en grupos armados. Sostiene, por ejemplo, que las causas locales prepararon un terreno de conflicto que se precipitó luego del genocidio en Ruanda (ver pág. 141).

que revistaba como Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Congoleñas (FAC), de cercana conexión con el presidente ruandés Paul Kagame con quien había compartido la lucha rebelde.[24] La chispa de una presunta política anti-tutsi enciende la mecha en las propias FAC, donde un grupo se amotina y lanza la campaña para derrocar a Kabila. En poco tiempo, se conforma un nuevo grupo político-militar, la Unión Congoleña para la Democracia (*Rassemblement congolais pour la démocratie,* RCD), con el apoyo militar de Burundi, Ruanda y Uganda. Dado el grado de intervención extranjera (por el lado del gobierno Kabila los apoyos provenían de Angola, Chad, Namibia, Sudán y Zimbawe) se la ha también calificado como la **Guerra Mundial del África**.

En medio de la lucha se produjeron enfrentamientos armados que destruyeron ciudades como Bunia y Kisangani, y se intentaron acuerdos de paz (1999, Acuerdos de Lusaka) que no prosperaron pero sí dieron pie a la instalación de una misión de las Naciones Unidas: la MONUC (Misión de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo). Inicialmente se autoriza el despliegue de hasta 90 efectivos militares y personal civil, pero en Noviembre de 1999 se constituye definitivamente para sostener el acuerdo. El 16 de junio de 2000, expresando la preocupación por la continuación de hostilidades y la renovada lucha entre fuerzas ugandesas y ruandesas en Kisangani, el Consejo de Seguridad inicia una serie de resoluciones que refuerzan el mandato y la contribución de personal militar (hasta 19.000 efectivos luego de 2008), el establecimiento de un componente policial y el desarrollo de departamentos civiles dentro de la Misión.

> Durante los años siguientes se desarrolla una guerra sangrienta: la cantidad de muertos por violencia o por imposibilidad de acceso a la salud, entre 1998 y 2004, se ha estimado en 3,9 millones de personas.[25]

Se ha estimado que 10.000 niños soldados participaron de la rebelión de la AFDL a fines de los '90. Los *kadogo* ("pequeños", en swahili) fueron una de las bases de la nueva guardia presidencial, y uno de ellos, por motivos que aún se discuten, asesina a Laurent Kabila en enero de 2001 y cambia el rumbo de la guerra.[26] Reemplazado por su hijo Joseph, se abre una etapa de diálogo, se forma el Diálogo Inter-Congoleño para discutir acuerdos entre las partes, y se permite a observadores de Naciones Unidas desplegarse para verificar el cese el fuego. Los combates continúan sin embargo por bastante tiempo en el este y norte del país. Finalmente, se producen dos acuerdos fundamentales para brindar una cierta estabilidad:

---

24 Karabebe es en 2013 ministro de defensa del gobierno de Ruanda.

25 International Rescue Committee, *Mortality in the Democratic Republic of Congo. An Ongoing Crisis,* 2007.

26 Ver Stearns, op. cit., pág. 151.

- Los acuerdos de Sun City (Diálogo Intercongoleño) en febrero de 2002, que dan paso a la firma del Acuerdo sobre la Transición a fines de ese año. Fueron negociaciones complejas en las que la labor mediadora de Sudáfrica y las presiones internacionales jugaron un papel relevante.
- El acuerdo firmado en Pretoria por Joseph Kabila y Paul Kagame en julio del mismo año, estableciendo el retiro de las tropas ruandesas del territorio congoleño, y el desmantelamiento del apoyo a las milicias hutus que operaban desde Congo.

Los términos de los Acuerdos de transición son relevantes para comprender los márgenes que pudo tener la acción política posterior. Los puntos centrales fueron: reunificación y reconstrucción del país; paz e integridad territorial; reconciliación nacional; elecciones; una nueva estructura de gobierno (un Presidente y 4 Vicepresidentes que representaban a los grupos en acuerdo); y la creación de una fuerza armada reestructurada / integrada, en un proceso denominado *brassage* que es una de las claves para entender la dificultad de la reforma del sector hasta la actualidad.

El *brassage* básicamente significó que si los combatientes rendían sus armas eran insertados en la fuerza armada nacional. A diferencia de otros procesos similares en el mundo (como los de Centroamérica), el *brassage* en Congo no tuvo fecha de inicio y finalización. A lo largo de los años, y medida que los grupos se fueron desmovilizando, se integraron a la fuerza armada con los desafíos que eso supone para la consolidación de una fuerza profesional. Este tema, junto con la realización de elecciones, la continuación de conflicto en el este del país y la general desprotección de la población, constituyen el escenario de fondo en el cual la misión de paz de la ONU tuvo y tiene que colaborar a establecer la paz y las instituciones.

3. MONUSCO y su rol en la protección de la población y el desarrollo de una perspectiva de género

De cómo la presencia de una misión de paz sostiene la resolución de un conflicto

La fuerte presencia de Naciones Unidas en Congo comienza a fines de 1999, incrementando ya al año siguiente el despliegue en la definitiva constitución de la MONUC. De alguna manera reaccionando en forma cualitativa y cuantitativamente distinta luego de los golpes que significaron las matanzas de Bosnia, Kosovo y Ruanda, el establecimiento de una gran misión de paz en el Congo fue la respuesta de la comunidad internacional para colaborar a detener un conflicto de gran magnitud.

Operando sobre todo el territorio nacional, la MONUC tuvo desafíos principales en los años que siguieron a su establecimiento: la colaboración para sostener la transición, el desarrollo del proceso electoral, las cuestiones de la reforma del sector de seguridad, la permanencia de grupos armados, y las condiciones de una infraestructura prácticamente destruida. Todos ellos de singular magnitud. En el caso electoral y dados los conflictos políticos entre las partes, la Comisión Electoral se estableció recién en 2004, mientras que las primeras elecciones pudieron celebrarse en 2006.

Los grupos armados contaban sus adherentes en decenas de miles, mientras su dispersión y multiplicación debió ser atendida tanto desde el plano político como militar, incluyendo la seria complicación que suponían las bases extranjeras de muchos de ellos. Los grupos nacionales, por su parte, respondían a diversos sectores e ideas, y dadas las motivaciones locales y de supervivencia no resulta siempre claro establecer cuál es su patrón. Una de las tareas más complejas al respecto ha sido el de la información y diagnóstico, motivo que dio nacimiento a un grupo especial de Naciones Unidas dedicado al diagnóstico sobre los grupos armados, sean de base extranjera o nacional.[27] En 2002, la fuerza de los distintos grupos extranjeros operando en Congo se estimaba en aproximadamente 17.500 combatientes. Para 2006, el número había caído a la mitad pero continuaba sin embargo siendo significativo.

La celebración de elecciones en 2006 (no exenta de dificultades, incluyendo una lucha armada en plena capital Kinshasa que significó un gran desafío para MONUC y en la que participaron en la contención los efectivos uruguayos) constituyó un punto relevante al permitir el establecimiento de un gobierno electo por primera vez en casi sesenta años. Si bien el método de dirimir política por la vía armada disminuyó su intensidad, no finalizó, así como tampoco la inclusión de países vecinos en el complejo ajedrez de la seguridad regional.

Entre 2006 y 2008 la situación de violencia armada combinada con fuerzas armadas nacionales poco constituidas hizo de las fuerzas de Naciones Unidas un elemento esencial para la seguridad del país, junto con los programas de

27 El primer diagnóstico sobre grupos armados es producido por MONUC en 2002 a requerimiento del Consejo de Seguridad. En principio el informe refiere a los grupos de origen ruandés y otros países limítrofes. Dada la relevancia que habían tomado grupos locales como los Mai-Mai, se los incluyó. Los Mai-Mai son grupos armados que se forman localmente declarando el objetivo de defender su territorio; sus alianzas políticas son variadas, no responden a un sector determinado ni tienen composiciones fijas, y si bien exponen como motivo de lucha la presencia de grupos extranjeros, al igual que otros grupos toman de los civiles lo que necesitan para vivir. Fueron estimados en una cantidad de 20.000 a 30.000 solamente en los Kivus. Según el informe, "El término Mai-Mai es un paraguas (…) que incluye señores de la guerra, jefes tradicionales, jefes de aldeas, y grupos de resistencia. (…) Se ha informado que una alta proporción de las milicias Mai-Mai son niños soldado". Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *First assessment of the armed groups operating in the Democratic Republic of the Congo, S/2002/341* (Nueva York, 5 de abril de 2002), Apéndice p.3. Traducción propia.

desmovilización. En el plano de la contribución militar, la principal tarea que tocó a MONUC fue la estabilización de gran parte del territorio. Entre 2006 y 2008 se produjeron violentos conflictos armados en los que la labor de las fuerzas de paz fue sustancial para detenerlos.[28] La Conferencia de Paz, Seguridad y Desarrollo en los Kivus (enero de 2008, con 1.250 delegados congoleños de distintas facciones) marcó una diferencia cuando los grupos armados aceptaron el cese de fuego y la entrada al *brassage* (aunque sin fecha determinada). Posteriormente, acuerdos regionales entre países colaborarían a una mayor estabilidad, así como acuerdos en 2009 con otros grupos locales.

En todo el proceso, especialmente desde 2004, la protección de civiles ha sido parte esencial del mandato. Comparte MONUC con su sucesora MONUSCO la responsabilidad de un mandato complejo, a cumplir en un enorme territorio desarticulado por falta de infraestructura, y medios escasos. Con un rango de tareas que van desde la desmovilización de grupos armados y el apoyo a operaciones de las Fuerzas Armadas Congoleñas (FARDC), hasta el sostenimiento del proceso electoral.

La mediana estabilización y el avance de la desmovilización llevaron a Naciones Unidas a programar una fase de transición en la tarea de la misión de paz, aunque en realidad ello también respondió a los deseos del propio gobierno congoleño, que por razones internas esperaba una menor presencia internacional en el país (presencia que, por otra parte, presiona por avances especialmente en lo relativo a la justicia y a las fuerzas armadas).[29] Por el motivo que sea, la transición de MONUC a MONUSCO consistió también en el despliegue de capacidades

28 El principal fue encabezado por Laurent Knunda, jefe de la *Armeé Nationale Congolaise* (ANC), brazo armado del Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP). Arrasó a su paso todo el este del país. El conflicto fue especialmente grave en Ituri y en los Kivus; las ciudades de Bunia, Goma y Bukavu fueron escenario de desplazamientos masivos frente al terror de la llegada de las tropas de Knunda, quien posteriormente fue arrestado en 2009 en Ruanda, aunque nunca ha llegado a estar bajo la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional. Knunda fue sucedido por Bosco Ntaganda, a quien al plegarse al *brassage* se le da el grado de coronel de las Fuerzas Armadas, FARDC. Aún así, en marzo de 2012, frente a un espacio de maniobra cada vez menor (dadas las presiones internacionales por las denuncias de sus víctimas y de ONGs, y su acusación frente al Tribunal Penal Internacional), se rebeló y formó un nuevo grupo –el M23- que ha tenido en jaque la estabilización del Este. La discusión regional se ha centrado en si ha existido o no apoyo desde el lado ruandés a esta fuerza. En ese contexto, en Julio de 2012 los presidentes de Ruanda y la RDC firmaron un acuerdo para impulsar una fuerza multinacional con apoyo de la Unión Africana y las Naciones Unidas, que ponga fin a la acción de este grupo y otros en el Este de Congo. Los Estados Unidos suspendieron, aún luego de este pacto, una asistencia militar a Ruanda argumentando pruebas de que efectivamente respalda la acción de grupos como el M23 en el Este. La nota sirve para ilustrar las complejidades de la política que involucra a este conflicto.

29 En la Revisión Estratégica que el Secretario General de Naciones Unidas presentó a fines de 2009 manifestó los avances logrados en términos de estabilización del conflicto en gran parte del país sin ocultar la preocupación por consolidar dicha estabilidad, especialmente en lo que refiere a la capacidad de las instituciones del Estado. Ver Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Thirty-first report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo, S/2010/164* (Nueva York, 30 de marzo de 2010). Los planes que en ese momento se tenían para un retiro en 2011 fueron cambiados por la realidad de un conflicto que no cesa.

militares y civiles adicionales al Este, y la transmisión progresiva de funciones de la Misión al Equipo de País de la ONU. Como parte del proceso llevado adelante en la década anterior, en 2010 el Consejo de Seguridad decidió el cambio de nombre de la misión para reflejar la estabilización de una parte del país, concentrando los esfuerzos en la parte Este y Norte, especialmente los Kivus y la Provincia Oriental.

La Resolución 2098 del Consejo de Seguridad, del 28 de marzo de 2013, estableció la inclusión de una Brigada de Intervención dentro de las tropas autorizadas. Consistirá en tres batallones de infantería, un grupo de artillería y una compañía de fuerzas especiales.

La Misión tiene un fuerte mandato de protección de civiles, y está autorizada a utilizar todos los medios necesarios para llevar adelante su mandato. La fuerza autorizada es:

- 19.815 efectivos militares
- 760 observadores militares
- 391 oficiales de policía
- 1.050 miembros de Unidades Formadas de Policía (FPU)

Las armas de la guerra: la violencia sexual

Difícilmente experiencias tan traumáticas se borran de la memoria histórica de un pueblo. Más aún cuando las vivencias traspasan fronteras étnicas o tribales, ya que en la historia de los habitantes de Congo todos los diferentes grupos étnicos han sido alcanzados por la violencia en diferentes momentos. El peso que impone en la memoria histórica de un colectivo humano la violación de los derechos elementales puede ser apreciado en las vivencias de uno de los componentes centrales de la sociedad: las mujeres y niños. La violencia contra las mujeres impacta de lleno en los niños que son sus hijos y que serán los ciudadanos de mañana, en sus esposos, y también en quienes la cometen. Afecta los valores, parámetros de convivencia, expectativas sobre el futuro, y energía vital. No conocemos estudios sobre cuánto puede haber afectado sobre cada una de las generaciones congoleñas la transmisión de la experiencia de los antepasados más cercanos, especialmente tratándose de madres y abuelas. Más recientemente, y dada la espiral de violencia contra las mujeres públicamente esgrimida como arma de guerra a partir de los ’90, existen testimonios recolectados que permiten intuir la percepción que queda en el sobreviviente sobre la naturaleza humana y qué futuro puede esperar para su vida.

La violencia sexual ha sido una de las armas de la guerra en el Congo, junto al saqueo, la destrucción y el asesinato. Se ha argumentado que esta clase de crímenes han sido parte de todas las guerras de la humanidad pero

que es recientemente que se ha difundido.[30] Es necesario, sin embargo, diferenciar el uso de la violencia sexual como método para lograr el objetivo de la lucha (por ejemplo, cuando fue parte de los métodos de tortura "contrainsurgente" en los '70 en casos como el de la última dictadura argentina). Conflictos contemporáneos como el congoleño han hecho de la población el campo de batalla, y por ende el blanco de las acciones. La indiferencia o justificación de estas prácticas como "aberraciones comunes de la guerra" solo logra alejar la posibilidad de una paz sustentable para las poblaciones en conflicto, enterrando aquello que no logramos comprender.

Un estudio realizado en 2010, tomando en cuenta la literatura existente y analizando cómo se ha levantado el tabú que imperaba sobre el tratamiento de este tema, presenta algunos puntos de partida para la comprensión y el debate:[31]

- Los agresores no son individuos aberrantes, sino gente normal que se encuentra en situaciones anormales en las cuales las normas comunes de comportamiento no aplican. "En otras palabras, las teorías sobre el comportamiento patológico no nos ayudan demasiado para entender a los perpetradores".[32]
- El uso de la violación como arma sistemática parece ser propia de los conflictos de los '90. Puede concluirse que apunta a la identidad de la víctima.
- La violencia sexual parece una forma efectiva de lograr que determinado grupo se vaya de un territorio.
- Cualquier análisis debe comprender el contexto de las relaciones de género en el lugar de conflicto.

A estos conceptos podemos agregar que –especialmente en el caso de Congo- la violencia sexual generalizada, masiva, busca que la mujer / hombre sean repudiados de su ámbito familiar y comunitario, y como resultado desunir la solidaridad básica de la sociedad. Los núcleos básicos de familia y su expresión social –la aldea- se destrozan para:

- impedir la formación de un tejido social; y
- lograr, mediante el terror, el aplastamiento y la sujeción de las voluntades individuales.

¿Se trata de un plan sistematizado, por parte de los perpetradores? La pregunta es difícil de responder sin la disponibilidad de estudios más profundos.

30 Vale pensar, por ejemplo, en el manto de silencio sobre el ultraje a las mujeres alemanas al finalizar la Segunda Guerra Mundial, tema retratado en la película *Anonyma: una mujer en Berlín* (2008).

31 Inger Skjelsbaek, *The Elephant in the Room. An Overview of How Sexual Violence came to be Seen as a Weapon of War* (Oslo: Peace Research Institute Oslo PRIO, 2010), págs.27 y 30.

32 Polémica como puede ser la afirmación, ¿cómo puede interpretarse el tema cuando el crimen no es la excepción sino la regla?

Lo visible es el maltrato a la población hasta llegar a la negación de su derecho humano. En la gran zona de batalla contra el "ejército" enemigo se multiplican las violaciones y asesinatos de mujeres, hombres y niños; se obliga a entregar comida y a prestar otros servicios por la fuerza; se destruye la vivienda y lugares comunitarios como la escuela o la iglesia. La "ocupación" por parte del enemigo no necesita ser física, basta con la presunción de que la población es su base de apoyo o simpatiza con él. Todo ello en incursiones rampantes, que logran finalmente destruir las certezas mínimas que permiten llevar adelante la vida. No se logra siquiera identificar una fuente ideológica o política, ya que todos los bandos en conflicto –incluso las propias fuerzas armadas- cometen atrocidades por igual, aún cuando algunos aparentemente más que otros.[33]

Los sucesos se producen en forma organizada, y es necesario desterrar las concepciones de que se trata de hechos azarosos cometidos por algunos, o que es la cultura local la que envuelve y explica la comisión de hechos aberrantes. En lo que constituye una fuente de documentación mayor, el *Mapping Report* elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos establece la existencia de un plan sistematizado: "Este reporte muestra que la vasta mayoría de los incidentes reportados, si fueran investigados y probados en un proceso judicial, caerían bajo la categoría de ataques generalizados o sistemáticos, representando actos múltiples de violencia en gran escala (…). La mayoría de estos ataques fueron contra poblaciones civiles no combatientes, primariamente mujeres y niños. (…) una corte competente podría declarar que constituyen crímenes contra la humanidad."[34] Este mismo informe propone una clasificación de la clase de crímenes mayormente cometidos: contra mujeres, contra los niños, y por explotación ilegal de recursos naturales.[35]

---

33 Para el período previo a la caída de Mobutu, un informe especial identificó denuncias de matanzas y otras violaciones de los derechos humanos atribuidos a la AFDL (fuerzas rebeldes), a los Banyamulenge y a sus aliados en un 68,02%; a las fuerzas armadas nacionales (FAZ) en un 16,75%; a las ex fuerzas armadas ruandesas (FAR) y a las milicias Interahamwe en un 9,64% de las denuncias recibidas; al Frente Patriótico Ruandés en un 2,03% equivalente al recibido sobre las fuerzas armadas burundesas; y a mercenarios que combatían con las fuerzas armadas nacionales en un 1,52%. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Informe sobre las denuncias sobre matanzas y otras violaciones de los derechos humanos cometidas en el Zaire oriental (actual República Democrática del Congo) desde septiembre de 1996, E/CN.4/1998/64* (Ginebra, 23 de enero de 1998).

34 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Report of the Mapping Exercise,* op. cit, punto 26. Traducción propia.

35 Dice por ejemplo sobre los niños soldados reclutados para las guerras del Congo en la zona de Rutshuru, en Kivu Norte: "Los reclutadores iban a las escuelas, ofreciendo a los niños comida o dinero. También reclutaron a la fuerza un número no determinado de niños. Algunos de los reclutas apenas tenían diez años. La mayoría recibía un entrenamiento militar mínimo en el campo Matebe, cerca del centro de Rutshuru. Durante su estancia en el campo, los niños eran torturados y sometidos a varias clases de tratamientos crueles, inhumanos y degradantes. Eran violados y sólo recibían un poco de comida. Luego eran enviados directamente al frente de combate." Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Report of the Mapping Exercise,* op. cit, punto 277. Traducción propia.

Los casos se repiten y comparten características: niños obligados a presenciar o a sostener a sus madres mientras una banda las viola, inserción de objetos en los genitales, ataques sin distinción de edad (niñas, mujeres jóvenes o ancianas), y también violación de hombres. Son masivos cuando entran en las aldeas, aunque el modus operandi también incluye el ataque a mujeres en medio de la planicie o de la selva, cuando van a buscar agua o están trabajando el campo. La sociedad congoleña es primordialmente patriarcal, y la mujer tiene un importante rol en lo que refiere al trabajo necesario para subsistir. Los actos de violencia atacan así al corazón de la sociedad, provocando el aislamiento de la víctima, que es estigmatizada. Por esa razón muchas de las víctimas se niegan a reconocer el tema, prefiriendo el silencio antes que la vergüenza social.

El Hospital Panzi en Bukavu es uno de los lugares especializados donde se realizan cirugías de fístula vaginal, una de las dolencias físicas más acuciantes. En una entrevista con las autoridades expresaron cómo frente a los abrumadores hechos terminaron como médicos haciendo un trabajo que nunca pensaron: reconstruir. El hospital ha establecido una casa de tránsito (City of Joy), y equipos de asistencia social y psicológica. La cuestión no es sin embargo simple; uno de los casos relatados refirió a una mujer que, luego de ser asistida físicamente, recibió una pequeña ayuda económica con la que estableció un emprendimiento. Quienes la atacaron por primera vez, y a modo de advertencia a otros, volvieron a atacarla y a destruir su negocio. La impunidad continúa siendo un problema principal. Las cifras de casos son abrumadoras: el Hospital registró 3.300 pacientes en 2010, y 2.100 en 2011.

El silencio de las víctimas es uno de los motivos por los cuales es difícil acceder a cifras sobre el tema. También lo es la desarticulación territorial, y la inaccesibilidad de aldeas que no están en la cercanía de las grandes ciudades. Estas aldeas permanecen aisladas, como lugares a los que el Estado no llega ni tampoco prácticamente la presencia internacional. No hace falta alejarse mucho, por ejemplo, de una ciudad como Goma para atravesar pequeñas villas en medio de la nada, en las que la autogestión y la base comunitaria son claves, bastante lejanas a la idea de una política nacional o a una noción de Estado.[36] Un estudio publicado por la Asociación Médica estadounidense, basado en una muestra de 1.000 hogares en 67 aldeas del Este del Congo entrevistados en marzo de 2010, arrojó que un 39,7% de las mujeres y un 23,6% de los hombres habían sido afectados por episodios de violencia sexual, mientras que un 67% de los hogares había sufrido alguna clase de violación de derechos humanos

36 Cuarenta kilómetros pueden ser inabarcables cuando los caminos se recorren en vehículo a 10/20 km por hora y la lluvia y el barro no alientan a adentrarse en ellos. La gente camina y camina, especialmente a la escuela, o la iglesia, o al mercado a vender su producto. La actividad física es constante. También corren juntos, en ciudades como Goma, al amanecer.

desde que comenzaron los conflictos de fines de los '90.[37] Un estudio previo, realizado por organizaciones locales, muestra que de los casi 500 casos relevados en aldeas del Este del Congo en un 28,9% la violación fue cometida por dos atacantes, un 21,7% por tres, y un 19,2% entre cuatro o cinco; el promedio general de todos los casos fue de 4,5 perpetradores por víctima.[38]

Estos actos de violencia, sumados a las muertes a machetazos, los incendios de las chozas y actos similares, han impulsado e impulsan desplazamientos mayores de la población que amén de trastocar la estructura individual y social aplastan el desarrollo. Algunos han sido legendarios, como el de miles de personas en 1997 yendo desde el Este hacia Kisangani, unos 500 kilómetros de distancia atravesando al comienzo la selva del Parque Nacional Garamba.[39]

En un país cuyo último censo fue realizado en 1984, la producción de estadísticas es precaria. Se estima que la población oscilaría entre 65 y 70 millones de habitantes; el padrón de electores registrados para las elecciones de 2011 fue de unos 32 millones. No se conocen muchos relevamientos de opinión acerca de lo que la población piensa de la presencia de una misión internacional; una de las más recientes conocidas fue realizada por la Cruz Roja (organización con masiva actividad allí) y arroja resultados como los siguientes:[40]

- Un 61% de la población congoleña ha tenido una experiencia personal de conflicto. A ello se suma un 15% que ha sufrido sus consecuencias. En total, las tres cuartas partes de la población.
- En 1 de cada 4 casos un miembro de la familia ha muerto a causa del conflicto.
- Al mismo tiempo, como concluye el estudio, es sorprendentemente positivo que en el plano emocional un 56% se siente más sabio, un 42% es más empático hacia otras personas, y el mismo porcentaje se siente

37 Kirsten Johnson, Jenniffer Scott, Bigy Rughita, Michael Kisielewski, Jana Asher, Ricardo Ong y Lynn Lawry, "Association of Sexual Violence and Human Rights Violations with Physical and Mental Health in Territories of the Eastern Democratic Republic of the Congo" en *Journal of the American Medical Association* (Chicago: AMA, agosto 2010), Vol. 304, número 5, págs. 553-562. El estudio avanza sobre el tema de que las mujeres también son perpetradoras.

38 Réseau des Femmes pour un Développement Associatif (RDFA), Réseau des Femmes pour la Défense des Droits et la Paix (RFDP), International Alert, *Women´s Bodies as a Battleground : Sexual Violence Against Women and Girls During the War in the Democratic Republic of Congo, South Kivu (1996-2003)*, 2005, pág.33.

39 El parque es selva cerrada; entre las picaduras más temidas del lugar se encuentra la de grandes hormigas coloradas que se encuentran por doquier y se suben al cuerpo.

40 Ipsos/ICRC, *Our World. Views from the Field. Democratic Republic of the Congo, Opinion Survey and In-depth Research* (Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, diciembre 2009), págs. 6 y 21.

más optimista respecto del futuro. Ello habla de la potencialidad de la población congoleña, lo cual puede percibirse también en el terreno. El movimiento es constante en las calles y caminos, enérgico y decidido. Como nos dijera una diplomática extranjera en Kinshasa, "siempre buscan la manera de sobrevivir, y pasan el día buscando crear la forma de ganarse la vida".

En general basta con la cercanía de un grupo armado para que la población, memoria histórica mediante, comience a buscar lugares más seguros. Esto sucedió por ejemplo en 2012 en Goma frente a la cercanía de los nuevos rebeldes del M23 encabezados por el hasta entonces viejo rebelde Ntaganda, que entre una y otra etapa de su vida fue coronel del ejército nacional. O sucede a la población de Kimua (localidad en medio de la selva a unos donde Uruguay tiene desplegada una compañía militar a la que solo se puede llegar por helicóptero). Cada vez que arrecian los combates entre rebeldes y fuerzas del gobierno, la población local busca refugio en las cercanías de la base uruguaya. Todos –*peacekeepers* y población- víctimas y testigos de la kermesse de fusiles que ha sido el Congo en los últimos veinte años.[41]

En la actualidad, los horrores de las guerras anteriores han disminuido notoriamente su intensidad aunque no desaparecido, dados los recurrentes conflictos en el Este. La presencia de Naciones Unidas ha sido fundamental para ello, aunque lamentablemente no se suelen producir análisis sobre ello. También han sido relevantes el avance logrado con las elecciones en 2006 y 2011, los procesos de negociación política regional, y alguna presión internacional para que cesen los apoyos de otros países a grupos rebeldes. La cobertura internacional de los hechos de violencia sexual en los últimos años suele hacer un lógico hincapié en por qué los *peacekeepers* no logran detenerlos. Algunas cuestiones serán tratadas en los apartados siguientes. Pero también, ante un contexto como el sucintamente narrado y con tan pocos años transcurridos para aliviar sus efectos, más que debatir el para qué de una misión de paz se impone reflexionar sobre qué sucedería si dicha misión no estuviera.

41 Ver por ejemplo el estremecedor relato de la masacre de Kasika (documentada por el *Mapping Report*), en Jason Stearns, op. cit. pág. 257, construido en base a testimonios. Una aldea en medio de una lucha ajena, en la cual fueron asesinados su párroco (líder fundamental), su esposa, monjas y pobladores. Un sobreviviente relata cómo desfiguraron los cuerpos, sacaron el feto de una mujer embarazada, arrancaron el corazón del jefe, violaron a las monjas y jugaron con los cuerpos. "Habíamos visto gente muerta antes. Pero esto era peor que matar. Era como si los hubiesen matado, y luego vuelto a matar una y otra vez." Kasika, a 100 kilómetros de Bukavu, fue una de las tres aldeas atacadas ese día de agosto de 1998, en el que fueron asesinadas casi 1.000 personas.

El mandato de MONUSCO y su estructura

La precaria estabilización en el oeste y sur del país motivó que a partir de julio de 2010 el Consejo de Seguridad convirtiera a MONUC en MONUSCO, dando un mensaje tanto al gobierno como a la comunidad internacional acerca del papel de Naciones Unidas: colaborar y apoyar los esfuerzos del gobierno, antes que cumplirlos ella misma. Esta posición es fuente de las mayores críticas a la acción de Naciones Unidas en Congo, especialmente en los momentos en que se conocen aberrantes hechos de violencia; sin embargo, a la hora de las evaluaciones y especialmente desde los países contribuyentes, es necesario recordar que la misma depende de los mandatos del Consejo de Seguridad.

La reaparición periodística de la acción de rebeldes en el Este del país (acción que nunca ha verdaderamente cesado) reaviva los debates y las acusaciones a una misión de paz que aparentemente está inactiva o a cascos azules que pareciera que observan mientras esperan en calma el momento de regresar a casa, cuando la realidad de los entrevistados en el terreno dista bastante de ello. Pocos de los debates o noticias apuntan al origen de las cuestiones, cual es el mandato que recibe la Misión. En noviembre de 2012 principales medios internacionales reprodujeron declaraciones de un alto funcionario de un país con silla permanente en Consejo, para quien era "'absurdo' que las tropas de la ONU hayan permitido a los rebeldes pasar por delante de ellos sin hacer nada", urgiendo a que el mandato sea revisado. Las notas cuestionaban por ejemplo que "El fracaso de la ONU para confrontar a los insurgentes ha levantado preguntas acerca de la Misión más larga y más costosa". [42]

Poca mención suele aparecer sobre la responsabilidad de los países del mundo que componen las Naciones Unidas en la decisión principal que sella la suerte de una Misión: su mandato. O en las decisiones secundarias, como ser la composición de las fuerzas y de las comandancias militares de la Misión.[43] La negación en algunos círculos europeos sobre lo que sucede en Congo es directamente proporcional a la indiferencia de los países latinoamericanos, tema este último que fue remarcado por los actores congoleños en las entrevistas, donde se pedía un mayor involucramiento de países como los latinos que han experimentado guerras civiles y agudas problemáticas civiles-militares. La mirada cambia según el protagonista: en el caso de la prensa uruguaya (el contingente de Uruguay está justamente basado en Goma) ex-

42 BBC News Africa, *UN condemns DR Congo rebel seizure of Goma,* http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-20422053, accedido el 21 de noviembre de 2012. Ver también Morten Boas y James J. Hentz, *African Security in 2013: A Year for Desequilibrium?* (Oslo: NOREF, abril de 2013), pág. 10.

43 La estructura militar de una Misión suele repartirse entre distintos países que asumen así una suerte de liderazgo. En el caso de MINUSTAH, por ejemplo, Brasil ha comandado la Fuerza militar desde los inicios. En el caso de MONUSCO, la comandancia de Fuerza correspondió hasta 2013 a la India, mientras la subjefatura está en manos de Gran Bretaña.

plicaba con otro detalle la problemática reproduciendo declaraciones de un oficial desplegado en el terreno: "si a Uruguay le dan la orden de salir a defender a los congoleños, lo hará". Y cita que la orden por escrito fue que "más allá de la tarea que cumplen, los cascos azules no abran fuego contra nadie a menos que sean atacados (…). Eso, en los hechos, deja a todos los efectivos sin posibilidades de defensa de la población civil." [44]

MONUSCO es efectivamente la mayor misión integrada que tiene la ONU. Si es la más costosa ameritaría un análisis específico, dado que los costos en cualquier actividad se suponen proporcionales al tamaño y por ende su evaluación depende de la efectividad y la cantidad de tareas acumuladas (no conocemos un análisis comparado al respecto entre distintas misiones).

La cuestión de las misiones integradas comenzó a plantearse como necesidad en las Naciones Unidas fundamentalmente a partir de la llamada Doctrina Capstone; las entrevistas celebradas allí y el recorrido a través de los diferentes puntos del país permitieron en este caso observar a una misión integrada en acción. La integración supone que básicamente tres componentes (civil, militar y policial) junto con un elemento esencial de apoyo a la Misión *(Mission Support)* trabajan conjuntamente en función del mandato. La estructura regional se divide en:

- Una sede central en la capital Kinshasa.
- Oficinas distribuidas en el país, especialmente en el Este y Norte: Beni/ Butembo, Bukavu, Bunia, Goma, Kalemie, Kananga, Kikwit, Kindu, Kisangani, Lubumbashi, Mahagi, Matadi, Mbandaka, Mbuji-Mayi, y Uvira.
- Una base logística en Kinshasa, aunque dado que gran parte de las operaciones son en el Este, depende mayormente de la base logística de Naciones Unidas en Entebbe (Uganda), que abastece también a otras misiones de la ONU en el área.
- También tiene destacamentos regionales en Kigali (Ruanda), Pretoria (Sudáfrica), y Kampala (Uganda).

El mandato de MONUSCO parte de la Resolución 1925 del Consejo de Seguridad, de 2010. De la misma manera que con otras misiones, y teniendo en cuenta que el tipo de intervención de la comunidad internacional en estos casos no reemplaza ni desecha la soberanía nacional, los considerandos de la Resolución plantean como punto de partida que "el Gobierno de la República Democrática del Congo tiene la responsabilidad primordial de garantizar la seguridad en su territorio y proteger a su población civil respetando el

44 El País Uruguay, *Los rebeldes pretenden avanzar hacia Kinshasa,* http://elpais.com.uy/121121/ultmo-676994/ultimomomento/los-rebeldes-pretenden-avanzar-hacia-kinshasa-la-capital-del-pais/, accedido el 21 de noviembre de 2012.

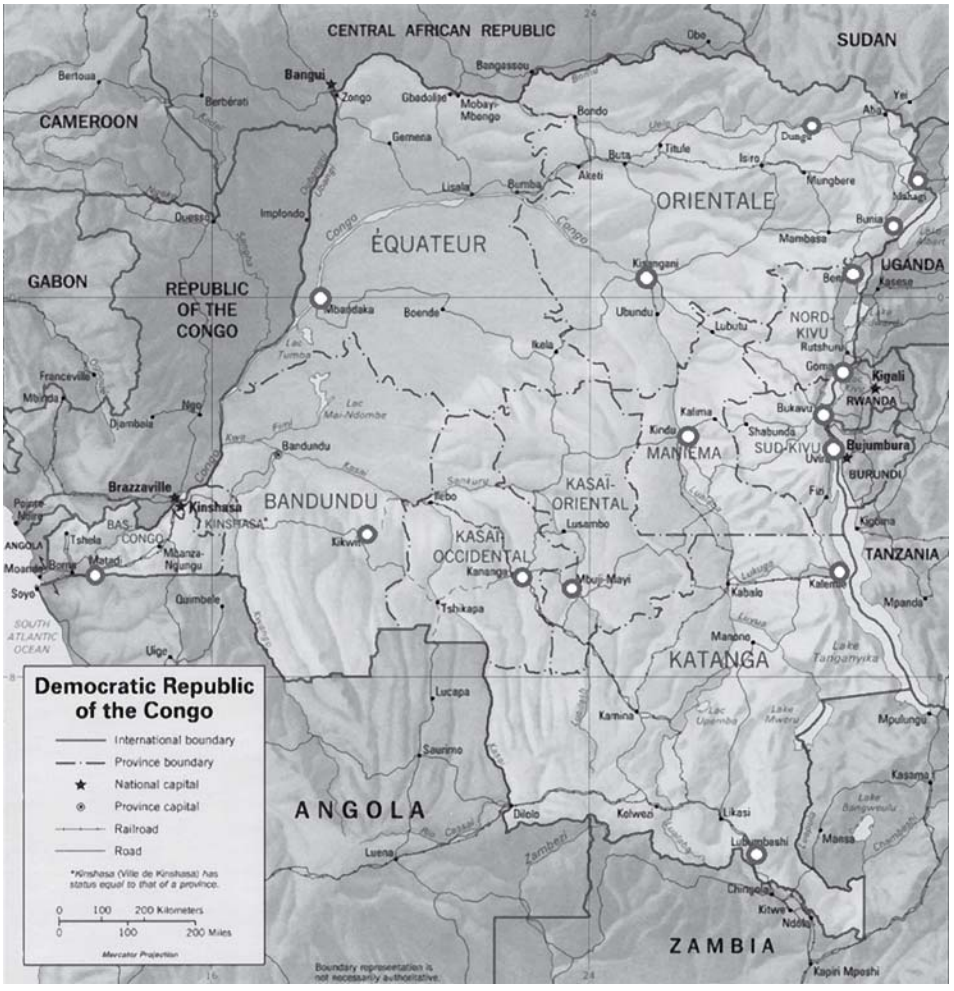
estado de derecho, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (…)." Las dos prioridades son la protección de civiles y la estabilización y consolidación de la paz. Respecto de la primera, el mandato contiene la disposición de "Asegurar la protección efectiva de los civiles, incluidos el personal humanitario y los defensores de los derechos humanos, que se encuentren en peligro inminente de sufrir violencia física, en particular violencia ejercida por cualquiera de las partes implicadas en el conflicto" y "Asegurar la protección del personal, los locales, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas". En estos dos casos, la acción es unilateral. Una importante directiva se da a la asistencia técnica y logística al proceso electoral, que ha sido una de las tareas que ha insumido más recursos y actividades en los últimos años. En el resto de los componentes del mandato, que son diversos, la tarea es apoyar y sostener los esfuerzos del gobierno congoleño en todas las materias de que se trata, comenzando por la reforma del sector de seguridad, los programas de desmovilización, y el desarrollo de instituciones de justicia.

La Misión está a cargo de un Representante Especial del Secretario General (RESG) con rango de Subsecretario en la Organización, quien tiene una oficina con 38 puestos. De él dependen dos Adjuntos, uno como Coordinador de Estado de Derecho y otro como Coordinador Residente / Humanitario. También bajo su dependencia está la Comandancia de Fuerza Militar, y la División de Apoyo a la Misión.

La amplitud del mandato se refleja en la cantidad de personal, la distribución geográfica y las oficinas del componente civil destinadas a cada tarea. Género, Estado de Derecho, Asuntos Civiles, Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), Asuntos Políticos, Derechos Humanos, Asistencia Electoral, Protección de Niños, Conducta y Disciplina, Reforma del Sector de Seguridad, entre las principales. La Unidad de Violencia Sexual fue también creada en esta Misión específicamente para lidiar con el tema, desde la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre Violencia Sexual.

La descentralización que requieren las actividades ha hecho que la mayoría de estas oficinas tengan un centro en Kinshasa y personal funcionando también en las oficinas locales del interior del país (como Bukavu o Dungu) en las que en total revistan aproximadamente 500 personas. En cada ciudad en la que se despliega una oficina regional suele encontrarse una locación de unos 300 o 400 metros cuadrados, construida en base a módulos de una sola planta en la que se encuentran las distintas oficinas. En el caso de Dungu, dadas las restricciones de seguridad, el personal civil vive en el mismo campamento, a 100 metros de sus oficinas. UNPOL y las fuerzas militares tienen locaciones diferenciadas (en el caso de los militares en general existe una sede para la Brigada Regional y luego la de cada uno de los contingentes).

Distribución regional de oficinas de la Misión



El desplazamiento entre ciudades es uno de los desafíos permanentes: imposible por tierra, se realiza por aire y triangulando vía Entebbe o alguna otra ciudad en la que el vuelo se detiene, y no son abundantes los medios disponibles. Dada la escasa conectividad física, se organiza una reunión anual presencial en Kinshasa entre todos los agentes que revistan en una Oficina (por ejemplo Estado de Derecho), manteniendo el resto del tiempo comunicación constante vía email o telefónica. Así, podría decirse que las acciones y relaciones circulan en un eje Nueva York – Kinshasa – Oficina regional. Las distancias prácticas entre Bunia -por caso- y Kinshasa pueden llegar a equiparar la que existe entre la capital y Nueva York. En las oficinas regionales, un Jefe de Oficina se encarga de la propia coordinación en el terreno local. La desconexión física de las ciudades del interior se conjuga con el ritmo vertiginoso de Kinshasa en un fenómeno observado en los que llevan adelante los

programas civiles, para quienes parece no existieran horarios ni diferenciaciones entre vida personal y laboral. No es el Congo, precisamente, un lugar para quienes carecen de vocación de servir en esa clase de misión.

La integración a los niveles más altos se produce una vez a la semana en la reunión del **Equipo de Conducción Superior**. Allí participan desde la oficina del RESG hasta el Comandante de Fuerza, pasando por las cabezas de las diferentes secciones. Temas de seguridad, presupuestarios, electorales, son algunos de los puntos a tratar. La impresión general es que se trata de un mecanismo aceitado y expeditivo, tal vez favorecido por la experiencia de los participantes, que integra los pedidos desde Nueva York, lo que sucede en Kinshasa y en las oficinas regionales. Puede percibirse allí el peso del tema presupuestario y la tensión por la integración de tareas para que puedan ser cumplidas en un contexto de restricción de recursos que es general a la ONU y por ende a las misiones. Negociar el presupuesto es una de las tareas que le toca a la **Dirección de Apoyo a la Misión**, que está para ello en constante comunicación con Nueva York. En una reunión se nos explicó cómo se diseña el presupuesto, que responde al mecanismo presupuestario del Presupuesto por Resultados, es decir objetivos y resultados esperados (no es programático y por ende obliga a cumplir las metas).

Los Estados Miembros cumplen un importante papel en este tema. Es la Asamblea General la que selecciona a 16 individuos que los representen a través de la **Comisión de Asesoramiento sobre Cuestiones Administrativas y Presupuestarias**, la cual decide por sí o por no en los rubros y cantidades presupuestarios. Los Estados Miembros, en la práctica, piden y revisan la información que elabora esta Comisión. Una vez que se eleva el pedido final al Quinto Comité de la Asamblea General (Administrativo y Presupuestario) y éste lo aprueba, se somete a la Asamblea General en pleno. La descentralización de la Misión, que nació según se indicó a partir de 2005, se realizó sin recibir recursos presupuestarios adicionales. La amplitud del territorio y las necesidades de la descentralización continúan siendo citadas como uno de los desafíos principales que debe sostener la Misión. En cuanto a recursos, se ha buscado en los últimos años implementar estrategias de reducción y eficiencia de costos, concentrando por ejemplo el transporte aéreo a través de un centro de control de integración de movimientos, utilizando el centro de entrenamiento de personal en Entebbe, y manejándose principalmente con esta base logística.

La Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Actores Humanitarios (OCHA) ha evaluado la situación humanitaria en la República Democrática del Congo como una de las más complejas del mundo. A ello contribuye también la dificultad de acceso a las distintas locaciones, dada la escasa infraestructura vial y los problemas de transporte. Se estima el número de desplazados internos por el conflicto en más de 2 millones de personas.

A pesar de su tamaño, la Misión es uno de los tantos actores que operan en el país. Si uno compara con Haití, por ejemplo, allí el peso y conocimiento sobre MINUSTAH son amplios. La magnitud territorial de Congo y las diversas problemáticas constituyen un caso diferente, con un mosaico de actores entre los cuales la Misión es uno de los relevantes. Por otra parte, se encuentran las organizaciones del sistema de Naciones Unidas como el Fondo de Población (UNFPA), ONU Mujeres, ACNUR, PNUD y UNICEF, entre otras, que despliegan importantes actividades y recursos. También, las organizaciones no gubernamentales (especialmente las grandes internacionales) que en algunos casos cuentan con mayores recursos que la Misión.

De toda esta pluralidad de actores, Naciones Unidas es junto a las organizaciones humanitarias internacionales una de las más valoradas según el estudio antes citado de la Cruz Roja: cuando se dio a los entrevistados la opción de mencionar tres de las organizaciones que más ayudan a aliviar el sufrimiento en la RDC, un 19% la mencionó en primer lugar, mientras un 31% la ubicó en segundo o tercer lugar (con un total de 50% entre las menciones ocupó el segundo lugar en la tabla, luego de la Cruz Roja Internacional / Local que sumadas obtuvieron el 61%).[45]

Algunos otros resultados de ese estudio son esclarecedores para la reflexión sobre la presencia militar. Cuando se inquirió sobre el papel de los actores externos, un 49% dijo que debe ser la provisión de fuerzas de mantenimiento de la paz. En segundo lugar, después de ello, la ayuda de emergencia (45%). Pero también, en estas múltiples respuestas, un 36% respondió que la comunidad internacional debería intervenir militarmente para detener el conflicto. La paz y la seguridad siguen siendo la búsqueda principal.

Dentro lo que desarrolla Naciones Unidas en la RDC, la integración y coordinación para la atención humanitaria han conducido a la formación de los llamados *clusters* o grupos en los que las distintas agencias y oficinas de la Misión desarrollan la coordinación de acciones para los diversos temas. El Gobierno es también un actor a relevar, dado que todas las acciones deben llevarse a cabo con acuerdo o participación del mismo. De la misma forma, algunas de las organizaciones no gubernamentales que aceptan coordinar y participar (no es el caso de la mayoría, dadas las prevenciones sobre el llamado "espacio humanitario").

Esta práctica de los *clusters* está en boga en distintas partes del mundo; intenta compensar las jurisdicciones y competencias que más de una vez se entrecruzan, y evitar duplicaciones. Nada fácil en la práctica: uno de los problemas que se presentan para Naciones Unidas en diferentes misiones es la duplicación de esfuerzos, y la relativa autonomía con la que las agencias pueden operar ya que no dependen de la Misión. En cada misión de la ONU uno de los representantes adjuntos sirve como Coordinador Residente y Humanitario.

45 Ipsos/ICRC, op. cit., pág.28.

En la RDC el sistema entero realiza una reunión de información y puesta al día semanal (Reunión del **Equipo de Gerenciamiento de Programas**), en la que se reporta todos los programas que se están llevando a cabo y se discuten las distintas alternativas. Allí se nos explicó la existencia de grupos temáticos (como el de género) y los distintos enlaces que en cada agencia existen para comunicarse con el resto. Para tener una idea de la magnitud de actores, se reúnen entre 30 y 40 personas.

Perspectiva de género y protección de la población

Con un conflicto que reaparece intermitentemente y el carácter aún transicional de la democracia congoleña, la necesidad de protección de la población civil y de incorporar una perspectiva de género que impulse y soporte la democratización, son cuestiones clave de la situación y un desafío principal para la acción internacional.

La desestructuración familiar afecta fuertemente a la mujer, que ocupa un papel central en la comunidad. Especialmente en la zona del Este, los conflictos y la amenaza de que las mujeres sean atacadas provocan que, sea en el caso de fuerzas armadas, policía, o grupos rebeldes, los hombres se desplacen junto con sus familias ya que se niegan a abandonarlas a la suerte que pueden correr. Esto supone un desafío para la construcción de instituciones policiales y militares, que necesita ser encarada con la especificidad de la cultura y la situación local. Es, por otra parte, un riesgo humanitario constante, al quedar mujeres y niños colateralmente vinculados a las posibles consecuencias de una acción armada.

Desde una perspectiva más amplia, las cuestiones de género están íntimamente relacionadas con la violencia y particularmente con la violencia sexual. La situación de las mujeres en la RDC es, según lo manifiesta el propio gobierno, inequitativa en todos los dominios, y ello exacerba la violencia, en particular la sexual.[46]

La mirada sobre la joven mujer que si no se ha casado joven está "atrasada", la aceptación de la poligamia ante la imposibilidad de ser la primera opción para un marido (aunque sea ilegal se ha reportado que en 2007 afectaba a un 40% de las uniones matrimoniales en provincias como Kasai Oriental, o un 31% en Kinshasa)[47], las grandes diferencias entre hombres y mujeres en la tasa de escolarización, la necesidad de autorización del ma-

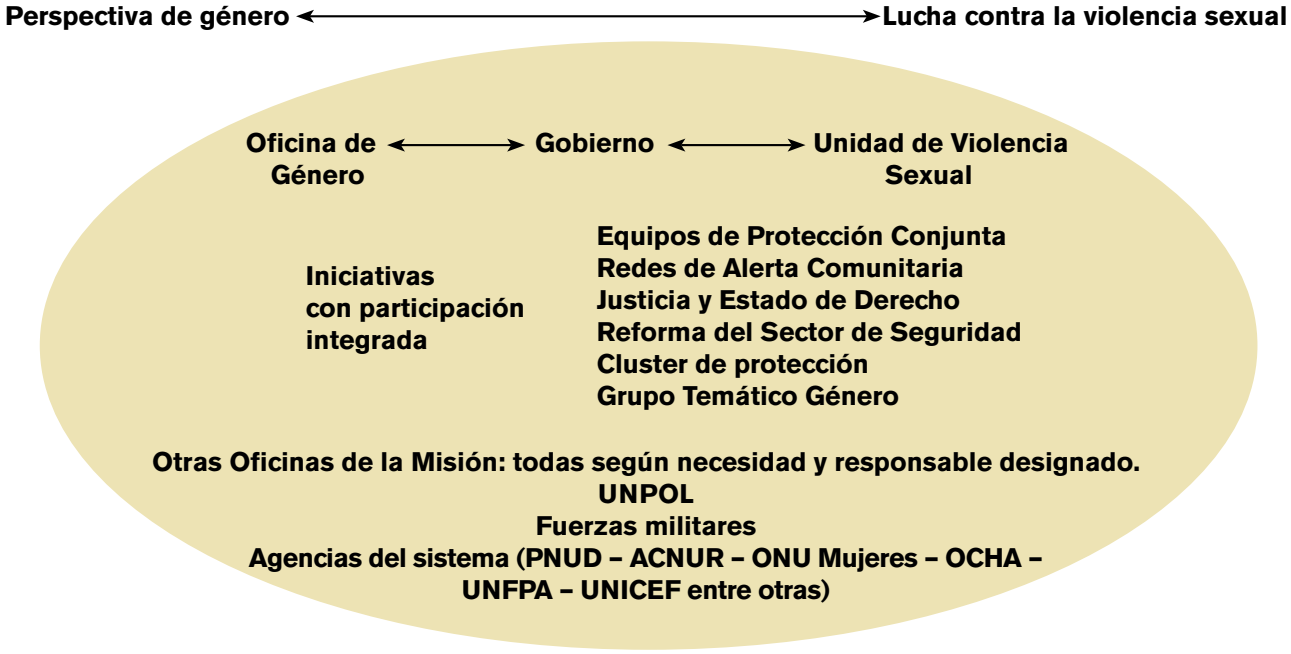
46 République Démocratique du Congo, Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant, *Rapport National Genre 2011* (Kinshasa: octubre de 2011), pág.14.

47 *Rapport National Genre 2011,* op. cit., pág.38.

rido para cualquier acto jurídico, son cuestiones culturales o legales sobre las que no pueden simplemente proyectarse imaginarios sobre un "deber ser". La resolución definitiva del conflicto, y la posibilidad de iniciar un camino de desarrollo sustentable, darán vida a un entorno democrático en el que la propia sociedad congoleña (y las mujeres que de ella son parte sustantiva) construirá sus leyes y sus decisiones. En lo que a la comunidad internacional respecta, resulta innegable que desde que la humanidad es tal la violencia existe porque alguien más fuerte impone o desea imponer su voluntad a otro por medio de la fuerza, y que los derechos humanos de las mujeres deben ser garantizados. La igualdad de oportunidades entre ellos.

La mirada sobre la violencia basada en género como una forma de sujeción física, psicológica, moral y social que afecta el desarrollo del tejido social es en este sentido tan relevante como el importante papel que la mujer juega en el desarrollo. Constituyendo según las estimaciones la mitad de la población congoleña, su aporte al desarrollo sustentable es esencial. En definitiva, una perspectiva de género integradora abarca tanto las cuestiones de igualdad de oportunidades y desarrollo, como la lucha contra la violencia de género.

Desde la Misión la necesidad de integración de los programas y estrategias hace que la perspectiva de género sea una cuestión transversal a todas las oficinas:



La **Oficina de Género** de MONUSCO (OG) apoya y asiste al Gobierno congoleño –especialmente el Ministerio de Género, Familia y Niños- en el desarrollo de políticas y acciones de género, a la vez que trabaja para la implementación de una perspectiva de género en las distintas Oficinas y actividades de la Misión.

Con una sede central en Kinshasa (vinculada además con la Unidad de Género que funciona en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz –DPKO- en Nueva York), tiene oficiales que son puntos focales de género en las distintas sedes del interior del país. Los equipos que trabajan en estas oficinas (poco numerosos) cubren desde jornadas de promoción hasta asistencia en el desarrollo de mayor participación política. Se relacionan con los distintos componentes de la Misión, entre ellos los militares. Ellos son quienes participan del entrenamiento de inducción que se da, a la llegada a la Misión, a todo el personal incluso a los militares, y a la hora de los desafíos y objetivos del trabajo de género en RDC plantean los siguientes:

- En materia de prevención: que se atenúe el conflicto y se termine con todas las formas de violencia sexual.
- El tema de la participación: la inclusión de las mujeres en los procesos de toma de decisión.
- La protección es clave: asegurar la salud física y mental de las mujeres, y consolidar la seguridad y los derechos humanos.
- Asistencia y recuperación: atender necesidades específicas en contexto de conflicto.

El plan de acción de la Oficina es vasto e incluye siete puntos principales en los que está trabajando, siempre en integración con otras oficinas como muestra el diagrama anterior:

- La **protección de civiles**, donde les toca participar de los Equipos de Protección Conjunta (ver más adelante), colaborar a que se construyan capacidades en las fuerzas militares en materia de perspectiva de género, enlazar a mujeres locales en las actividades que la Misión hace en terreno, y enlazar a los contingentes con ellas.
- El **apoyo al proceso electoral**, una tarea que insume también recursos y en la cual se ha trabajado con intensidad en la formación (por ejemplo, se han realizado talleres en todo el país), en el diseño de estrategias de seguridad para las mujeres que deciden ir a votar, y en la promoción para incrementar la participación femenina en política.
- El **desarrollo del sector de seguridad y la lucha contra la impunidad:** tema clave donde interviene el desarrollo de códigos de conducta, el entrena-

miento en género no solamente de fuerzas militares y policiales sino también de magistrados. Supone también la operacionalización de las guías de género que han elaborado el DPKO y el Departamento de Apoyo en el Terreno –DFS- para los contingentes militares.[48]

- **Género y DDR:** especialmente el tema de las mujeres que –como se comentaba- son movilizadas junto con sus maridos y familias. También, la rehabilitación de viudas de los militares, tema no menor en una situación histórica de alto conflicto.
- La labor de los **puntos focales de género** dentro de MONUSCO: tanto para el propio personal civil, como militar y policial de la Misión.
- En materia de **estabilización y consolidación de la paz**, apoyando iniciativas locales para la resolución de conflictos con proyectos de rápido impacto (QIPs), por ejemplo, para la reconversión de mujeres que trabajan en minas, o para favorecer micro emprendimientos.
- Finalmente, **estrategia y comunicación**, imprescindible para llegar a un campo de acción tan vasto como el que presenta la RDC, y para fomentar sensibilización, asesoramiento y formación. La Oficina de Género utiliza también para esto –como otras oficinas- la radio de la Misión, *Radio Okapi,* escuchada ampliamente por la población y uno de los proyectos más efectivos y apreciados de MONUSCO.

En el plano de la asistencia al Gobierno, la OG apoya y asiste en el **Grupo de Trabajo de Género** (GWG)**,** coordinado por el Ministerio.[49] Allí se reúnen convocadas por el Gobierno las organizaciones del sistema de ONU, cooperaciones internacionales y ONGs. En 2012 por primera vez el Gobierno elaboró un plan de acción, que tiene ejes específicos dedicados a la lucha contra la discriminación y contra la violencia sexual, el refuerzo de las capacidades socioeconómicas de las mujeres, la promoción de la equidad de género y la habilitación del status jurídico de la mujer en el país, y la coordinación de las intervenciones. Aunque ambicioso en su perspectiva, es importante que desde el ámbito gubernamental nazca la intención de hacer su propia experien-

48 DPKO/DFS. *Guidelines. Integrating a Gender Perspective into the Work of the United Nations Military in Peacekeeping Operations.* (DPKO/DFS: Nueva York, Marzo 2010).

49 Es interesante una mínima referencia al tema de la asistencia y apoyo. En el caso de la RDC y específicamente el trabajo entre la Oficina de Género y el Gobierno pudo apreciarse cómo los actores manejaban con destreza la asistencia/asesoramiento/impulso sin caer en un direccionamiento que a veces lleva a acusaciones de imposición contra la comunidad internacional. Este es un punto sobre el que la cooperación internacional necesita reflexionar para ser más efectiva: qué aspectos ayudan a una comunicación más natural con los actores locales. Por ejemplo, provenir de un ambiente nacional cercano en experiencias similares, geografía o cultura, parece ser uno de esos puntos.

cia y plantear todo lo que ven como necesario. El tema de los recursos aparece en las referencias que los actores locales hicieron a este plan de acción, y al hecho de que la mayor parte de los recursos de la comunidad internacional se dirigen al Este y no tanto a apoyar una estrategia nacional.

Otra de las labores en las que se está apoyando al Gobierno refiere al diseño e implementación de un *Plan de Acción Nacional* basado en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad. Esta clase de planes apuntan a desarrollar en las políticas generales de un país una perspectiva de género, y su realización constituiría un logro relevante para el Gobierno y para la Misión. Desde el Ministerio de Género, se ha planteado que apreciarían colaboración de países y regiones que hayan avanzado sobre el tema, incluyendo en ello a los latinoamericanos, en los tres problemas básicos que ven para avanzar en el tema: finalizar el Plan, operacionalizarlo, y movilizar recursos para implementarlo.

La **Unidad de Violencia Sexual** (UVS) es la oficina de MONUSCO encargada específicamente de la lucha contra la violencia sexual, y del acompañamiento al gobierno congoleño en la implementación de la Estrategia sobre el tema.

Tiene una oficina en Kinshasa y delegaciones en Bukavu y Goma, en el Este del país. Tampoco se trata de muchas personas: unas 10 distribuidas en todo el país. La historia de la Unidad, de reciente creación, remite al pedido que el Consejo de Seguridad hizo en 2008 (SCR 1794) para que se desarrollara una *Estrategia Comprehensiva para Combatir la Violencia Sexual en la RDC*. Esta Estrategia involucra no solamente a muchas de las oficinas civiles de la Misión, sino a agencias del sistema ONU y especialmente al Gobierno, enganchándose con su *Estrategia Nacional para Combatir la Violencia basada en Género.*

La *Estrategia Comprehensiva* es el marco del trabajo de la Unidad, y está articulada alrededor de cinco ejes que son conducidos por distintos responsables de la Misión, del sistema y del Gobierno:

1) La **lucha contra la impunidad** (Ministerio de Justicia / UNJHRO).

2) **Protección y prevención** (Ministerio de Asuntos Sociales / ACNUR).

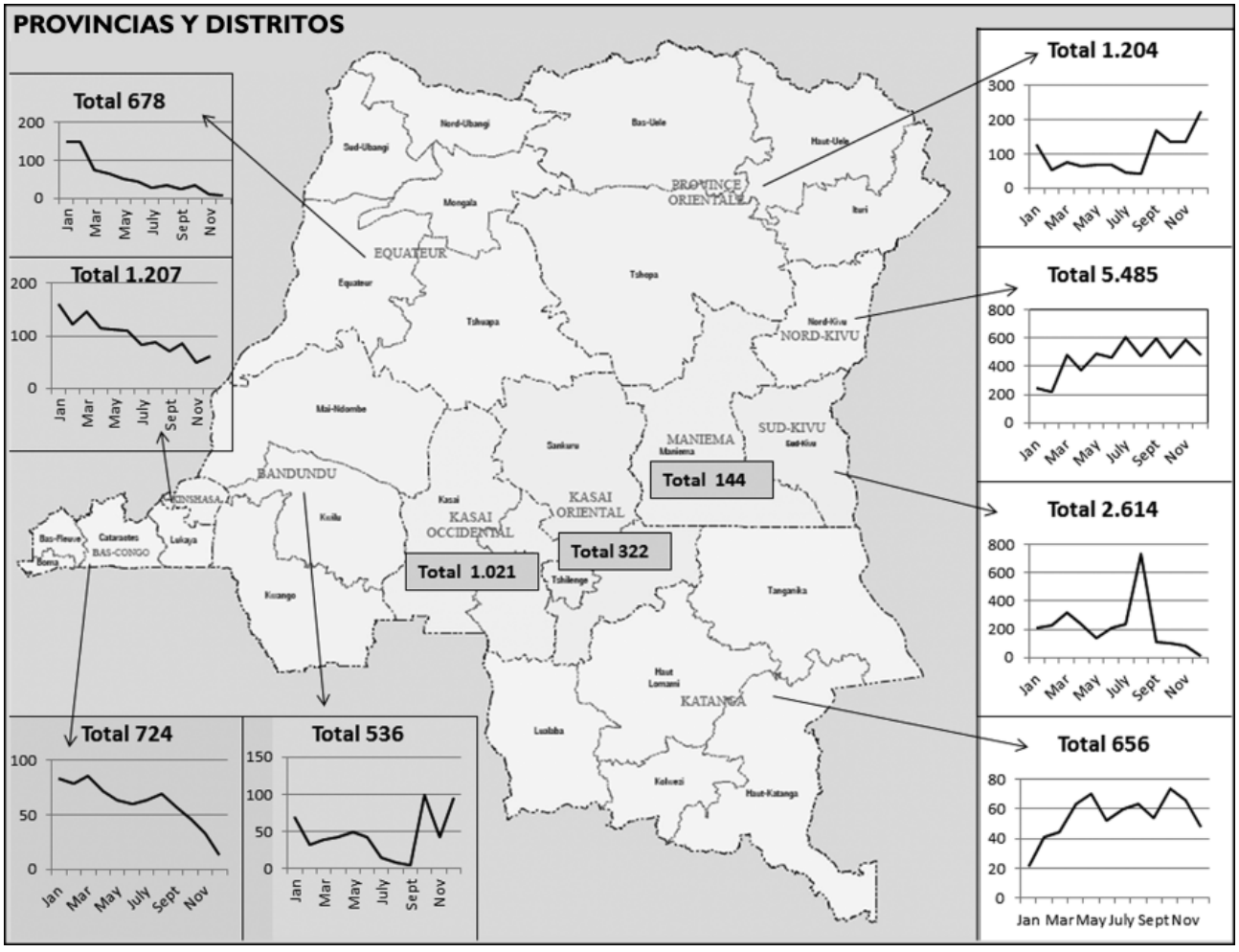
3) **Reforma del sector de seguridad** (Ministerios de Defensa e Interior / Oficina de Desarrollo del Sector de Seguridad de MONUSCO).

4) **Asistencia multisectorial para sobrevivientes** (Ministerio de Salud / UNICEF).

5) **Datos y diagnóstico** (Ministerio de Género / UNFPA).

Los ejes se constituyen en grupos de trabajo de todas las oficinas gubernamentales y de las Naciones Unidas que se reúnen una vez al mes. Un grupo coordinador reúne a los cinco responsables de los ejes también una vez al mes, con un papel primordial de la UVS apoyando al gobierno en esta tarea.

Casos registrados de violencia sexual, 2010



Fuente: Unidad de Violencia sexual, Oficina Bukavu.

Según cifras provistas por la Unidad, entre 2008 y 2010 hubo 45.502 casos de violencia sexual registrados en el país. Como muestra el mapa, existe una alta prevalencia en el Este, donde continúa el conflicto armado.

Entre enero y septiembre de 2011, con el mismo método se habían registrado para la Provincia Oriental y Kivu Sur 3.420 casos. En el caso de Kivu Sur, la mayoría de los atacantes eran hombres uniformados (un 38% de grupos ilegales y un 18% de la FARDC). El tema de la recolección de

datos es un desafío serio; para la UVS influye la reticencia de las víctimas a denunciar el hecho, la inaccesibilidad de los lugares, y la existencia de múltiples fuentes de datos imposibles de comparar. También, muchas de las organizaciones no gubernamentales internacionales resisten compartir los datos que obtienen, por distintas razones, con lo cual la Misión no puede apoyarse en ese recurso que sería a todas luces valioso.

Uno de los puntos que sostienen los entrevistados es que se necesita dedicar recurso humano dentro de la Misión a analizar los datos y por ende a planificar estrategias adecuadas de prevención. Este es un punto que se estaba desarrollando a través de un proyecto llamado **"Landscape"**, en el que la UVS plantea una cartografía completa de las distintas intervenciones y sus proyectos. De otra manera, dicen, *"podemos tener los datos pero no una real comprensión de qué es lo que pasa"*. Lo mismo se plantea respecto de la Estrategia: analizar los impactos, qué se ha hecho y qué resultados se han logrado.

Regresando al tema de los datos, es mucho lo que se debe trabajar aún para coordinar a los distintos actores; se presenta un desafío general (lograr que todos reporten a un mismo lugar y con el mismo formato y categorías) pero también horizontal (que quienes trabajan tengan el dato preciso sin recorrer innumerables caminos burocráticos). Este último es por ejemplo el caso de los reportes de incidentes que realizan los contingentes militares, que son los que más posibilidad tienen de conocer un caso en sus recorridas. Cada contingente reporta los incidentes que ha encontrado a la Brigada de la cual depende (y esto fue verificado por testimonios de soldados y oficiales de distintos países), y de allí sigue su ruta a Kinshasa.

Ese camino debería ser lógicamente paralelo a una comunicación de los contingentes o de la propia Brigada a las oficinas que están en la misma ciudad del interior trabajando en tema, comunicación simultánea con la comandancia militar en la capital y con las oficinas civiles en terreno. Obvio como parece, aún no se desarrolla en todas las regiones y hace a la necesidad de institucionalizar desde la propia Comandancia de Fuerza una mayor fluidez en la relación de los comandantes en terreno con las contrapartes civiles, evitando que esta clase de integración dependa de las personalidades.

El desafío de lograr una base de datos a nivel nacional junto al Gobierno corresponde en el caso de Congo al UNFPA, bajo las líneas del STAREC, el Plan de Estabilización para el Este del Congo con financiamiento internacional que lleva adelante el Gobierno.[50] UNFPA está desarrollando un

50 STAREC (Plan para la Estabilización y Reconstrucción de las áreas afectadas por la guerra es el plan del Gobierno que nace de la Estrategia Internacional para apoyo a la Seguridad y Estabilización (ISSS) que fue lanzada en 2010 como marco de referencia para la acción en el Este del país. El apoyo a esta Estrategia es una de las prioridades que se le han ordenado a la MONUSCO.

sistema informático para la carga de datos, y ha asistido al Gobierno en la elaboración de un manual de procedimientos para la recolección de datos, la formación de los actores en terreno, y la compatibilización de indicadores para poder homogeneizar la recolección. El plan es equipar y entrenar a ONGs locales para que sean ellas las que recojan los datos, bajo coordinación del Ministerio de Género.

En el plano humanitario, la **Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios** (OCHA) lleva adelante las coordinaciones entre la Misión, el sistema de agencias, y las organizaciones internacionales que aceptan sentarse a la mesa. Un **Plan de Acción Humanitaria** está diseñado para proveer respuestas de emergencia en áreas que sean consideradas de mayor riesgo humanitario. Se organiza en 10 grupos diferentes *(clusters)*. OCHA coordina el esfuerzo general; y ACNUR es la agencia que lidera el cluster de protección, que incluye un espacio específico para la protección frente a la violencia sexual.

Todo lo que tiene que ver con la acción de las agencias humanitarias funciona paralelamente a lo que es MONUSCO (en todo escenario en el que interviene una Misión se diferencia lo que es la estructura y acción de la misma de lo que son las agencias del llamado "sistema de Naciones Unidas"); el enlace es el Representante Especial Adjunto que sirve como Representante Humanitario. Y en especial a la OCHA le toca llevar adelante la coordinación en Kinshasa y en el terreno, planificar respuestas y en ocasiones establecer términos de referencia para que todos operen con los mismos. OCHA es un actor principal en cualquier entorno de acción de Naciones Unidas que involucre acción humanitaria. En su oficina de Kinshasa se desempeña un asesor de género que está ocupado de transversalizar el tema en todas las acciones, y especialmente para que se integre la perspectiva de género a todas las acciones humanitarias. Todo se entrelaza: participan también del GWG que encabeza el Ministerio de Género y Familia.

Es un poco complicado para el observador distinguir las responsabilidades y los distintos programas. Lo que puede resultar obvio para un agente de Naciones Unidas no lo es tanto para quien mira desde afuera; ello lleva a reflexionar cómo, en un contexto de crisis o de conflicto, pueden los afectados saber cómo manejarse. Piensa uno en la población, pero también en agentes policiales o militares que están desempeñándose en la RDC, y el tiempo de personal que se consume en reuniones (en Kivu Sur, por ejemplo, la UVS ha desarrollado una breve tarjeta para militares y policías con referencias sobre a quién dirigirse).[51]

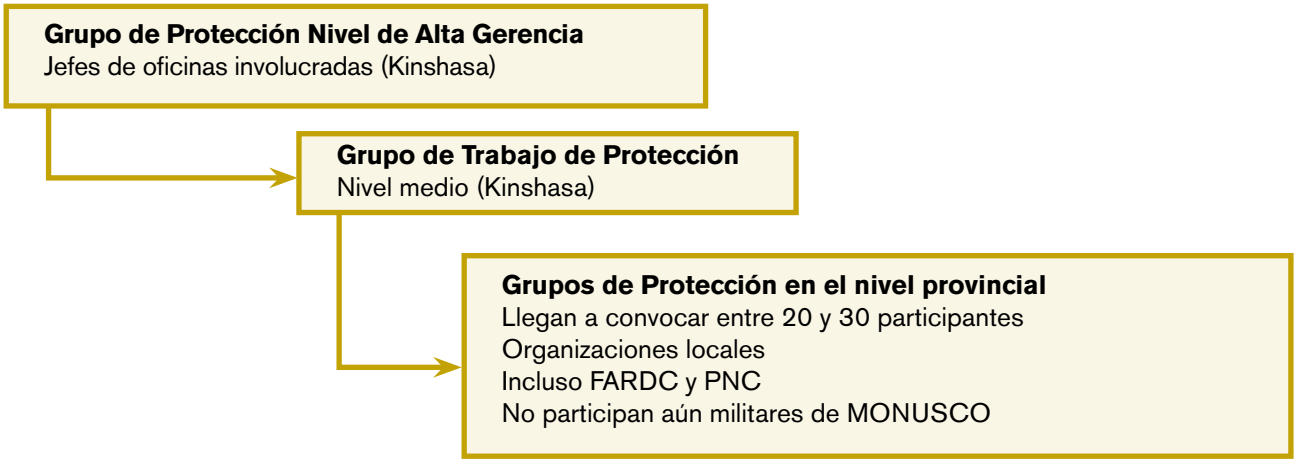
A pesar del entrecruzamiento de agencias que es propio de la ONU (que supone un debate que va mucho más allá de este informe) vale reconocer el

51 La confusión puede también afectar al propio personal de las agencias y es comprensible. En una reunión del GWG un representante de una de las agencias del sistema ONU cuestionó al representante gubernamental para conocer en qué estado se encontraba uno de los proyectos que se estaban discutiendo argumentando que no se estaba dando información suficiente; con paciencia se le hizo saber que era su propia agencia la que estaba a cargo del proyecto.

logro de haber desarrollado una sola estrategia, la *Estrategia para la Protección de Civiles en la RDC para todo el sistema ONU (UN wide-system Strategy for the Protection of Civilians in DRC)*.[52] Los canales podrían resumirse en:

El **cluster de protección** dentro del Plan de Acción Humanitario, responsable general OCHA y particular ACNUR, que atiende lo que hace el sistema y en el que MONUSCO está involucrado como participante.

El **Grupo de Trabajo de Protección** (PWG) dentro de la MONUSCO, que atiende lo que hacen las oficinas de la Misión, en el que las agencias del sistema también están invitadas, que parte del alto nivel en Kinshasa hasta el nivel provincial en un esquema similar al que sigue:



Como puede observarse en la diversidad y amplitud de los responsables (que a su vez nuclean a los actores que trabajan en cada eje), el desarrollo de la *Estrategia Comprehensiva* y de la protección a civiles es una de las apuestas más fuertes de Naciones Unidas y del Gobierno en lo referido a un tema que golpea fuertemente en la opinión pública internacional. Es mucho lo que está en juego alrededor de ello: la violación de derechos humanos de la población, la capacidad del Estado para poner o no freno al ejercicio indiscriminado e impune de la violencia, y la imagen y apoyo de la comunidad internacional hacia la Misión y hacia los esfuerzos gubernamentales (y por ende, apoyo de recursos). Si uno debiera citar los hechos que más daño hacen en cortísimo tiempo a una situación de post conflicto y a la acción de la ONU en cualquier parte del mundo, rápidamente citaría los estallidos de violencia interna, casos de violencia sexual, y casos de inconducta de tropas

52 Ver Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Thirtiest report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo, S/2009/623* (Nueva York, 4 de diciembre de 2009).

o personal civil de la ONU. Más allá de los esfuerzos que en todas las áreas se hagan, se sabe que esta clase de situaciones ponen con razón o no en duda toda la construcción, y que las percepciones representan realidades cuando de política se trata.

El énfasis que MONUSCO y el sistema de la ONU en Congo ponen en el combate a la violencia sexual es pertinente al reconocimiento de esta situación y ha mostrado inteligencia y creatividad. Debe reconocerse que se lidia también en un contexto en el que llegan muchos actores de todas partes del mundo, que quieren hacer su colaboración, aunque a veces parezca que se hace del tema o de las víctimas un objeto de observación.[53] De todas las entrevistas celebradas se desprende que son muchas las cosas que el personal siente que no puede hacer, que los exceden en recursos y decisión,[54] pero que tienen claro que el tema de violencia sexual en la RDC está lejos de ser un tema de moda sino que tiene raíces profundas ligadas a una historia y a cuestiones estructurales, donde intervienen asuntos de justicia, de formación, de intereses económicos (como minería) y de intereses regionales que también están en juego.

El combate a la violencia sexual en este conflicto tiene dos aristas principales a analizar:

- Qué iniciativas se pueden desarrollar (tema en el que la Misión ha mostrado creatividad e integración aún con sus dificultades).
- Qué elementos de protección física se pueden implementar (básicamente labor de fuerzas policiales y militares), cómo incrementarla, y cuáles son las claves para una hoja de ruta al respecto.

---

53 Imposible no recordar el respeto y alivio con el que una oficial de la Misión reaccionó cuando supo que en nuestra visita al Hospital Panzi solo habíamos pedido hablar con las autoridades. No hubo comentarios, pero nos preguntamos cuánta gente pedirá ir allí para recorrerlo y ver a las víctimas. Es un tema complicado, el de los equilibrios entre la clara necesidad de las organizaciones de conocer el terreno y las confusiones a las que la inmadurez de algún personal puede llevar. También es complicado el tema de la generación de expectativas en aquellos que están sufriendo. Para pensar y analizar con mayores datos.

54 Uno de los aspectos más destacados de las entrevistas sostenidas con las oficinas de la Misión sobre los temas que rodean a la perspectiva de género y a la violencia sexual fue la disposición a hablar y la claridad de los diagnósticos. Lejos de querer ocultar los problemas, existe un reconocimiento explícito y hasta angustiado en muchos de los actores de sentir que debería hacerse mucho más, pero que escapa a sus manos y hasta podríamos atrevernos a decir, de las manos de la Misión. En el caso de las oficinas de género y de violencia sexual la sensación que queda es que se trata de un recurso de "mentes brillantes con brazos muy débiles", como concluyó un miembro del equipo de RESDAL en el lugar. En el interior, por ejemplo, donde la movilización es extremadamente complicada no tanto por comodidad de no querer marchar a pie sino de seguridad, no es fácil conseguir un vehículo. Además de las funciones administrativas, propias de la cuestión burocrática, son dos o tres personas que participan de reuniones, enlazan con agencias y ONGs locales e internacionales, con UNPOL, con los militares, hacen entrenamiento, encuentros con la población, y preparan materiales.

Justicia, derechos humanos, e iniciativas de protección

A partir de que a la entonces MONUC se le da el mandato de protección de civiles (y al tiempo que se prepara el redespliegue para cubrir mayoritariamente la parte del Este del país), desde fines de 2008 comienza a desarrollarse una serie de iniciativas bajo el paraguas de la estrategia de protección descripta más arriba. Estas innovadoras iniciativas se convirtieron con el tiempo en un modelo a analizar por otras misiones, especialmente por la integración de los actores que participan en ellas. Básicamente, apuntaron a:

- Generar mayor cercanía entre la Misión y la población en el terreno, permitiendo además un mejor diagnóstico de lo que sucede más allá de los grandes centros urbanos.
- Integrar a los distintos componentes de la Misión (civiles, policías, militares) en la acción.
- Dotar a la población de medios de comunicación para casos de emergencias.
- Mejorar la accesibilidad teniendo en cuenta los problemas de transitabilidad.

Iniciativas para la protección de civiles

La Estrategia para la Protección de Civiles se tradujo en el desarrollo de:

- Equipos de Protección Conjunta (Joint Protection Teams – JPT).
- Redes de Alerta Comunitaria (Community Alert Networks - CAN).
- Enlaces comunitarios, especialmente para los contingentes militares (Community Liason Assistants – CLA).
- Establecimiento del concepto de Bases Temporarias de Operación (TOBs); básicamente, acercar locaciones militares a las poblaciones alejadas de las ciudades).
- Desarrollo de matrices de protección, que son entregadas a los militares.

Los **Equipos de Protección Conjunta** (JPT) consisten básicamente en enviar un equipo de representantes de diferentes secciones, junto con policías y militares, a un determinado lugar que ha sido evaluado como de riesgo medio o alto en desprotección, para que evalúen las necesidades de la población en el lugar, realicen recomendaciones y establezcan iniciativas inmediatas tanto para su propia oficina como para la Misión en general. También se los despliega luego de que llegan las noticias de que algo ha sucedido (en este caso se denominan Equipo de Diagnóstico Conjunto – *Joint Assessment Team*, JAM). Todas estas operaciones están bajo la organización de la Oficina de Asuntos Civiles de la Misión.

Entre 2009 y 2012 se realizaron aproximadamente 200 misiones, y sólo entre enero y marzo de 2012 (previo a la crisis con el M23), 13 misiones en los Kivus. En algunos casos, han establecido corredores humanitarios para desplazamiento de la población; en otros han relevado necesidades. Para los diversos contingentes militares entrevistados se trata de una experiencia novedosa también para ellos, que acerca a las oficinas que pueden implementar los programas.

> Los JPT incluyen a las oficinas de Asuntos Políticos, Asuntos Civiles, DDR, Derechos Humanos, y Protección de Niños principalmente; suman Género y UVS según el caso y también participan agencias del sistema. Lo novedoso e interesante de la iniciativa es la integración, y el papel de los militares: proteger al equipo así como acercarlos a lo que ellos saben y han recibido de la población, ya que muchas veces son los militares quienes reciben datos en sus patrullas.

La movilización de un JPT no es sencilla en términos de recursos; se realiza un promedio de 70 al año. Como relataba un representante de una agencia en Bunia (norte del país), que participó en cuatro de esas misiones y reconocía el deterioro de la situación de seguridad en 2012, *"En determinadas zonas no están ni las FARDC, ni los militares de MONUSCO, ni la policía. MONUSCO confronta un problema de medios: debe elegir prioridades, porque no puede ir a todos los lugares donde haría falta."* Para ello también sirve la **Matriz de Protección**, que se está aplicando en todo el Este y Norte del país. Todos los integrantes del cluster de protección evalúan las necesidades y enumeran acorde a tres principios: qué se debe, qué se debería, y qué se podría proteger.[55]

Coeficiente de prioridades		Ejemplo de cómo se llega a la calificación
1 = entre 120-150 puntos	Se debe proteger y desplegar.	Si hay presencia de grupos armados ilegales; refugiados y desplazados en juego; posibilidad de enfrentamiento entre grupos y FARDC.
2 = entre 65-119 puntos	Se debería proteger si las capacidades son suficientes.	Capacidades humanitarias presentes.
3 = entre 40-64 puntos	Se podría proteger, por ejemplo con patrullas regulares	Si existe buena presencia de las FARDC. Datos para 2012 muestran que son pocas las calificadas como 3.

Fuente: Oficina de Asuntos Civiles de MONUSCO.

55 Toda la información es analizada por los Grupos de alto nivel de protección en el nivel provincial y nacional; uno de los mayores desafíos dada la dificultad de acceso a lugares es la actualización de la información.

Las **Redes de Alerta Comunitaria** (CAN) comenzaron en 2010 y en 2012 cubrían 225 comunidades. Básicamente consiste en dar a puntos focales de determinadas poblaciones (que han sido evaluadas como de alto nivel de necesidad de protección) un teléfono celular para que se comuniquen en caso de urgencia. No es en vano el tema del teléfono celular: la RDC fue el primer país africano en el que se desarrollaron las facilidades de infraestructura para telefonía celular; los permanentes conflictos prácticamente destruyeron la escasa telefonía fija que existía y simplemente no existe tendido telefónico fuera de las grandes urbes. Como tampoco electricidad: una de las principales críticas que se escuchan a las CAN es que brindan aparatos que necesitan energía eléctrica donde no hay electricidad.[56] Otra de las debilidades es la ausencia de cobertura en los lugares más remotos, obligando a seleccionar aquellos en los que sí la hay, generalmente a una distancia no mayor a una hora de la base militar más cercana. Por ello, se ha propuesto que se trabaje más en la posibilidad de que las poblaciones alejadas cuenten con teléfonos satelitales, cuestión que necesitará donaciones particulares. En algunos lugares, también con asistencia del *Catholic Relief Service*, se están instalando radios de alta frecuencia, lo cual constituirá una fase superadora de los problemas de cobertura.

A pesar de las críticas, la iniciativa es un ejemplo de un cierto consenso en esa Misión sobre algo que no dicen pero se percibe: si vamos a detenernos en todo lo que no se puede o en aquello que no es suficiente, no se haría nada. Las CAN identifican puntos focales en las aldeas, a los que proveen de esta facilidad y de los datos necesarios para comunicarse en caso de urgencia. Ha habido casos de puntos focales que desaparecieron del lugar. Para tener una idea de quiénes forman parte de la red, en el caso de Dungu (aldea en el norte con calificación alta de inseguridad, donde opera el LRA – Ejército de Resistencia del Señor), son 12 teléfonos distribuidos a 9 puntos focales, 1 al oficial de asuntos civiles, 1 al comandante del contingente marroquí presente en el lugar, y 1 en stock.

Estos puntos focales son elegidos por la propia comunidad, o en ocasiones identificados por la Misión. La iniciativa depende también de la participación comunitaria, tema nada fácil en un contexto en el que las aldeas remotas pueden ser "castigadas" por su enlace con tal o cual sector del complejo teatro congoleño. Pero las CAN tienen también el efecto de promover un mayor enlace y participación de la población en su propio proceso de paz, y según testimonios recolectados gozan de apoyo entre la población.

56 Aún así puede observarse que, a través de generadores a los que se accede en algún lugar o no sabemos cómo, la población local hace uso intensivo de teléfonos celulares.

Los **Asistentes de Enlace Comunitario** (CLA) han tenido un alto impacto. Especialmente para los contingentes militares. Se trata de pobladores locales, que conocen el idioma francés e inglés, reclutado y entrenado en forma básica por la Misión para ir a desempeñarse generalmente en una base militar. Sirven enormemente a la comunicación de los contingentes, que desconocen en su gran mayoría el idioma francés y en algunos casos también el inglés. Algunos CLA tienen conocimientos de español, y son destinados por ejemplo a una base uruguaya. Traducen, pero también son fuente de información y de relación con la comunidad del lugar. Al menos 2 de estos enlaces están presentes en cada base operativa, unas 300 personas.

Las **Bases Temporarias de Operación** (TOB) responden al concepto de una mayor necesidad de movilidad militar, y su uso se ha incrementado en los últimos años. Es también el alto mando de la Misión el que decide dónde ubicarlas, y toca al contingente seleccionado desplegar, por caso, una compañía al lugar elegido.

Protección y derechos humanos

La protección, también por las características del conflicto congoleño, va de la mano de políticas e iniciativas en el plano de los derechos humanos. Aquí, las principales fueron:

- La adopción de una política de condicionalidad a aplicar en las operaciones con la FARDC..
- El establecimiento de equipos conjuntos UNHJRO / MONUSCO para la investigación de denuncias de hechos masivos.
- El desarrollo de las llamadas Células de Apoyo a la Prosecución Penal (Prosecution Support Cells - PSP) para apoyar a la justicia militar, un tema clave.

La idea básica que subyace a estas iniciativas es la lucha contra la impunidad, especialmente cuando se trata de violaciones a los derechos humanos perpetradas por agentes del Estado. Y, consiguientemente, el apoyo a desarrollar capacidades del Estado para investigar, procesar y juzgar los crímenes. El conjunto se relaciona directamente con la cuestión de las Fuerzas Armadas nacionales (FARDC).

La **política de condicionalidad** significa supeditar la participación de MONUSCO en operaciones militares junto con las FARDC a que no participen de un operativo quienes tengan acusaciones en su contra.[57] En la prác-

57 Esto fue reafirmado, nuevamente, luego de los sucesos de fines de 2012 en Goma, donde se registraron reportes de violaciones a los derechos humanos por parte del M23 pero también de las FARDC. En conferencia de prensa el 29 de noviembre de 2012, el SRSG Roger Meece, el Coordinador Humanitario Adjunto y el Comisionado de Policía plantearon explícitamente que la política de condicionalidad exige que cualquier apoyo a las FARDC supone que éstas se conformen acorde al respeto de los derechos humanos. Division de l'Information Publique de la MONUSCO, *MONUSCO's Weekly news Programme*, n. 14, 29 de noviembre de 2012.

tica, esto significa que ante cada operativo las FARDC deben brindar a la MONUSCO una lista de quiénes participarán, a fin de que se chequee que no tengan antecedentes o denuncias. Subyace a esta decisión el hecho de que el mandato de MONUSCO supone apoyar el desarrollo de instituciones del sector de seguridad, y entre ellas, las Fuerzas Armadas congoleñas (FARDC). Planteado el mandato de apoyo (que incorpora por ejemplo a las FARDC a operaciones militares en las que también hay tropas de la ONU), no tardaría mucho la comunidad internacional en reclamar una supervisión sobre quiénes estaban participando y eran por ende legitimados internacionalmente, cuando podía ser el caso de que hubieran cometido delitos por los cuales no habían sido juzgados. Esta política de condicionalidad se ha establecido a partir de 2009. Ha tenido sin embargo un efecto que constituye en sí mismo uno de los tantos dilemas que enfrenta la acción internacional: en la práctica, y para evitarla, las FARDC han tendido a acciones unilaterales, con el resultado de que la ONU influye menos que antes en las operaciones militares.

Las **investigaciones conjuntas** entre MONUSCO y la Oficina de Derechos Humanos suponen el despliegue de equipos de investigación, con su correspondiente seguridad, para promover la denuncia y la extracción de conclusiones, generalmente en casos de gravedad.[58] Los informes que producen han colaborado en gran medida a colocar la violencia sexual en conflicto como uno de los temas de la opinión pública internacional y a brindar a la población víctima una mínima sensación de que puede haber justicia. Desde falencias de la Misión o de las agencias del sistema, o la documentación de hechos cometidos por los propios aparatos estatales o por los grupos rebeldes, hasta el planteo de las responsabilidades de los militares internacionales y de los países contribuyentes, cumplen también la función de visibilizar los hechos y de dar voz a las víctimas.

Algunos de los más relevantes han sido:

- El Reporte que dio nacimiento a la posterior política de condicionalidad. Asesinatos, robos y violaciones a mujeres fueron cometidos por miembros de las FARDC en el contexto de la lucha en Goma contra el CNDP. [59]
- Aquel que cubrió la masacre de Walikale, cuando en tres días entre fines de Agosto y comienzos de Septiembre de 2010 se produjeron violaciones

58 La Oficina Conjunta de Derechos Humanos de Naciones Unidas – UNJHRO- fue creada en 2008 a partir de la integración de lo que era la División de Derechos Humanos de la Misión y la Oficina en la RDC del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

59 MONUSCO / UNJHRO, *Special Report, Consolidated Investigation Report following Widespread Looting and Grave Violations of Human Rights by the Congolese National Armed Forces in Goma and Kanyabayonga in October and November 2008* (7 de septiembre de 2009).

masivas en 13 aldeas que afectaron –casos documentados- a 300 mujeres, 23 hombres, 55 niñas y 9 niños. Los perpetradores, en este caso, fueron las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda.[60]

- El Informe que investigó las violaciones cometidas en el fin de año de 2010 en el territorio de Masisi, perpetradas por miembros de las FARDC.[61]

Las **Células de Apoyo a la Prosecución Penal** nacieron de un requerimiento por parte del Gobierno congoleño para reforzar la investigación de crímenes de lesa humanidad, especialmente en el Este del país. En ese contexto, se firmó un acuerdo de asistencia en diciembre de 2011 que especifica el apoyo a brindar: soporte a la Corte de Justicia Militar en logística, entrenamiento especializado, experiencia técnica general y recomendaciones. Se componen de asesores en procesos penales militares y civiles, en investigación militar y policial, y al menos dos UNPOL, todos ellos expertos en investigación y prosecución de crímenes graves, crímenes de guerra y contra la humanidad. La PSC brinda además de apoyo logístico, una cuestión fundamental: seguridad a víctimas y testigos.

Desde su creación se ha establecido una célula en Goma (Kivu Norte) y otra en Bukavu (Kivu Sur). La prospectiva es cubrir además Kalemie (Katanga), Maniema (Kindu) y Bunia (Provincia Oriental). Estas unidades no realizan investigaciones, sino que las apoyan. El tema que enfrentan no es menor, dada la escasa capacidad de la justicia militar para procesar y las interferencias en la acción de justicia, relacionadas con que la justicia militar (aunque depende del Ministerio de Justicia) se ubica dentro de la estructura del Ministerio de Defensa. Y es por ende una unidad dependiente con las complicaciones que eso conlleva (como en los conocidos argumentos que más de una vez se esgrimen en casos latinoamericanos donde los auditores y los jueces responden en grado a superiores que pueden estar involucrados en un caso, o tener un interés en él).

> Por otra parte, las disposiciones del código penal congoleño cubren no solamente a las FARDC y a la PNC, sino también a quienes cometen crímenes con armas de guerra (lo cual incluye a los grupos rebeldes). Y, también, es sobre la justicia militar donde recae la investigación y prosecución de los crímenes bajo el Estatuto de Roma; ninguna otra institución judicial puede hacerlo. De las masacres relevadas, sea por fuga de acusados o por argumentos de falta de pruebas, solamente una o dos personas logran ser llevadas a la justicia. En el caso de la masacre de Walikale, al cabo de año y medio de proceso solo se había logrado detener a una persona.

60 MONUSCO / UNJHRO, *Final Report of Mass Rapes and Other Human Rights Violations in Walikale Territory* (Julio de 2011).

61 MONUSCO / UNJHRO, *Report of Mass Rapes and Other Human Rights Violations in Masisi Territory* (Julio de 2011). Es el tipo de situaciones que genera impotencia en los actores de derechos humanos y justicia de la Misión que fueron entrevistados: 47 mujeres violadas, tratamientos degradantes a cerca de otras 15 personas, y 100 casas saqueadas, pero las fuentes no lograron identificar a qué batallón pertenecían los perpetradores.

Condicionalidad, equipos de investigación y células de prosecución están íntimamente relacionados a uno de los grandes dilemas y desafíos de la institucionalización del sector de seguridad, cual es el de la justicia militar y el de la justicia en general. Por ello, no son pocos los actores de la propia Misión los que enfatizan que los cambios deben estar atados indispensablemente a la mejora en la Justicia.

UNPOL y la cuestión policial

Aunque la característica del conflicto lleva a asociar inmediatamente a lo que sucede con las fuerzas armadas, la cuestión policial en la RDC es también central al futuro de la paz y a las posibilidades de prevención y detención de actos criminales y por ende a alguna clase de justicia. Tal como lo han experimentado varios países latinoamericanos, los procesos de reconstrucción de la paz y de desarrollo de un contexto democrático comienzan con la finalización del conflicto armado y la sujeción del aparato militar a las leyes y autoridades legítimamente constituidas. Sin embargo, tan relevante como ello es la constitución de un cuerpo de policía como fuerza pública de aplicación de la ley y de apoyo a la convivencia ciudadana, colaborando a que la presencia del Estado sea algo real y práctico a la vida cotidiana.

A nivel nacional se han realizado algunos esfuerzos tal como la sanción de la ley de policía, que apunta a una policía de adecuado funcionamiento; sin embargo hay un largo trecho para llegar a ello.[62] Por ejemplo, el salario de los policías de la PNC, cuando lo cobran, es de 40 dólares cualquiera sea su rango. Puede observarse a simple vista que carecen no solamente de equipamiento adecuado, sino de vestimenta apropiada.[63]

En Kinshasa parece haber mejor estructura de la PNC, y pueden observarse policías para organizar, en lo posible, el caótico tránsito. Asimismo existe una unidad denominada *Légion nationale d'intervention*, un grupo antidisturbios y de reacción rápida, que parece contar al menos con unos 6 utilitarios y personal con equipo más o menos adecuado para esa tarea de mantener el orden público. Paralelamente al aparato policial, aparece

62 Ley Orgánica 11-013, del 11 de agosto de 2001.

63 En un país con extensa temporada de lluvias –copiosas- no tienen siquiera un pilotín de bajo costo. Quizás lo más deprimente de nuestra visita fue ir a una comisaría de la PNC en Bunia un sábado. El local medía unos 3 metros cuadrados. El subcomisario que nos atendió era cordial y manejaba un adecuado francés. Tenía muchos papeles en su pequeño escritorio poco iluminado, y una viejísima máquina de escribir muy deteriorada como único instrumento. Un preso era sacado semidesnudo de un calabozo decrépito. La cocina estaba al aire libre.

la seguridad privada, con empresas que tienen un personal numeroso que actúa desarmado.

En este contexto, e indudablemente con bastante menor peso que en la cuestión militar, las Naciones Unidas despliegan a la UNPOL y a Unidades de Policía Formada (FPU), para asistir a la PNC en la seguridad de la población civil.

Las FPU son una especie de policía militarizada, viven y operan como contingente y tienen la misión de proteger a personal e instalaciones de la ONU, apoyar a la PNC, y mantener el orden. Bangladesh, Egipto, India y Senegal contribuyen con un total de 1.046 efectivos.

La UNPOL trabaja así con cerca de 1.050 miembros de FPU y unos 350 policías individuales. El número de mujeres tampoco es elevado, pero mejora sustancialmente la performance del componente militar: un 10% a noviembre de 2012. Otra virtud de muchos de los UNPOL es la proveniencia de países de habla francesa, lo cual favorece la relación con la población y hace que puedan comunicarse con los miembros de la PNC a los que deben asistir.

En general, la tarea que UNPOL desarrolla puede sintetizarse en cuatro ejes:

- **El refuerzo de capacidades:** formación y provisión de expertos. Entre las principales actividades cuentan el reciclaje de 6 batallones de la policía de intervención, la formación en violencia sexual, y la construcción de un centro de formación.
- **La colaboración en la estabilización del Este:** este eje de la tarea de UNPOL se observa más complicado ya que se está muy lejos de que sea real. Supone que en un futuro los militares sean retirados de la zona del Este, y su labor pase a ser desempeñada por personal policial.
- **La protección de civiles:** básicamente, formación a la PNC en el tema y participación en los JPT.
- **La protección de instalaciones y personal de la Misión.**

Uno de los proyectos más importantes a cargo de la UNPOL en el Este es el **centro de entrenamiento en Muganga**. Este centro, construido enteramente, aloja a quienes ya han sido seleccionados para entrenarse en labor policial básica. Está a 15 kilómetros de Goma, unos cuarenta y cinco minutos de recorrido en vehículo. La capacidad es para 300 policías (hombres y mujeres) que se entrenan allí a tiempo completo durante seis meses. De allí que incluya alojamiento, enfermería, cocinas y baños, además de las salas de clase. La construcción destaca en el paisaje de edificios ausentes o derruidos que abundan en el Este. Planificada con precisión, estaba casi terminada a inicios de 2012. La construcción es sencilla y austera, suficiente

para acomodar y satisfacer necesidades básicas; es el tipo de infraestructura necesaria para perdurar y apoyar la presencia estatal en un ambiente donde es difícil observarla.

El centro está bajo comando de un alto oficial de la PNC, mientras que el entrenamiento está a cargo de UNPOL. La idea es que el personal de UNPOL destinado en el Este vaya rotando para entrenar en la especialidad que cada uno de ellos tiene, 15 entrenadores en total, acompañados por 20 entrenadores puestos por la PNC.

Los 300 seleccionados para la primera camada de entrenamiento venían en su mayoría de distintas zonas del interior de la provincia, y luego serían redesplegados a esas mismas zonas. La edad límite fijada es de 40 años. Es un entrenamiento policial básico, para oficiales que no han tenido antes ninguna clase de entrenamiento. Se espera que distintas promociones vayan a lo largo del tiempo cubriendo un objetivo final de 1.500 policías.

Aún con pocos efectivos, se percibe entusiasmo en los agentes de la UNPOL que uno entrevista. Saben de las dificultades, pero no aceptan quedarse detrás de ellas. Hemos observado lo mismo en el ambiente de la MINUSTAH (Haiti), y valdría la pena estudiar un poco más el por qué de las diferencias en las sensaciones entre policías y militares.

Es importante destacar que la UNPOL no tiene misión ejecutiva en la RDC (no pueden ejecutar actos policiales), sino que eso corresponde por entero a la PNC. El fuerte, en este caso, es la formación y la asistencia. Pero aún así, tal como reconoció uno de los jefes, *"se tiene la experiencia, pero no los fondos para aplicarla"*. Muchos de sus programas están, por ello, en carpeta.

La UNPOL desarrolla una política de género por la cual busca sensibilizar a los países contribuyentes para que envíen el máximo de mujeres, y a la PNC en la temática. Todos los UNPOL reciben entrenamiento sobre el tema de violencia sexual, y en cada provincia existe un punto focal que trabaja además con las agencias del sistema y las ONGs (una de sus tareas, por ejemplo, es registrar a las organizaciones de mujeres que operan localmente, punto importante dado que los planes de casi todas las oficinas y agencias se basan en instrumentación con ayuda local). Una **Unidad de Violencia Sexual** en la UNPOL despliega policías especializados en distintos sectores, participa de los clusters de protección, y verifica además los antecedentes de quienes van a unirse a la PNC.

4. El papel de las fuerzas militares internacionales en la protección de civiles

Asumir que la presencia de una misión de paz es equivalente a fuerzas militares interviniendo para detener un conflicto es una inmediata y lógica asociación en la opinión pública y hasta en círculos de análisis de los distintos países, especialmente en un escenario de conflicto como el congoleño. Aún cuando aquellos que están en el teatro de las misiones o quienes tienen conocimiento de terreno saben que la doctrina de las misiones integradas respondió justamente a que el militar es solo uno más entre los varios componentes que deben actuar en un escenario de conflicto o post conflicto, es innegable que en tanto haya fuerzas militares en determinado escenario, la comunidad local y la internacional estarán esperando una acción definitoria de su parte para inclinar la balanza hacia la paz.

Pero tan cierto como lo anterior es el hecho de que diversos factores hacen que la cuestión diste de ser lineal. Desde intereses de los diversos países en tal o cual característica del conflicto hasta las precauciones de los países contribuyentes de tropas (TCC por sus siglas en inglés) respecto del riesgo que sus efectivos pueden correr en acciones militares, pasando por las capacidades que efectivamente las tropas contribuidas puedan tener para inmiscuirse en acciones que supongan combate, cuestiones diversas influyen en el mandato que finalmente se dará a una misión para el uso de sus fuerzas militares.

Un dilema queda así a los pies de las Naciones Unidas, pero en particular de la Misión: actuar aunque no haya sido mandado por los Países Miembros ni acordado con el Gobierno local y cargar el costo que ello suponga, o no actuar y cargar con el costo de las críticas de la opinión pública local e internacional. "Nosotros somos una fuerza de mantenimiento de la paz, de cascos azules establecida por el Consejo de Seguridad, no somos un ejército de guerra. Pero tenemos efectivamente la prioridad de la protección de civiles.", decía el RESG de MONUSCO en conferencia de prensa a fines de 2012,[64] cuando se lo interrogaba en la prensa acerca de la acción militar de los *peacekeepers* frente a la toma de Goma por parte del M23. Como reza un folleto institucional, "Los cascos azules no sustituyen al ejército ni a la policía congoleña".[65] Es la dicotomía con la que convive MONUSCO en su contribución a la paz y seguridad en la RDC.

Lo anteriormente referido contextualiza los delicados equilibrios que forman parte del quehacer de prácticamente todas las misiones de la ONU frente

64 Division de l'Information Publique de la MONUSCO, *MONUSCO's Weekly news Programme,* n. 14, 29 de noviembre de 2012.

65 Groupe de communication des Nations Unies en République démocratique du Congo, *Unis dans l'action,* p. 14. Traducción propia.

a un conflicto armado. Pero los tiempos parecen últimamente acelerarse para la comunidad internacional, en cuanto a la necesidad de ir disminuyendo contradicciones en la política y acción de la ONU. Influye también en ello la crisis económica internacional, y las crecientes reticencias a dar recursos en contextos de recesión. Atender este tema es uno de los desafíos más importantes que tienen por delante los países contribuyentes. Algo que la reciente creación de la Brigada de Intervención parece reconocer, hasta un cierto punto.

Qué y para qué

Sumando las tropas y los observadores militares, la fuerza militar de MONUSCO tiene un promedio de 17.500 efectivos (el máximo autorizado por el Consejo de Seguridad es de unos 20.500). El 90% de la fuerza militar total se concentra en las dos provincias Kivu y la Provincia Oriental, donde están además las fronteras calientes con Ruanda, Uganda, Sudán del Sur y Burundi entre otros (carácter transfronterizo de todo el conflicto que no puede olvidarse, sobre todo a la hora de analizar la capacidad militar). Si se adicionan las fuerzas existentes en Katanga, la Brigada Oriental y el llamado sector 2 del centro del país, se completa el panorama.

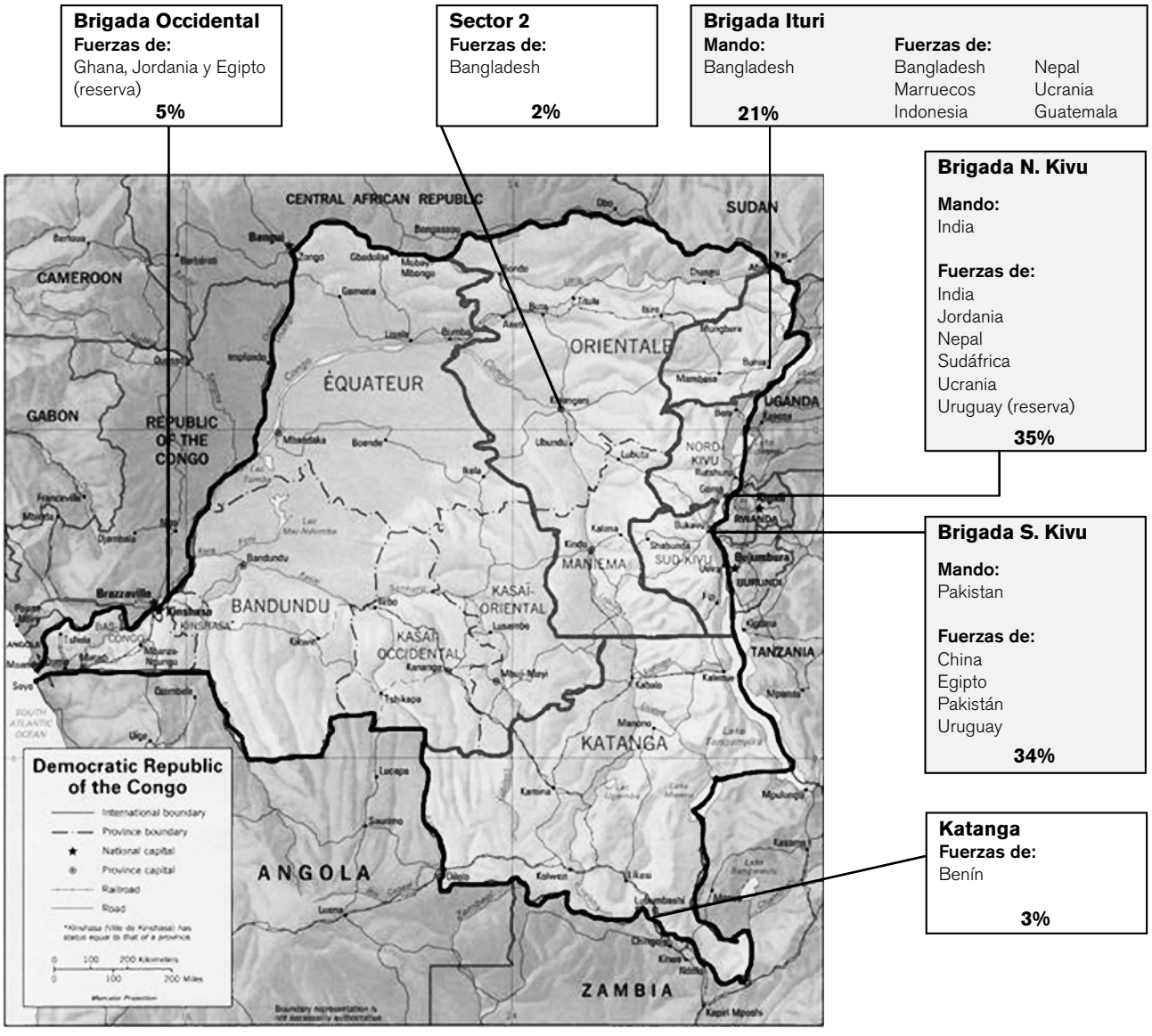
El cambio de despliegue fue parte del pasaje de MONUC a MONUSCO, cuando a partir de 2009 se comienza una estrategia de concentración en el Este, mientras que en la zona Oeste se trabajaría más en la cuestión policial. A partir de 2010 MONUSCO combina, en este sentido, el mantenimiento de la paz en el Este (que para algunos debería convertirse en imposición de la paz) con la consolidación de la paz en el Oeste. Mientras tanto, los cuarteles generales se mantuvieron en Kinshasa, sede del gobierno nacional y de la Misión. Allí se asienta el Comandante de Fuerza y un Estado Mayor.

La fuerza se estructura en cuatro Brigadas:

- Brigada Ituri, con sede en Bunia.
- Brigada Kivu Norte, con sede en Goma.
- Brigada Kivu Sur, con sede en Bukavu.
- Brigada Occidental, con sede en Kinshasa.

Un Batallón destacado en Katanga y un Sector en la zona de la Provincia Oriental completan la distribución geográfica. Existen también batallones de reserva (2 de Egipto en la Occidental y uno de Uruguay en Kivu Norte), y una sola Compañía Ribereña (la uruguaya), a pesar de los lagos y ríos que conforman el característico territorio. En cada una de las Brigadas de Ituri,

Distribución de fuerzas militares de MONUSCO, 2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados y la exposición del representante militar de la Misión en la Conferencia Internacional "Promover género para construir la paz", RESDAL, 2012.

Kivu Norte y Kivu Sur se despliega al menos dos batallones de infantería, junto con una unidad de aviación, una compañía de ingenieros y una facilidad médica de nivel 2.

Los mayores contribuyentes son India, Pakistán y Bangladesh, hecho que se refleja también en el mando que cada uno de esos países tiene sobre

las principales brigadas en el Este y Norte. Uruguay realiza una importante contribución en número y en diversidad de servicios. Guatemala, por su parte, despliega una de las tres Fuerzas Especiales, relevantes para el tipo de conflicto de que se trata.

	Hombres	Mujeres	Total	%
Bangladesh	2.514	14	**2.528**	**14,8**
Bélgica	20	1	**21**	**0,1**
Benín	438	12	**450**	**2,6**
China	206	12	**218**	**1,3**
Egipto	999	0	**999**	**5,9**
Ghana	421	40	**461**	**2,7**
Guatemala	145	5	**150**	**0,9**
India	3.704	0	**3.704**	**21,7**
Indonesia	175	0	**175**	**1,0**
Jordania	216	4	**220**	**1,3**
Marruecos	831	0	**831**	**4,9**
Nepal	1.006	17	**1.023**	**6,0**
Pakistán	3.695	0	**3.695**	**21,7**
Serbia	4	2	**6**	**0,1**
Sudáfrica	1.083	151	**1.234**	**7,2**
Ucrania	154	0	**154**	**0,9**
Uruguay	1.109	71	**1.180**	**6,9**
Total	16.720	329	**17.049**	**100,0**

Fuente: DPKO, Contribuciones a las Misiones de la ONU por país, 30 de noviembre de 2012.

El para qué de la presencia militar internacional dice relación con las funciones que tienen las fuerzas militares en la RDC. Aunque el foco suele colocarse en la intervención frente a una situación conflictiva, en realidad la protección de civiles tiene aristas más amplias. El análisis del papel militar en la protección de civiles se refiere a dos cuestiones centrales:

- Lo que debería esperarse de los militares para proteger a civiles frente a lo que se puede y tiene para hacerlo.
- Lo que no se puede lograr, aún en contexto pacificado, sin una presencia militar.

"Es muy difícil llevar esto adelante sin los militares", dirá en terreno una oficial de la Unidad de Violencia Sexual que con muy pocos recursos conduce programas en el Este. Cuando la conocimos, recién había conseguido un vehículo para movilizarse luego de meses de estar en destino. Estaba feliz, no importaba que fuera viejo o estuviera un poco dañado: ese vehículo era el equivalente a poder moverse adonde suceden las cosas. En otro sitio complicado, Bunia, las organizaciones del sistema ONU relataron cuán imprescindible era para ellos la escolta militar: organizaciones como UNICEF, OCHA y similares no pueden movilizarse en esa zona (donde entre otras cosas está presente la amenaza del LRA) si los militares no los escoltan. Lo mismo sucede en Dungu, donde todas las rutas tienen marca roja en los mapas de la Misión. En este sentido, la discusión sobre el "espacio humanitario" no aparece muy a menudo en las entrevistas en la RDC. A inicios de 2012, se produjo incluso un hecho inédito: por primera vez en su historia, la Cruz Roja recurrió a la asistencia de helicópteros militares, la única forma en ese momento de evacuar heridos luego de un ataque masivo en Shabunda. Eran, en ese caso, helicópteros uruguayos.[66]

Tampoco apareció muy a menudo en las entrevistas sostenidas en el ámbito de MONUSCO otra discusión clásica: civiles versus militares acerca de quién tiene el mayor papel en la misión. Una anécdota relatada por una oficial de género desplegada en el Este ilustra cómo se percibe entre el personal civil el papel de los militares:

> *"Un día, en un encuentro con un grupo de mujeres en una aldea del interior, estábamos comentando una de las principales problemáticas, la estigmatización de mujeres en cuestiones de brujería. Muchas veces las mujeres que presentan una molestia para la familia o para el marido o para la comunidad son acusadas de brujas y a veces lapidadas por la misma comunidad sin que nadie pueda intervenir. Entonces, una de las mujeres que estaba en la reunión levantó la mano y me preguntó si podía darles mi teléfono, para llamarme y que fuera a apoyarlas en*

66 "(…) fueron atacados y quemados varios centros poblados, trascendiendo la noticia que la cantidad de fallecidos superaba las 30 personas. Los sobrevivientes, en su mayoría mujeres y niños, se encontraban huyendo de los lugares atacados para refugiarse en otro centro poblado llamado Nzovu, unos 120 kilómetros al oeste de Bukavu.
"El día 6 de enero es solicitado el apoyo de Naciones Unidas para evacuar un gran número de personas del poblado de Nzovu, dado que las condiciones y recursos sanitarios en ese lugar ya habían sido superados debido a la gran cantidad de heridos de diferente entidad que se habían refugiado en ese lugar.
"A las 15:30 horas del día 6 de Enero de 2012, y a pesar de las malas condiciones meteorológicas presentes en el lugar y en la ruta, parten hacia Nzovu las dos aeronaves "Bell-212" de bandera uruguaya para constituir lo que hasta el momento es la mayor evacuación médica realizada por dicho contingente desde que fuera desplegado en tierras africanas en el año 2003.
"A las 17:45 aterrizaron en el aeropuerto de Kavumu ambas aeronaves, trasladando un total de 16 personas (13 adultos y 3 menores), con traumas y heridas de diferente entidad. Las mismas fueron atendidas y trasladadas a centros hospitalarios por integrantes de la Cruz Roja Internacional." *Fuerza Aérea Uruguaya realiza su mayor evacuación aeromédica en la RDC*, http://www.fau.mil.uy/20120106_medevac_congo.html

algún caso de ataques. Se los di, pero por la noche me quedé pensando. El lugar está a unas dos horas de donde estoy basada. Para mí, que me siento responsable de la protección de estas mujeres, es imposible en un caso así tomar un vehículo y recorrer dos horas por esos caminos para ir a defender a una mujer, probablemente no podré lograrlo o llegaré tarde. Entonces, muchas de mis responsabilidades como oficial de género no pueden ser completamente cumplidas si estoy yo sola, es necesario que esté apoyada tanto por la policía como por los militares. Esta colaboración es absolutamente necesaria para realmente proteger a los civiles."[67]

La seguridad, como base de la protección de civiles, abarca un rango de cuestiones, algunas notorias y otras no tanto:

- La defensa contra amenazas inminentes a la integridad física.
- La posibilidad de acceder a ayuda humanitaria (insumos y servicios médicos fundamentalmente).
- Caminos que vinculen los poblados, evitando así la soledad de las grandes extensiones de territorio que alimentan la violencia y la delincuencia y también permitiendo acceso más rápido a la hora de pedir ayuda.
- Que los distintos programas puestos en marcha por la comunidad internacional lleguen a los destinatarios, en un contexto violento y de infraestructura complicada.
- Que las fuerzas del Estado estén estructuradas y preparadas para servir a los ciudadanos y no sean uno de sus peores enemigos.
- La construcción de un espacio público seguro, donde puedan desarrollarse actividades económicas, desarrollar mercados de intercambio, y explotar los recursos naturales propios al país.
- Fortalecer el control fronterizo y así combatir el tráfico ilegal, fuente de criminalidad.

Por lo que se observa en el terreno, en un escenario como el de la RDC no es exagerado afirmar que -aún con las limitaciones y cuentas pendientes de la estrategia y actividad militar de MONUSCO- es prácticamente imposible desarrollar la mayoría por no decir todas las citadas bases de la seguridad sin la presencia actual de los militares internacionales. Estos entre otros cumplen las siguientes funciones:

- **Presencia, aunque limitada, en zonas calientes:** La estrategia se basa en el despliegue de COBs (bases de compañías) en zonas inaccesibles. India

67 Entrevista celebrada el 14 de febrero de 2012.

en Walikale, por ejemplo, o Uruguay en Kimua. También se establecen bases temporarias (TOBs), por unos días aunque algunas pueden terminar permaneciendo mucho más que eso. La Fuerza Especial guatemalteca, por caso, suele hacerlo en medio de la selva, y desde allí desplegar patrullas. El batallón de Bangladesh en Ituri explicó, también, cómo además de patrullas muchos contingentes establecen bases temporarias como parte de su patrullaje, permaneciendo dos o tres días en el sitio.

- Esto último remite a otra cuestión ligada a la protección, la **recolección de información:** muchas veces son los militares quienes por su presencia en las COBs o en las TOBs logran la comunicación con las poblaciones aisladas, remitiendo luego a la información a los agentes civiles de la Misión. La Compañía Ribereña uruguaya desembarca por ejemplo en distintas aldeas, y realiza recolección de información a pedido de civiles, como parte de sus tareas rutinarias.
- Si bien formalmente está desaconsejado, se brinda **atención médica de urgencia** a pobladores cercanos a las bases que recurren a ellas. Todos los contingentes tienen en general su propia asistencia médica de urgencia para el personal militar, y es un hecho común que la población se acerque a solicitar ayuda.
- **Escolta de seguridad** para personal civil y de organizaciones del sistema de la ONU y de las organizaciones humanitarias internacionales. Desde la participación en los JPT hasta actividades concretas por ejemplo de distribución de sanidad, en los Kivus y en Ituri las condiciones de seguridad hacen imprescindible la escolta militar, y ha habido de hecho a lo largo de los años ataques tanto a personal de ONU como a ONGs.
- **Traslado** de dicho personal en condiciones de intransitabilidad (generalizadas). Se trata de caminos que, en vehículos 4x4, se recorren a un promedio de 5 / 10 km por hora. En temporada de lluvia, aún los camiones militares suelen quedar empantanados.
- Colaboración (en la práctica, desarrollo) de **obras de ingeniería** tales como la reparación o reconstrucción de caminos y la abertura de corredores de comunicación. En 2012, por ejemplo, la compañía de ingenieros de China rehabilitó 55 de los 135 kilómetros de camino del eje Baraka-Fizi-Minembwe, en Kivu Sur, una obra que se culminará en 2013. Obras del estilo colaboran tanto a la seguridad como al desarrollo económico (en este caso, en una zona devastada durante las Guerras del Congo).
- **Custodia** de espacios de mercado público. No es la mayor actividad que se realiza, pero aún así la formación de corredores seguros para hombres y mujeres que van al mercado, o la custodia durante determinados días de espacios donde se intercambian bienes, resultan la provisión de una seguridad relevante.

- **Las bases como "espacio seguro":** en localidades alejadas pero también en ciudades, los testimonios hablan de cómo la población local sabe que si se produce un enfrentamiento entre bandos o si se viene un ataque a aldeas, pueden estar más refugiados en las cercanías de las bases militares de MONUSCO.
- **Entrenamiento de las FARDC,** y realización de acciones conjuntas con las mismas. Es un punto crítico para la posibilidad de paz en la RDC. Tal como se viera en acápites anteriores, se trata de una fuerza desintegrada y nunca profesionalizada como tal.

El cómo de la acción militar: las piezas de un rompecabezas

La cantidad de tropas, su distribución o funciones representan una de las partes de la ecuación de las misiones de paz, cuyo resultado (si tan teórico todo esto pudiera ser) serían la paz y una vida cotidiana segura, garantizadas entre otras cosas por la presencia de una fuerza militar. En la práctica política interna y externa de las situaciones de conflicto, la otra parte de la ecuación es una suma de consideraciones políticas y estructurales a tener en cuenta para la acción política o -dicho de otra manera- para lograr cambios. La observación y las entrevistas en el terreno son en ese sentido aliados invaluables a la hora del análisis, y permiten agregar varias piezas a un rompecabezas que se completa con las fuentes documentales, o en el caso de decisores políticos, con los informes que le proveen sus propios espacios diplomáticos o militares.

El papel de fuerzas militares internacionales en el cuidado de la paz y en la protección de civiles en la RDC tiene a su alrededor varias cuestiones centrales a tener en cuenta. ¿Tienen diferentes jerarquías? Tal vez sí, y será esa una cuestión que quedará a los analistas y a los decisores. A los efectos de colaborar a la discusión, las cuestiones que aparecen a la observación sobre la práctica de la tarea militar internacional en la RDC y que impactan una sobre otra y en general sobre el éxito de la Misión son:

- **Las características del terreno, el tipo de unidades y los medios:**

"En muchas partes el terreno está totalmente desnivelado. El tiempo es impredecible. No hay cobertura de radar. Estos son nuestros mayores desafíos", relataba un comandante de la aviación bangladeshí en Ituri. Pudimos ver una experiencia directa en nuestra estadía en Goma: el comandante del batallón uruguayo intentando ir en helicóptero a Kimua (donde hay una compañía desplegada) por tres días consecutivos. El helicóptero no podía aterrizar

debido a la invisibilidad. Pero aún en condiciones apropiadas el transporte con este medio puede resultar complicado: según el encargado de una de las mayores concentraciones de medios aéreos de la Misión, *"A algunos lugares no podemos ir por problemas de reabastecimiento, las distancias son muy largas. En esos casos la opción que solemos emplear es llevar menos personas, para gastar menos combustible y llegar"*. *"La impredictibilidad del clima afecta mucho el mantenimiento"*, explicaba uno de los mecánicos en una entrevista separada, mientras un soldado a su lado agregaba que *"sí, y hemos tenido que quedarnos en los lugares a los que íbamos por problemas técnicos; la otra vez estuvimos 10 días cerca de Isiro* [Provincia Oriental, zona con presencia de LRA], *dormíamos en el helicóptero, es riesgoso pero acá es así"*.

Para apreciar el estado de las vías de comunicación terrestre no hace falta ir a la RDC. Basta con buscar el país en Google Maps y comparar la ausencia de rutas y caminos y los espacios vacíos con alguno de los países vecinos al Este. Uno de los pedidos constantes en este sentido -tanto de las autoridades de la Misión como del propio Secretario General- es que los países contribuyentes provean medios de transporte aéreo (entre ellos helicópteros, pero no solamente). A eso podríamos agregar compañías de ingenieros, que al igual que en casos como el de Haití podrían contribuir a la reconstrucción y el desarrollo y por ende a fortalecer la seguridad.[68]

El 59% del territorio congoleño es área selvática. Es el octavo país del mundo en cantidad de vías acuáticas (15.000 km). Se estima que menos del 2% de los caminos están pavimentados. MONUSCO tiene unos 23 helicópteros, y una sola compañía naval, la uruguaya. Las contribuciones de países y el diseño de fuerza que se brindan a MONUSCO siguen basándose en tropas de infantería.

Las características son un desafío especial también para los observadores militares (MILOBs). Vale recordar que los observadores se despliegan en equipos (generalmente de a dos), y no van armados ya que su misión es justamente observar antes que aparecer como fuerza militar. Patrullan todos los días, visitan las aldeas, entrevistan a los jefes y van a las salas médicas; su misión principal es obtener información de seguridad pero también ayudar al relevamiento humanitario. Sus informes, diarios, van a las oficinas del jefe de los MILOBS en cada distrito. [69]

Es paradójico que justamente en uno de los sectores del componente militar en el que se desempeñan más mujeres, en ocasiones no se las pueda

68 Algunos temas no son caprichosos tampoco por parte de los TCC: mantener medios aéreos es muy costoso, y según los testimonios recolectados el reintegro que hace la ONU no termina de cubrir los gastos de aportar un medio como ese. Aparentemente, algunos países contribuyentes han solicitado reformular lo que se cubre del costo de reposición de cada helicóptero (pidieron el 50%).

69 Gran parte de las tareas nos fueron explicadas por Rafa Medina, observador español, en un encuentro en Goma. Para conocer vivencias y detalles del día a día, sugerimos consultar el blog que mantuvo mientras estuvo en la Misión: misionrdcongo.blogspot.com/

emplear para estar en los lugares más alejados. Según el jefe de los observadores militares en Bunia en 2012, cerca de 100 MILOBs en el distrito de Ituri se desplegaban sobre todo en la foresta *"pero hay lugares donde sencillamente no se puede enviar a una mujer, no es seguro."* La frase nos hizo recordar el comentario de una oficial boliviana con vasta experiencia como observadora militar, cuando contaba que entre las primeras instrucciones y materiales que se le había provisto al llegar a la RDC estaba lo necesario para utilizar inmediatamente en caso de ser violada. De hecho, en esa zona los MILOBs residen con los contingentes por problemas de seguridad, aún cuando lo lamentan dado que la doctrina plantea que deben estar separados de los efectivos militares armados, por imagen frente a la población.[70]

• Las efectivas capacidades de vinculación con la población y de apreciación del ambiente

Uno de los mayores problemas que confrontan los contingentes es el idioma. En una misión de paz lo dominante no es el combate, sino la presencia, el logro de la confianza de la población y la colaboración para que los propios locales sean quienes reconstruyan luego de un conflicto. La única forma de operar en una misión de paz es hacerlo en la lengua madre, o en su defecto en aquella más cercana, la que resulta familiar para quienes allí viven. De otra manera, son una "incrustación" en el país, una "burbuja" que opera en la base y dentro del encuadre formal.[71]

El idioma oficial de la RDC es el *francés,* idioma de la colonización. Más allá de los dialectos, que se estiman en unos 250, existen cuatro lenguas nacionales que son las más utilizadas según la zona geográfica: el *Swahili* (especialmente en los Kivus), el *Tshiluba* (Kasai, al centro), el *Kikongo* (en la zona que va hacia el Atlántico), y finalmente el *Lingala*, que es muy hablado en el Norte y Noroeste pero también en Kinshasa y grandes centros, ya que fue históricamente la lengua utilizada por las fuerzas armadas desde la colonización, lo cual influyó en su expansión. A pesar de esta diversidad –misma que existe en todas las misiones más importantes hoy- en los círculos académicos, políticos y militares ligados al envío de tropas se sigue creyendo que con saber "un poco de inglés" el personal podrá manejarse.

70 Como explicaba el mismo jefe de observadores, *"nuestra seguridad es la población local, ellos mismos son los que nos avisan, por eso no es bueno que debamos estar escoltados".*

71 Algunas de las presentaciones que recibimos en las visitas a contingentes citaban como uno de los pilares el WHAM ("winning hearts and minds", ganar corazones y mentes), un viejo principio de contrainsurgencia muchas veces proclamado, pero difícil de instrumentar. Precisamente, instrumentarlo supone una cantidad de habilidades que no son hoy propias de la especificidad de la formación militar.

> El idioma francés no es un lujo, sino una necesidad para el efectivo desempeño en la Misión. Sería recomendable que una parte de los oficiales desplegados tengan conocimientos de francés.
> Y, en todos los casos, lo mínimo es un conocimiento adecuado de inglés.

En una misión en la que se demanda no solo conocimientos militares sino también habilidades de diplomacia militar, de conocimiento específico de las diversidades culturales, del país, y de los otros contingentes, y frecuentar personal civil de la Misión, de ONGs y de gobierno, el idioma francés no es un lujo sino una necesidad.

Podría argumentarse que la preparación de personal en francés requiere tiempo, ya que no es la lengua extranjera más difundida y aprendida por las poblaciones de los países que hoy constituyen la mayoría de los contribuyentes a las misiones de paz (como los que hablan español). Es entendible, y deseable sería que hubiera planes al respecto.

Vienen sin embargo pocas explicaciones a la mente cuando uno se pregunta por qué gran parte de los contingentes militares no tienen mínimos conocimientos de inglés. En la práctica, es como si se dijera que el 80% de la fuerza militar está incapacitada de comunicarse con otras personas que no sean de su propio contingente. No puede hablar con personal de la Misión, ni con personal de otros contingentes, y menos aún comunicarse con algún local. Es generalizado a nivel de tropa, pero también –preocupantemente- en el nivel de la oficialidad. Los traductores locales, y los oficiales formados que terminan haciendo de enlace o relaciones públicas, se convierten en figuras centrales.

En muchos casos las decisiones personales de cumplir mejor la misión imperan, y los oficiales van y toman cursos de idiomas que provee la misma Misión.[72] En otros, el problema se le genera también a los que operan con ellos, que trabajan doble para entender y hacerse entender. Según relataba un encargado de proveer traductores locales a contingentes en Goma, los traductores locales hablan inglés y francés pero aún así se había dado el caso en que un traductor llamó y –desesperado- pidió ser trasladado de un contingente. Solo podía entenderse con dos o tres oficiales en una base que alojaba a más de cuatrocientas personas. Otro testimonio recogido en Bunia refería a un observador militar que no sabía inglés ni francés, y no podía por ende hacer uno solo de los reportes de situación que se supone son su tarea principal.

La falta de comunicación impide además apreciar el "ambiente", cuestión que una fuerza de protección debería estar en mejores condiciones de hacer.

72 Recordamos por ejemplo a un comandante que tomaba curso de francés, y en la UNPOL, a una oficial de policía que estaba tomando un curso de swahili.

Ciertamente, después de los reportes de las masacres de 2008 y 2010, se ha hecho un esfuerzo significativo por parte de MONUSCO a través de la provisión de los traductores a cada contingente. Sin embargo, es claro que los propios países deben hacer un esfuerzo adicional de entrenamiento previo al menos para los oficiales. O contratar un mayor número de traductores por su cuenta, lo cual trae también aparejado otros temas, como el de la confianza que los contingentes sienten o no que pueden depositar en personal local.

Los idiomas son también necesarios para el intercambio de informaciones, con el propio personal de la Misión. Un trabajador de ACNUR relataba que en cierta ocasión el jefe de una oficina regional había comentado a los militares del área la información que ACNUR producía, que la habían valorado mucho, y que pedían si por favor además de francés podía elaborar sus reportes también en inglés, para que pudieran entenderlos.

- **La perspectiva de género en los militares**

En general, impresiona la escasa contribución de personal femenino por parte de los países contribuyentes: se esperaría, para la seriedad de la violencia sexual en el área, una mayor presencia de mujeres entre las tropas. Las pocas mujeres desplegadas se concentran en algunos países que las envían en mayor número, y pocas realizan tareas efectivamente fuera de las bases (suelen estar en enfermería, administración y cocina). Importantes contingentes directamente no despliegan. La principal razón argumentada es que no revistan en las armas de infantería.

La presencia de personal militar femenino es uno de los indicadores de una perspectiva de género. Muestra también, de alguna manera, cómo se concibe en los TCC el tipo de conflicto y las necesidades del lugar de misión; en este caso su escasa presencia en el terreno podría conducir a planteos en las capitales acerca de este tema, como qué clase de personal creemos que debe enviarse y cuál debería ser su preparación en función de un cuidadoso análisis del tipo de conflicto que se enfrenta.

> En un escenario de conflicto donde más del 50% de la población a proteger son mujeres y niñas y donde la violencia sexual contra ellas es una de las manifestaciones más salientes, solamente el 1,97% de los militares internacionales son mujeres. A inicios de 2012 eran el 2,25%.

Esto no significa caer en clichés habituales sobre el tema: creer que todo se soluciona si hay mujeres entre el personal, o en el otro extremo el clásico "no hay mujeres, por ende género no es un tema". Una perspectiva más amplia habla de la **necesidad operacional** de una perspectiva de género, en un conflicto en el cual las mujeres y niñas son brutalmente atacadas y donde las fuerzas colaboran a la construcción de la paz en una sociedad en la cual al menos la mitad son mujeres. Ello

comienza por un mayor involucramiento de las capitales en la selección de personal y la capacitación. La sensibilización toca a todo el personal militar, hombres y mujeres, para poder desempeñar adecuadamente su papel. Como planteaba personal civil de la Misión en Bunia, *"Los militares deben estar preparados para lo que van a encontrar, y estar sensibilizados frente al tema"*. Un sargento uruguayo resumió lo mismo en una impactante frase: *"Una cosa es ser militar y otra es estar preparado para lo que va a tocar ver aquí"*.

Operacionalmente, una protección de civiles más efectiva en la RDC implica por ejemplo cuestiones como las siguientes:

- Que el personal médico militar esté entrenado para aplicar kits de post exposición a una violación.
- Que las patrullas se programen acorde a la evaluación de vulnerabilidad de mujeres en determinadas zonas, y que se evalúen las posibilidades de incorporar mujeres en roles operativos.[73]
- Que comandantes, oficiales y tropa tengan apertura a la cultura local y puedan así captar las necesidades operativas del área sin caer siempre en las intermediaciones de los hombres.
- Que las bases militares permitan el alojamiento de personal femenino de la Misión especialmente en zonas de riesgo.[74]
- Que los comandantes de bases y batallones incorporen como parte de su rutina operativa la vinculación con las oficinas de género y de violencia sexual de su área de responsabilidad, intercambien datos y proporcionen los medios y seguridad que estén a su alcance.[75]
- Que participen de los grupos de trabajo de protección que funcionan en el área de responsabilidad.

---

73 Una fusilera uruguaya entrevistada aseguró que iría una y otra vez a la base en Kimua, donde estuvo destinada varias veces en plena zona de combate entre 35 y 40 días. Sus compañeros, presentes en la entrevista, apoyaron el argumento de que ser mujer no inhibía ni afectaba el desempeño de la compañía. El tema tiene también un impacto social; se relataba el caso de la capitana uruguaya que piloteaba un helicóptero, causando impacto en las mujeres de las aldeas en las que aterrizaba.

74 Una entrevistada civil en Goma comentó un caso que le había tocado personalmente, cuando debió ir junto con otra mujer a una zona selvática donde se habían producido hechos violentos, a desarrollar un programa vinculado a las aldeas del área. Cuando llegó la noche, el comandante de la base militar -única estructura de la Misión en el área- le dijo que no podían pernoctar allí, que no se permitían mujeres y que era por su protección. Así, las enviaron a pernoctar en la iglesia de la aldea. *"Allí, solas, sin ninguna protección, ¿no corríamos más riesgos que en la base?"*. No fue el único caso de este tipo que se nos transmitió en las diversas entrevistas.

75 Sería importante, por ejemplo, que los reportes de las reuniones que se realizan con la comunidad en bases en lugares alejados lleguen a estas oficinas civiles en Goma, Bukavu o Bunia desde las mismas Brigadas de la zona sin tener que recurrir a la larga vía burocrática (que incluye no solo el eje interior-Kinshasa sino también el civil-militar en la propia Kinshasa).

- Que si no tienen mujeres en sus contingentes, estén capacitados para saber cuándo recurrir a la presencia de alguna de estas oficinas y otras organizaciones del sistema para cumplir mejor la tarea que les haya sido asignada (incluyendo saber dónde derivar casos). Y en el caso de contar con mujeres, que puedan hacer un mayor provecho de ellas en actividades con la población local.
- Que estén preparados para desarrollar una vinculación con la comunidad local, especialmente con grupos de mujeres, a fin de obtener relevamientos de información adecuados.[76]
- Que se desarrolle en mayor grado la figura del punto focal de género en los contingentes.

Un punto también fundamental es el ligado a conducta y disciplina (SEA, *sexual exploitation and abuse*). Los contingentes suelen asociar inmediatamente género a SEA, y una mayor capacitación sobre lo que realmente supone perspectiva de género podrá alejar las prevenciones y defensas que naturalmente se tienen. Existe, en este sentido, una ventana abierta de oportunidad en muchos de los contingentes visitados para recibir e intercambiar sobre las cuestiones de género en la RDC especialmente en sus derivaciones operativas.

Respecto de SEA, es claro que un abuso cometido por personal de la Misión empaña en pocos días todo lo que puede haberse logrado. Y en el caso del personal militar, las posibilidades de una justicia efectiva son más complicadas: el personal es repatriado para que el caso sea tratado en su país de origen, quedando para la Misión la carga ante la opinión pública sin que nada pueda hacer para contrarrestarlo. Aunque en los últimos tiempos no ha habido casos notorios, la imagen de la Misión en la RDC se ha visto varias veces empañada por abusos sexuales de tropas hacia población civil, o de participación en redes de prostitución.[77] Este es un tema complejo para todas las misiones, pero además como dice una encargada de conducta y disciplina en el norte del país, *"No podemos agregar, a gente que ya está traumatizada, que aquellos que los van a proteger abusan de ellos. Los países deben tener medidas pre despliegue, aquí asumimos que cuando las tropas llegan ya tienen*

76 *"Si llegas a una aldea muy remota debes aprovechar la oportunidad"*, decía una oficial de violencia sexual. *"Pero no es solo llegar, sino también entender, comunicarse. La importancia de los militares es que son los que más conocen los lugares, y los que pueden llegar".*

77 Los casos que más impactaron en los medios internacionales fueron los de 2004, cuando se denunció que los cascos azules intercambiaban sexo con mujeres y niñas a cambio de alimentos (un pan) y dinero (1 o 2 dólares). Ver Naciones Unidas, Asamblea General, *Investigation by the Office of Internal Oversight Services into allegations of sexual exploitation and abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo, A/59/661* (Nueva York, 5 de enero de 2005).

un cierto nivel de capacitación sobre el tema, que les dieron una base en sus países".

El entrenamiento que se recibe al llegar a la Misión es de inducción, dos días en los que se tratan numerosos temas, y dentro de ellos género o conducta y disciplina pueden ocupar unos treinta a cuarenta minutos cada uno. Para los países contribuyentes, el desafío pendiente es trabajar la capacitación en el país antes del despliegue, con programas que apunten a desarrollar una mayor concientización y responsabilidad individual. Los efectivos militares deben estar conscientes del papel que están jugando y de lo que la sociedad espera de ellos. También en este tema existe una serie de clichés, como el conocido de "son muchos meses", argumentaciones que no hacen más que hablar de una pobre formación profesional militar y del poco entendimiento de lo que significa una misión de paz en el mundo actual. Quien no puede adecuarse a las exigencias de un ambiente de misión no debería participar de ella, sea joven o mayor, hombre o mujer, civil o militar.

Las comandancias de los contingentes manifestaron estar conscientes de la magnitud de la problemática, la cual suelen abordar con permanentes recordatorios a las tropas de las regulaciones de la ONU al respecto y manejo de las salidas (por ejemplo, oficiales acompañando salidas). Es necesario sin embargo aceptar que es previo al despliegue cuando más se puede hacer al respecto.[78]

- **El mandato y la estrategia militar derivada**

El mandato de la Misión está íntimamente ligado a la idea de que es el Gobierno quien tiene la responsabilidad primaria de la paz, la seguridad y el desarrollo. De allí, los diversos programas y acciones se basan en colaborar con el Gobierno, asistirlo, etc. En lo referente a protección de civiles, el mandato establece la autorización para el uso de la fuerza en caso de inminente riesgo físico de la población, así como para la protección de instalaciones, equipos y personal de la propia ONU. En ese marco se pide a la Misión que apoye al gobierno congoleño a reforzar capacidades militares e institucionales, lo cual supone involucrarse en apoyar la reforma del sector seguridad y justicia. Reforzar la autoridad del Estado será clave y ello se piensa en el marco de un plan de estabilización y reconstrucción (STAREC) y de la estrategia internacional de apoyo en materia de seguridad y estabilización (ISSSS).

78 Se relaciona a ello el tema del bienestar del personal, que depende también de lo que el propio país provee. Algunos países dan incentivos a quienes despliegan (un suplemento aparte del salario ONU), les facilitan el contacto con la familia, provisión de un campamento con ciertas comodidades o no, o fondos para proyectos QIPs que ayudan al vínculo con la población (algunos envían un equipo de reconocimiento previo al despliegue del contingente que evalúa incluso la posibilidad de proyectos CIMIC).

Pero la distancia entre esta propuesta y la realidad es muy grande. La presencia del Estado es mínima en vastas zonas del país.[79] Las fuerzas armadas (que se estiman en unos 150.000 miembros) están lejos de constituir una fuerza profesional, están impactadas por el proceso de *brassage* continuo y por motines y violaciones de los derechos humanos. Al menos desde 2005, todos los informes del Secretario General de la ONU plantean que la construcción de una fuerza armada capaz, un Estado que pueda extender su autoridad a todo el territorio, es un prerrequisito esencial para la seguridad.

La pregunta sobre las FARDC genera respuestas similares desde diversos sectores: *"Estos tipos son lo peor"* (observador militar en el Norte); *"El problema de seguridad más importante es el ejército congoleño"* (integrante de una FPU en Bukavu); *"Maman, ¡ça c'est terrible!"* (líder de una organización de mujeres en Goma). No son interpretaciones al azar o fuera de lugar, son reconocimientos de una situación que los propios informes oficiales reconocen cuando hablan, por ejemplo, de las FARDC como uno de los perpetradores principales de violencia sexual o evalúan que "A medida que se incrementaba el número de soldados de las FARDC, la situación de seguridad se deterioraba".[80]

> La política que determinó que el papel de las fuerzas militares internacionales fuera apoyar a las fuerzas locales se basó en una premisa que luego no funcionó: una fuerza local mínimamente constituida y profesionalizada. Cualquier estrategia derivada afronta el riesgo de la intrascendencia o el fracaso. Para lograr cambios, se impone revisar las premisas.

Los problemas de la reinserción de combatientes y de la conformación de una fuerza armada nacional –complejos y problemáticos en la generalidad de los procesos de paz- se agudizan en el caso de Congo por la mecánica de la incorporación permanente no solamente de tropas que hasta entonces podían ser enemigas, sino fundamentalmente de oficiales que -en muchos casos y como parte de las condiciones de reinserción- reclaman una jerarquía militar. Puede uno imaginar el sentimiento de víctimas que ven –por caso- a quien quemó una aldea vestir uniforme con grado de oficial.

Sumado todo ello a las aberraciones cometidas durante las guerras, la indisciplina y la comisión de delitos son un desafío mayor para cualquier proceso de reforma. El escenario: tropas mal o nada pagadas, viviendo en carpas en medio

79 A pocos kilómetros de las ciudades (por no decir en las ciudades mismas) ningún símbolo, edificio o personal recuerda la existencia de un Estado. Es una figura ausente. A poco de Rutshuru, por ejemplo, el vacío del paisaje es interrumpido por alguna iglesia, alguna escuela financiada por una cooperación o por iglesias, y las aldeas. No extrañan las lealtades diversas a grupos, ni la preponderancia de lo local y de los jefes locales, tema que ameritaría mayor análisis y conocimiento.

80 MONUSCO / UNJHRO, *Special Report, Consolidated Investigation Report following Widespread Looting and Grave Violations of Human Rights by the Congolese National Armed Forces in Goma and Kanyabayonga in October and November 2008* (7 de septiembre de 2009), punto10.

de la soledad del paisaje o en hacinamientos en las ciudades, con sus propias familias a las que no quieren dejar por temor ya que tienen miedo de dejarlas solas. No es mucho lo que la Misión puede hacer con todo ello, al menos en el presente contexto y mandato. Aunque existe una célula de reforma del sector de seguridad, los balances de poder internos a la política congoleña no habilitan aún tomar el tema de las fuerzas armadas (según dicen, para no agitar los ánimos no se habla en Kinshasa de reforma, sino de *desarrollo* del sector). Es un tema delicado, y los pedidos del Gobierno refieren usualmente a que se brinde asistencia técnica y se colabore en la construcción de la Policía Nacional (PNC). El tema del apoyo y reforma de las FARDC parece ser derivado hacia lo bilateral, donde las comunes descoordinaciones entre donantes presentes en cualquier contexto similar permiten un amplio margen de maniobra.[81]

La situación de la reforma de la seguridad y en particular de las fuerzas armadas es extremadamente compleja, y debería atender dos frentes simultáneos: el de la depuración de lo que se construye, y el de la motivación y bienestar profesional de quienes están llamados a ser la base de una verdadera fuerza profesional. Así como hay corruptos y delincuentes, hay personal que vive en condiciones lamentables y al que le es difícil encontrar una motivación profesional. Se apreciaría que la Misión tuviera más injerencia real en el tema. Es tal vez algo en lo que los latinoamericanos podrían contribuir, proveyendo expertos civiles y militares.

- **Las habilidades del personal militar**

En una misión como MONUSCO el militar actúa en un contexto muy diverso. Además del conocimiento militar, se necesita cultivar otras habilidades, vinculadas a lo que se conoce como la doctrina del "cabo estratégico". Especialmente entre los oficiales se convive con situaciones que suponen ser, a la vez, soldado combatiente, diplomático militar, y fino observador de la realidad. Por ejemplo, disponer de habilidades negociadoras si estarán al mando de unidades, por pequeñas que sean, es uno de los principales requerimientos para sortear con éxito una misión en el exterior en un marco multinacional conflictivo.[82]

---

81 Hace años el gobierno promete una reforma de las fuerzas armadas. Finalmente, en 2011 se sancionó la ley de las fuerzas armadas, con disposiciones comunes a esa clase de leyes, que deberán pasar de la letra a la práctica. *Loi organique 11/012 du 11 Août 2011 portant organisation et fonctionnement des forces armeés* (Kinshasa: Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, 22 de agosto de 2011).

82 Llamó la atención que algunos contingentes en el Norte, por ejemplo, desconocieran la presencia de unos 100 militares estadounidenses enviados para instrucción a las FARDC por la presencia del LRA, envío que había sido anunciado por el propio Gobierno de EE.UU. Nosotros mismos vimos a algunos de ellos.

La capacidad de generar adecuada comunicación hacia la población y hacia los países contribuyentes es una de esas habilidades. Las explicaciones y datos diversos no sirven si no se conocen. Y nadie las escucha cuando suceden hechos aberrantes. La comunicación social del componente militar de MONUSCO es pobre y no parece adecuada al contexto ni al mundo actual. Si para conocer ciertas cuestiones que hacen a las posibilidades de acción militar o qué hacen efectivamente hay que desplazarse cientos o miles de kilómetros, es claro que también existe un problema de adecuada comunicación especialmente hacia los países contribuyentes y la comunidad internacional toda. Y los contingentes necesitan también abrir más las puertas y las relaciones con los agentes civiles de la Misión, ONGs locales e internacionales, y periodistas, alimentando la transmisión.

En lo que se refiere a comunicación hacia la población, por ejemplo, los militares no parecen estar muy actualizados, cosa que sí hace la MONUSCO entre otras cosas a través de Radio Okapi. Esta radio funciona las 24 horas, y es ampliamente escuchada por la población; difunde cuestiones propias a la Misión pero también programas de interés general.

Probablemente una política al respecto emanada desde los países y desde el mando general fortalecería algunas capacidades incipientes y desarrollaría otras. Algunos contingentes (Egipto, Bangladesh, por citar algunos) mostraron una capacidad interesante de comunicación hacia los mandos de sus países sobre lo que están haciendo. Y hacia las visitas. Fotos, actividades, videos, cámara y personal profesional. En otros es más difícil observarlo. Es un punto relevante a la hora de lograr adhesión en el país contribuyente, y de manejar la imagen externa del país hacia ocasionales visitantes. El batallón uruguayo en Goma mantiene una radio, que se difunde localmente. También es notoria la apertura a recibir periodistas de su país, que pasan unos días allí y luego publican periódicamente en Uruguay sobre ello.

Pero en general, no se observa mucha energía puesta por los contingentes militares en desarrollar una comunicación hacia la generalidad de la población, de hecho pareciera predominar un cierto temor al contacto y una preferencia por el aislamiento, probablemente por motivos de seguridad así como por cuestiones culturales. En palabras de un alto oficial de la Misión en 2012, *"Debemos fortalecer en los militares la capacidad de aprehender la necesidad de la protección de civiles, y que haya una interacción con la sociedad, con los civiles en general."*

Podría decirse que las bases de compañías en localidades, o las bases temporarias, son estructuras que además de aportar a la movilidad de la fuerza colaboran a la comunicación social, y por ende a la imagen de toda la Misión. Las estructuras en batallones, en cambio, favorecen el aislamiento.

Otras habilidades tienen que ver con la capacidad de interactuar con públicos diversos y de

evaluar la situación. El lenguaje, como se vio anteriormente, es una restricción seria que enfrentan varios contingentes. Aún así, una cierta sensibilidad cultural y apertura es necesaria a la hora de reunir información y realizar análisis de inteligencia, necesarios para prever ataques a poblaciones. La generación de confianza es una tarea que debería tocar a cada comandante de unidad, y esa vinculación con la población local debería ser algo que los contingentes busquen para su propio éxito operativo. El involucramiento de la población local es un tema que excede a los militares, pero vale tocarlo porque la labor se ve también afectada por ello: *"si la comunidad no se involucra, por más que entrenemos a la policía y a los militares poco se puede hacer"*, dirá la encargada de la oficina de Bunia.

Algunos contingentes muestran mayor comprensión de la situación y avanzan más allá, por ejemplo utilizando a los traductores locales para que interactúen durante el día con la gente, y buscan mayor contacto con los jefes locales en aldeas e incluso con los jefes de las FARDC en el área. A otros les cuesta más superar el desafío, *"No podemos estar en todos lados… Se nos hace muy difícil la protección sobre todo en áreas remotas, de las cuales no tenemos información. También porque la gente es reacia a dar información, tienen miedo a la revancha de las milicias"*.

- **El tema de las patrullas**

Es un tema central tanto para la protección como para la generación de confianza en la percepción de la población. La acusación de que los uniformados están encerrados en sus bases militares o en sus camionetas corre como reguero de pólvora en cualquier misión de paz, muchas veces lamentablemente con razón.

De las entrevistas realizadas quedó la sensación de que existen interpretaciones diversas acerca del mandato. Mientras algunos argumentan que aunque no haya presencia de la FARDC se debe actuar, otros creen que se debe evitar situaciones que asemejen cualquier tipo de imposición al gobierno (cabe destacar que en general los agentes civiles del interior del país se inclinan mayoritariamente por la opción de que se debe actuar más de lo que se hace). En este contexto, la principal perjudicada es la población, que sigue sufriendo el conflicto. Y, en segundo lugar, la propia Misión cuya imagen se empaña. *"Hay como un sentimiento en la gente de que no estamos haciendo todo lo que deberíamos"* dijo un entrevistado civil en Bukavu. *"Tienen una base allí y no hacen nada"*, refirió un representante de una organización del sistema ONU en el Norte. "*Podrían hacer más y no lo hacen"* fue la frase escuchada en tres entrevistas.

No menos cierto que las dificultades de operar con las FARDC es que en ocasiones los contingentes militares aprovechan las zonas grises para escudarse en la inacción. Un caso es por ejemplo el de las patrullas. Se comentó que

en el Norte, en una región donde es imposible aún salir sin escolta y donde las FARDC se retiraron un poco por su reestructuración, algunos contingentes se niegan a hacer patrullas (*"dicen que las patrullas tienen que ser conjuntas y con eso se excusan"*, dirá el representante de una organización humanitaria).

Por las características del conflicto y del escenario operacional, es claro que para cubrir mínimamente las necesidades de protección fuera de las ciudades se necesita patrullaje a pie, así como la intensificación de patrullaje nocturno. O dicho por el director del Hospital Panzi, *"¿Qué clase de protección dan si solamente lo van a hacer con los que están cerca?"*[83]

> En tanto los contingentes no sean mayoritariamente invitados (tanto por el mando militar de la Misión como por los propios países contribuyentes) a evitar los esquemas de patrullas rutinarias, a incrementar las salidas, y a tomar el riesgo de bajar del vehículo, es poco lo que se podrá lograr de las patrullas y menos aún generar confianza en la población local.

Influye la permeabilidad y flexibilidad de los comandantes: *"MONUSCO confronta un problema de medios"*, decía un trabajador humanitario, *"deben elegir prioridades, ver dónde ir, porque no pueden ir a todos lados"*. Las entrevistas con actores humanitarios permitieron comprender un poco mejor qué significa la presencia militar en ciertos lugares del país, cómo necesitan a las fuerzas internacionales para hacer su trabajo. Sin embargo, también los mismos entrevistados reclaman, y refieren que algunos contingentes se aferran a los esquemas de patrullas rutinarias, siguiendo horarios y recorridos conocidos por todos los que habitan el lugar.[84]

También a veces los efectivos son reacios a involucrarse, por miedo a verse comprometidos en combate. Es un riesgo especialmente para las TOBs; por ejemplo, un contingente comentó un caso en el que un grupo de milicias estaba robando, una patrulla se los cruzó y recibieron fuego. El chofer recibió un disparo en el pecho.

Esto último toca lateralmente la cuestión del "doble sombrero", y qué clase de instrucciones o respaldo reciben de sus propios países para cierta clase de acciones más riesgosas, como un patrullaje a pie o nocturno. Si

---

83 A pesar de que los cascos azules están autorizados a emplear la fuerza en la protección de civiles, se relató en algunos contingentes que de acuerdo al memorándum de entendimiento firmado por cada país con el DPKO cada uno de ellos hace reservas en cuanto al uso efectivo de la fuerza; uno de ellos explicó que la consulta a su capital antes de movilizarse es obligada. En 2012 al producirse el avance del M23 sobre Goma, helicópteros artillados de Naciones Unidas y de las FARDC fueron inicialmente utilizados. No sabemos cuál fue la causa de que cesara su actividad.
El Director del Hospital Panzi, gerenciado por la Iglesia Pentecostal sueca y presente en Congo desde 1921, se preguntaba en la entrevista "cuál es el plan de acción de MONUSCO", agregando que considera oportuno mantener la misión pero que ésta debe usarse para detener la violencia. Afirmó que muchos de los soldados "saben más de lo que dicen". El Dr. Mukwege tuvo que exiliarse temporalmente en 2012, pues es sabido que es muy "vocal" contra Ruanda y sus movimientos locales en el Congo.

84 *"La infraestructura es mala. Pero también es cierto que si se pusieran una meta cada semana y mostraran presencia, habría disuasión"*, nos dirían en Bukavu.

dadas las condiciones del terreno es necesaria movilidad y flexibilidad en los contingentes, la pregunta que de ello deriva es si se está preparado para usar apropiadamente la fuerza y se aceptan los riesgos que ello supone.[85]

Como parte de las medidas de protección, el comando militar de la MONUSCO desarrolló la iniciativa de despliegues temporarios *(Standing Combat Deployments - SCD)*, que desplazan una Sección a determinado territorio, donde se instala por unos días hasta que se decida su reemplazo o su traslado. Un ejemplo muestra las limitaciones de cobertura de territorio y amenazas tan diversas. En mayo de 2012, dos SCD se habían establecido en aldeas del territorio de Masisi que estaban sufriendo ataques, pero hubo que redesplegarlas en el mes de julio para cubrir la seguridad de Goma ante el avance del M23. Entre abril y septiembre de 2012, cerca de 250 asesinatos con contenido étnico fueron cometidos en ese territorio.[86]

Guatemala, Uruguay y la contribución latinoamericana

La Misión en la RDC ha contado con importantes participaciones latinoamericanas, ya que hasta la reestructuración en 2010 se desplegaba también en MONUC un contingente de Bolivia. A 2013, la contribución con contingentes desde América Latina la llevan adelante Guatemala y Uruguay, mientras que Bolivia, Paraguay y Perú desplegaban, junto con Uruguay y Guatemala, 82 observadores militares a fines de 2012.

Guatemala: la Fuerza Especial en el Norte

Guatemala tiene un contingente de 150 efectivos desplegados en Congo, al que se lo conoce como la GUASFOR. La mayoría está en la base de Dungu, manteniendo una pequeña célula logística en Bunia que trabaja para que lleguen las provisiones y los materiales necesarios para poder operar. Guatemala ha enviado ya 11 contingentes a Congo, con un período de misión de 9 meses. Todos los

85 "Exhorto a los países que aportan contingentes a que se aseguren de que sus contingentes estén dispuestos y puedan actuar de forma tal de de evitar los ataques contra la población civil, con arreglo a las reglas de empeñamiento". Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Twenty-seventh report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo, S/2009/160* (Nueva York, 27 de marzo de 2009), punto. 96.

86 "Grupos de hasta 250 individuos armados atacaron las aldeas, a menudo temprano en la mañana: muchos civiles murieron mientras intentaban escapar. A muchas víctimas se las mató a machetazos por la espalda, el cuello o la cabeza. Otros fueron quemados vivos en sus casas. La mayor parte de las víctimas fueron niños, mujeres y ancianos que no pudieron escapar." MONUSCO / UNJHRO, *Report on Human Rights Violations perpetrated by Armed Groups during Attacks on Villages in Ufamandu I and II, Nyamaboko I and II and Kibabi Groupements, Masisi Territory, North Kivu Province, between April and September 2012* (Noviembre de 2012), punto 4. A diferencia de otros informes, este no referencia qué sucedió con contingentes cercanos.

integrantes atraviesan el curso de kaibil ("el que tiene la fuerza y la astucia de dos tigres"), uno de los cursos de comandos más respetados de América Latina.

La única forma real de llegar a Dungu es por aire desde Bunia, una hora en avión o casi dos en helicóptero, atravesando selva con espacios de sabana. Si es por tierra, puede tomar unos tres días a pesar de que la distancia es de unos 300 kilómetros, o hasta ocho en época de lluvia. Allí, casi en el último punto hacia el noreste, están las fuerzas especiales de Guatemala (GUASFOR). Literalmente en medio de la nada, a diez kilómetros de un pueblo al que tampoco ha llegado nunca la infraestructura básica. Allí se realizaron entrevistas al contingente y a su comandante.

La geografía de Dungu habla de una selva tropical con tiempo muy inestable; de hecho es común que los vuelos se regresen a Bunia cuando la lluvia arrecia o que directamente no partan, pues las condiciones de aproximación y aterrizaje no son de las mejores. La zona se caracteriza también por la presencia de pequeños ríos, con puentes habitualmente dañados, dificultando aún más el traslado terrestre. Por ejemplo, recorrer los 94 kilómetros entre Dungu y Niangara (una de las aldeas es las que Monusco debe operar) puede tomar una semana en la estación de lluvia.

En el Alto Uelé, que es la zona del país donde se ubica Dungu, como se ha mencionado la principal amenaza es el LRA, el "Ejército de Resistencia del Señor", una fuerza con origen en Uganda que se instaló desde hace años en la cobertura del Parque Nacional Garamba. A lo largo del tiempo, han secuestrado miles de niños convirtiéndolos en niños soldados y esclavos sexuales. A pesar que han perdido considerablemente su poder- fuimos informados por varios representantes de MONUSCO en Bunia y Dungu que actualmente los miembros activos no son más de 100- bajo la protección natural del Parque Nacional se esconden y atacan pueblos, roban provisiones, provocan incendios o violan a mujeres, hombres y niños. Está tan invisibilizado el Congo para algunas cosas que incluso la campaña "Kony 2012" -que se convirtió en video viral internacional en días- enfocaba en Sudán y no mencionaba a la RDC[87], donde hasta marzo de 2012 habían debido desplazarse 341.000 personas. El total en los tres países afectados, República Centroafricana, Sudán del Sur y la RDC, se estima en 445.000.[88]

---

87 No hubo una sola referencia al drama congoleño ni a la RDC en la campaña masiva de opinión pública. En 2013, aunque el website de la organización que lo difundió ubica a Joseph Kony en la frontera entre Sudán y República Centroafricana, apunta el dedo a la MONUSCO diciendo que una de las diez medidas que acabarían con el problema sería "que los militares regionales y la MONUSCO incrementen las medidas de protección civil". Ver http://invisiblechildren.com/a-comprehensive-approach/ accedido 16 de enero de 2013. Aunque sea paradójico, ilustra cómo la comunicación de la Misión y de los militares debe mejorar para no dejar espacios vacíos como estos.

88 Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Report of the Secretary-General on the activities of the United Nations Regional Office for Central Africa and on areas affected by the Lord's Resistance Army, S/2012/421* (Nueva York, 11 de junio de 2012), punto.32.

MONUSCO y el LRA – El "Ejército de Resistencia del Señor"

Los problemas en la RDC causados por la presencia del LRA se remontan a 2005, cuando se los detecta por primera vez, en un movimiento de ida y vuelta constante entre Sudán y Congo aprovechando la porosa frontera del Parque Nacional Garamba.

Cerca de 1.200 efectivos se localizan en el Alto Uelé conduciendo operaciones militares propias y en conjunto con las FARDC.

Se establecen también bases temporales desde las cuales se llevan a cabo patrullas diurnas y nocturnas, así como escoltas a la población a organizaciones humanitarias.

Las unidades de ingenieros de MONUSCO han rehabilitado caminos, en orden a facilitar los accesos en toda la región.

Se provee apoyo logístico a unidades de las FARDC, incluyendo raciones y transporte para cerca de 2.000 efectivos.

Se apoya el establecimiento de una Fuerza de Tareas Regional de la Unión Africana.

En el Parque Garamba –que está a una hora de camino del contingente- perdieron la vida en una emboscada, en 2006, 8 miembros de las fuerzas especiales de Guatemala. Es uno de los lugares más peligrosos para las fuerzas militares y los civiles que están desplegados en Congo.

Dado que las fuerzas comando en Guatemala no incorporan mujeres a la especialidad, la decisión del Gobierno guatemalteco ha sido incorporar personal femenino en el área de servicios, especialmente médicas y traductoras. Suelen ser 5 de ellas, y antes de desplegar deben atravesar un entrenamiento físico que según comentan es bastante exigente.

Su misión principal es la protección de civiles y la escolta a personal civil de Naciones Unidas. Por las características de la fuerza, pueden ser enviados a cualquier parte en corto tiempo. La especialización y la forma en que desempeñan la protección hacen que la fuerza guatemalteca sea fuertemente demandada por las agencias civiles, que necesitan escolta militar permanente para desarrollar sus actividades, pero también por las ONGs (por la calificación de seguridad que tiene el lugar, hasta los observadores militares deben salir escoltados a sus actividades). Los GUASFOR comentan que a veces no dan abasto para cumplir con todos los pedidos que reciben. Eso será reafirmado `por funcionarios civiles de la oficina de Dungu y miembros de organizaciones humanitarias, que manifestaron pedir siempre la escolta guatemalteca *"porque no tienen problema de ir a ningún lado"*.

Cuando se refiere a la otra clase de operaciones principales que desempeñan para protección de civiles, pueden establecer bases temporales en los lugares a los que son destinados a hacer la operación, en cuyo caso se establecen y desde allí realizan patrullas a pie. Pero también pueden pasar varios días en viaje levantando campamento por las noches en algún lugar en medio del camino; puede ser una misión de tres días a Faradje acompañando un equipo de investigación del componente civil de la MONUSCO, o la llamada Operación Santa Claus encarada por MONUSCO y las fuerzas congoleñas en diciembre de 2011 en la zona, para disuadir la actividad del LRA en la época de fiestas. En esa ocasión hicieron más de 1.100 kilómetros de recorrido, que tomaron seis días. La GUASFOR puede auto sostenerse

hasta treinta días en una base de patrulla. El contingente que desplegó hasta mediados de 2012 recorrió 12.000 kilómetros en ocho meses. También se ha agregado a sus tareas, desde hace dos años, brindar rudimentos básicos de entrenamiento para fuerzas de comandos a una unidad de las FARDC.

El campamento del contingente es sencillo; los tradicionales Corimec que Naciones Unidas da para las instalaciones, un salón comedor para la tropa, y otro más pequeño para los oficiales. Pero los sucesivos contingentes le han dado el toque guatemalteco: una pirámide pequeña construida en el centro de la plaza de armas, a cuyo costado se recuerda a los kaibiles muertos en combate allí. Operacionalmente la GUASFOR depende del Comandante de Fuerza en Kinshasa; en Ituri dependen también de la Brigada allí instalada. Para las elecciones de fines de 2011 fueron llevados a Kinshasa, hasta que por los pedidos que realizaban las agencias para que volvieran a Dungu fueron redesplegados rápidamente de regreso.

Todos los días realizan ejercicios de entrenamiento; y prácticamente una vez por día tienen una operación. Lo más difícil para ellos es, como para todos los contingentes, dejar a las familias. En este caso, las conexiones son bastante más difíciles de las que se observan en otras partes del país. En época de lluvia es más difícil; granizo, tormentas eléctricas que destruyen equipos, fuertes vientos. Sólo una de las compañías de telefonía celular llega a Ituri; más de una vez terminan subiendo a la pirámide para lograr señal. Cada treinta días tienen uno de descanso, pero en la práctica la lejanía del lugar hace que sea difícil moverse; las reglas de seguridad hacen que donde sea que vayan deben ir con escolta.

Los soldados entrevistados son en su mayoría bien jóvenes; para muchos de ellos es la primera misión, y la reflexión general expresa que lo que más llama la atención y queda como experiencia es la revalorización del país propio y las ganas de colaborar a la estabilización de Congo. La actividad corriente ayuda a que el tiempo pase más rápido, todos los días hacemos algo distinto, comentan. Cuentan que la patrulla más larga que han emprendido llevó catorce días, y que sienten orgullo de poder escoltar agencias como Unicef o el Programa Mundial de Alimentos mientras hacen su trabajo. También aportan reflexiones para sus colegas de otros países latinoamericanos, planteando que *"hemos sufrido la guerra, vivimos injusticias, eso nos permite comprender y apoyar"*.

Uruguay: una intensa e histórica experiencia

Uruguay despliega en 2013 en el Congo 1.177 efectivos. Es el quinto contribuyente de la MONUSCO en cantidad de tropas. El contingente se despliega en:

- Un batallón del Ejército con base en Goma y destacamentos en otras localidades, que se constituye en Batallón de Reserva y como tal depende direc-

tamente del Comandante de Fuerza. El comandante del Batallón es además comandante del contingente nacional.

- Una Unidad Naval en Uvira, cuya área actual de operaciones es el Lago Tanganika.
- Una Compañía de Ingenieros, ubicada en Bukavu, Kivu Sur.
- Una Unidad de Apoyo Aéreo y una Unidad de Aviación ubicados también en Bukavu.

Uruguay está en la RDC desde el principio de la misión, en 2001. Ha estado presente en todas las grandes crisis políticas y de seguridad que ha atravesado el país desde ese momento: los avances de los rebeldes y luchas étnicas en Bunia en 2003, la crisis con Laurent Knunda en Bukavu, los enfrentamientos en ocasión de las primeras elecciones en 2006 en Kinshasa, y ahora, en 2012, el avance del M23 en Goma.

La Armada uruguaya ha recorrido y provisto seguridad para abrir la navegación en el Río Congo hasta las cataratas de Kisangani, a lo largo de todos sus desplazamientos. Las tropas terrestres también han estado desplegadas a lo largo y ancho de toda la geografía de la RDC, como puede observarse en el mapa de la página 84.

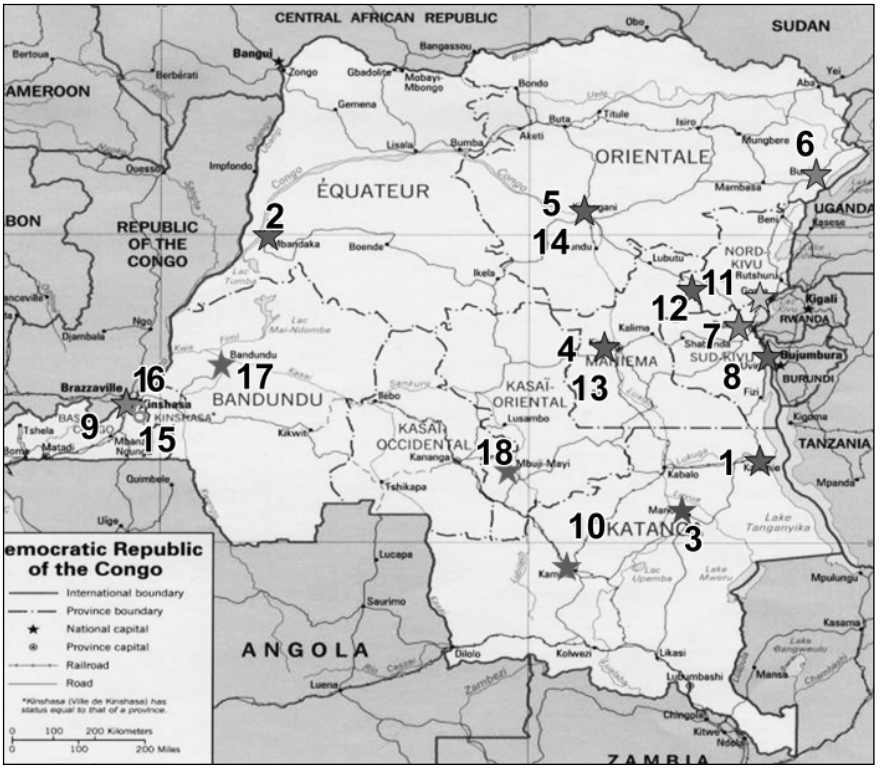
El Batallón ronda los 750 efectivos (incluyendo unas 30 mujeres) y está dividido en cuatro compañías. Actualmente esté ubicado en la base del volcán Nyiragongo, activo, cuya última erupción fue en 2002 (calles y casas en Goma muestran las particulares piedras de lava con la que se realizan construcciones). Los efectivos uruguayos saben que están al pie de un potencial desastre natural.

Una de las Compañías se despliega en Kimua y es reabastecida cada semana. Una vez al mes el capitán a cargo de la Compañía es relevado: *"después de pasar por los volcanes, las colinas sembradas y la selva, allí es donde se encuentra Kimua"*, relataba el comandante del batallón. El lugar es accesible sólo por helicóptero y la base uruguaya se encuentra en medio de una colina. Es considerado uno de los lugares más peligrosos actualmente en el Congo, donde dos grupos armados, el Frente Democrático de Liberación de Ruanda (FDLR) y el Frente Democrático Congoleño (FDC), están en constante confrontación por el dominio de la región. Cuando estallan los problemas, los civiles van alrededor de la precaria base uruguaya (que en la práctica queda entre dos fuegos), lo cual genera gran preocupación en los uruguayos. Los efectivos duermen en carpas, y conviven con toda clase de insectos y roedores. En la zona, según relatan, existen graves problemas sanitarios (la población del lugar carece por completo de infraestructura mínima), y es periódicamente un helicóptero de la Cruz Roja el que lleva algunas medicinas y atención médica. No hay ninguna presencia del Estado congoleño, ni FARDC ni PNC.

Histórico despliegues 2001-2011

1. Abril 2001 Kalemie
2. Junio 2001 Mbandaka
3. Octubre 2001 Manono
4. Febrero 2002 Kindu
5. Febrero 2002 Kisangani
6. Abril 2003 Bunia
7. Mayo 2004 Bukavu
8. Mayo 2004 Uvira
9. Febrero 2005 Kinhasa
10. Marzo 2006 Katanga
11. Mayo 2007 Goma
12. Septiembre 2009 Kimua
13. Julio 2010 Kindu
14. Abril 2010 Kisangani
15. Mayo 2010 Kinhasa
16. Septiembre 2011 Kinhasa
17. Octubre 2011 Bandundu
18. Noviembre 2011 Mbuji Mayi

Fuente: Presentación del Batallón de Uruguay en Goma, 2012.



Una de las misiones de la compañía en Kimua es hacer presencia. Lamentan, sin embargo, que sus patrullas solo pueden ser diurnas ya que no tienen capacidad de medios para pernoctar fuera de la base. Realizan patrullas a pie una vez al día, a diferentes aldeas cercanas. Es importante aclarar, en este punto, que el contingente uruguayo al igual que el guatemalteco, fue uno de los pocos casos en los que la referencia a patrullas a pie era espontánea al preguntársele si hacían patrullas. Para ellos, según lo explican, el patrullaje constante es un punto clave de la protección de civiles especialmente porque:

- Es la forma más efectiva de interactuar con la población.
- Es un elemento disuasivo.
- Permite al personal mantener un adecuado alistamiento sin representar una actividad hostil o amenazante.
- Justamente cuando hay conflicto, permite que los más vulnerables puedan acercarse.

En Kimua fueron desplegadas mujeres, a pesar de tratarse de un específico rol de combate. Esta es otra diferencia importante que Uruguay marca respecto de las experiencias de otros contingentes.

En Goma las tareas varían: desde la seguridad del aeropuerto y escoltas, hasta refuerzo a tropas

desplegadas y participación en planes de seguridad que disponga la comandancia. Al ser batallón de reserva, saben que pueden ser convocados a cualquier parte del país donde lo disponga la Comandancia de Fuerza. Por ello han sido desplegados por todo el país, y vivido las distintas vicisitudes políticas que se desarrollaron a lo largo de los años. Y como el personal uruguayo suele tener extensa experiencia en misiones de paz, en general para todos es la segunda, tercera o cuarta misión. Cuando se los entrevista, todos manifiestan sentir que el escenario de la RDC es una verdadera misión, donde hay muchas cosas para hacer y colaborar. Recuerdan por ejemplo los sucesos en Bunia, donde *"los rebeldes mataron a la mitad de la policía que había, vimos decapitados, sacerdotes empalados; entraron al hospital y mataron a todos"*. Todo *peacekeeper* uruguayo tiene anécdotas y testimonios históricos en su haber que permiten conocer más y mejor la historia de este conflicto.

Para ellos, los principales desafíos de estar en Congo se resumen en tres: la falta de infraestructura del lugar (y de medios propios, podríamos agregar) que no les permite hacer todo lo que creen que podrían, estar lejos de la familia, y lo que observan a su alrededor. *"He visto muchas cosas* –comentó un oficial que estuvo destinado en Ruanda en el momento del genocidio. *"Cuerpos aplastados. Montañas de ellos. Te vas generando barreras para sobrevivir." "Si le cuento a mi esposa no me deja venir más"*, aseguró un sargento. Otro: *"nunca había visto niños comiendo cosas podridas"*. Pero lo que también impacta es la sensación que algunos ellos tienen, de extrañeza en su propio país sobre lo que está haciendo Uruguay en este lugar de misión: *"Muchos de tus amigos se preguntan qué hacés ahí"*.

La escuela es llevada adelante por una organización local, APROFIME, e inicialmente fue generada por mujeres locales para niñas que hubieran sufrido violencia sexual pero terminó convirtiéndose en un lugar para niños en general hasta los 18 años. El orfanato es de niños discapacitados, una pequeña casa donde 68 niños conviven y llevan adelante un taller donde fabrican sus propios aparatos ortopédicos.

Como parte de su misión, ellos entienden que deben dar algo a la población y realizan por ello dos tareas CIMIC: la ayuda a una escuela y a un orfanato. Ambos lugares reciben, de la comida del propio batallón, una ración diaria que es llevada por los propios efectivos. La única ayuda que estos dos lugares reciben es la uruguaya. Se pudo observar cómo la población local profesa un gran cariño al personal uruguayo, y también, cómo afecta a ellos la situación y cómo se esfuerzan en hacer algo para mejorarla.

Es al observar estas actividades que uno piensa en la contribución que podría ser. El tema va más allá de este caso específico que involucra a Uruguay, es un tema para cualquier país contribuyente latinoamericano. Cuánto y con tan poco podría hacerse en lugares como la escuela y el asilo apo-

yado por Uruguay en la RDC, si se trabajara más concertadamente dentro de los gobiernos en lo que hace a la participación del país en una misión de paz. En el terreno, también sería importante un mayor conocimiento en los militares sobre el apoyo de la Misión en Proyectos de Impacto Rápido. Esto se relaciona con lo referido anteriormente: la necesaria capacidad en oficiales para interactuar con los agentes civiles.

Pero esto es para discusiones más serias en las capitales. Para los beneficiarios de la cotidiana y sencilla ayuda del personal militar, Uruguay escala a los puntos más altos del planeta.

En el caso de la **URPAC**, la unidad naval, hasta 2012 su base estaba en Bukavu, a orillas del Lago Kivu. A mediados de ese año fueron redesplegados para cubrir el Lago Tanganika. Se compone de unos 180 efectivos, y sus tareas consisten principalmente en:

- Patrullaje de reconocimiento y vigilancia, diurno y nocturno.
- Observación y reporte de actividades de distintos actores en el lugar.
- Transportar y dar seguridad a los observadores militares, al personal civil de la Misión, y a la ayuda humanitaria.
- Proteger a los civiles que se encuentren bajo amenaza inminente tanto en el lago como en las aldeas costeras.
- Búsqueda y rescate.
- Controlar la ocurrencia de actividades ilegales, por ejemplo, contrabando.

Las patrullas son diarias. *"Cuando patrullamos* –comentan los entrevistados- *dejamos los botes en la orilla y vamos a las aldeas ribereñas. Allí, con la ayuda de los traductores, hacemos entrevistas que sirven de relevamientos para las oficinas de la Misión y las agencias humanitarias". "La gente se amontona cuando llegamos; vemos las carencias, y al final te preguntás qué hiciste y qué no, qué podrías haber hecho".* También sucede muy a menudo que la población de la aldea les da una lista de pedidos y demandas, para que los canalicen.

La compañía tiene mujeres desplegadas, que realizan tareas en logística y otros sectores pero que pueden pedir ir en patrullas, y de hecho efectivamente lo hacen. Respecto de la experiencia de estar en misión, una de ellas dirá con humor que *"Ser mujer, ser madre, ser peacekeeper, ¡es muy difícil!"*.

La **Fuerza Aérea Uruguaya**, por su parte, opera el aeropuerto de Bukavu, donde despliega cerca de 100 efectivos. El aeropuerto es un punto vital de comunicación para MONUSCO y para toda otra organización que opere en

la zona dadas las malas condiciones de la infraestructura de los caminos. En 2004 la base uruguaya tuvo un momento de peligrosa fama cuando fue sede de las negociaciones entre Laurent Knunda (quien luego de haber sido nombrado General para el proceso de reintegración de las fuerzas armadas, formó un grupo rebelde de unos 5.000 combatientes) y el gobierno congoleño.

El contingente de aviación también despliega mujeres, más del 10% de su personal, entre ellas una teniente navegante, piloto civil y encargada de los servicios de check-in. En el aeropuerto también hay una unidad de dos helicópteros de transporte y evacuación médica, que en 2012 tenía como uno de los pilotos a una capitana. Prestan además servicios de meteorología y de seguimiento de vuelo (cuestión que es particularmente peligrosa en la RDC, donde la aviación civil está considerada una de las más riesgosas del planeta entre otras cosas por la falta de radarización). Desde que están allí (2003) y hasta 2011, habían realizado unas 35 mil operaciones aéreas, supervisando un movimiento de más de 300 mil pasajeros y una carga de más de 310 mil toneladas. Algunos de los desplegados, al haber estado en misiones anteriores en el mismo lugar, dicen que *"se nota la diferencia con otras épocas"*, *"a veces pensamos qué pasaría si MONUSCO no hubiese estado. No habría habido elecciones. El país estaría sumergido en la guerra civil"*. Reconocen, sin embargo, que *"la población presiona, quieren que haya algo más"*.

Es una unidad eminentemente técnica, y uno de los problemas que manifiestan es la dificultad para una efectiva rotación de personal debido al grado de especialización que se requiere para las tareas que llevan adelante.

La presencia de Guatemala y de Uruguay con contingentes es el mayor aporte que la región latinoamericana hace a la resolución del conflicto en la RDC. Se trata de países que no poseen grandes aparatos y presupuestos de defensa, pero que a pesar de ello son reconocidos en la Misión por la disponibilidad a tareas nuevas y complejas. Ciertamente se presenta la barrera del idioma, cuestión que aún resta por trabajar no solamente en los mencionados países sino en la región en general.

A la disponibilidad que varios entrevistados citaban, podríamos agregar que se presentan características sociales del personal, y aún cuestiones históricas y culturales, que colaborarían como aporte de países latinoamericanos en todo aquello que hace a la relación con la población y específicamente las cuestiones de género. Es por ello que llama la atención, tanto a los locales como al propio observador, que no haya una mayor contribución de la región. Por ejemplo, países con capacidad de aportar medios aéreos, o compañías de ingenieros.

5. Conclusiones y recomendaciones

- La violencia contra las mujeres como método de dominación hacia los hombres y la sociedad toda no es un fenómeno nuevo en la historia del Congo. Ha estado presente durante los tiempos de la colonización, bajo la dictadura de Mobutu y en las Guerras del Congo hasta la actualidad. Se ha convertido en una práctica común desdibujando así cada vez más los límites entre lo permitido y lo castigado en la cultura histórica y social.
- El conflicto congoleño es una muestra de cómo la violencia sexual es utilizada como arma de guerra en los conflictos contemporáneos. Comprender la naturaleza cambiante del conflicto permitirá una mejor atención del mismo, especialmente en lo que se refiere a la preparación de las tropas militares.
- Congo necesita en este sentido ser analizado en un marco transnacional. Como lo han presentado con claridad los distintos informes de grupos de expertos, el conflicto es también parte de los intereses de compañías mineras trasnacionales, interesadas en la explotación de coltán y óxido de estaño (caserita) principalmente, pero también oro, diamantes, el posible petróleo y gas existente en la zona, uranio, etc. Recibe también el impacto de decisiones tomadas por la comunidad internacional luego del genocidio en Ruanda (como permitir la instalación de los genocidas en los campos de refugiados), y de un contexto local histórico en el que antagonismos y rivalidades intervienen y alimentan la violencia. No hay explicaciones unívocas y, en definitiva, los problemas arrastrados durante centurias o décadas algún día necesitan ser enfrentados y resueltos.
- Luego de las matanzas en Bosnia, Kosovo y Ruanda, el establecimiento de una gran misión de paz en el Congo fue la respuesta de la comunidad internacional para colaborar a detener un conflicto de gran magnitud. Representa un punto de inflexión o quiebre en la forma en que la comunidad internacional considera sus deberes y responsabilidades en la seguridad internacional pero especialmente en la protección de las poblaciones civiles.
- Uno de los puntos clave al respecto es la prolongación en el tiempo de la Misión. Dado que constantemente debe rotarse el personal militar, que la distancia con la población local permanece, que los cambios son lentos y que los recursos son menores, la conclusión a la que más rápidamente se llega es que se está frente a un problema sin solución. También, otras crisis más recientes en la escena internacional compiten por la atención y requieren acción. Importa no olvidar los problemas de largo plazo que no se han resuelto, ni el hecho de que los éxitos y fracasos de lo que se inició desde 2000 con MONUC son parte de un proceso en desarrollo que va mucho más allá de la especificidad de una Misión, y que tendrá consecuencias en el futuro derrotero de las intervenciones internacionales.

- Sería importante que los países miembros de la ONU distinguieran dentro de la RDC zonas de conflicto y de post conflicto, para actuar con diferentes parámetros en cada una de ellas. Es claro que es diferente la situación en Kinshasa de aquella que se desarrolla en Goma o Bukavu. Sin dejar de tener una sede central en la capital, se necesitaría una subsede general para el Este del país subordinada a la anterior como mecanismo de coordinación operativo.
- El mandato general de proteger civiles, derechos humanos, mujeres y niños en situación de riesgo varía notoriamente entre una zona de conflicto recurrente y otra de posconflicto, donde el problema sustancial es combatir la marginalidad y la pobreza. En esta última el desarrollo es el centro de la preocupación, a partir de la mejora sustancial de la infraestructura, la puesta en marcha de la educación y de la salud pública, y el correlato institucional de un buen gobierno y buena capacidad de gestión. Los programas deberían tener énfasis e intereses diferentes para ámbitos urbanizados (aunque lo sean en forma marginal o "rurbana") y sin ninguna planificación, y para las zonas rurales (muchas de ellas en fuerte proceso de cambio, por desestructuración y pérdida de población). Dado que la masa de la población es menor a 15 años, se trata de realizar un esfuerzo en niños y jóvenes como principal población objetivo.
- En las zonas de conflicto recurrente el punto central es lograr la paz y el desarme de los diversos grupos que operan en la región. Para ello es central el tema de la autoridad del Estado y la presencia de fuerzas armadas legítimas y capaces. Pero en este sentido, la idea del *brassage* no ha funcionado adecuadamente. Sin un correlato de entrenamiento y recalificación del personal, difícilmente funcionará. Se trata de entrenamiento táctico pero también de inculcar valores y un cierto sentimiento de identidad nacional.
- De ello deriva que necesita repensarse el mandato de las fuerzas militares internacionales, y estar en claro sobre qué supone en la práctica. Si bien el requerimiento constante de ayuda humanitaria es importante, el mayor requerimiento es establecer la paz, lo cual en principio puede suponer el uso efectivo de la fuerza. Los países proveedores de fuerzas militares suelen ser reticentes a ello pero deberían convencerse de que es mejor para el resultado de la misión, evitando una percepción de fracaso que se va extendiendo. A la hora de juzgar, no puede desconocerse que la política que determinó que el papel de las fuerzas militares internacionales fuera apoyar a las fuerzas locales se basó en una premisa que luego no funcionó: una fuerza local mínimamente constituida y profesionalizada. Cualquier estrategia derivada afronta el riesgo de la intrascendencia o el fracaso. Para lograr cambios, se impone revisar las premisas.
- La infraestructura del país no favorece las tareas de integración social y la acción de las autoridades. En muchos casos no hay caminos adecuados que vinculen los poblados, y lo que predomina es el aislamiento en gran-

des extensiones de territorio. Ello alimenta la violencia y la delincuencia e impide despachar ayuda en forma rápida. Por ello, los distintos programas puestos en marcha por la comunidad internacional no siempre llegan a los destinatarios. Se impondría la realización de programas para mejorar caminos, dragar ríos y lagos. Ello requiere por supuesto seguridad, y también la dedicación de empresas de ingeniería y de militares de esa especialidad.

- La construcción de un espacio público seguro donde puedan desarrollarse actividades económicas, mercados de intercambio, y la explotación de los recursos naturales propios al país, es un objetivo difícil de lograr pero esencial. Deben hacerse mayores esfuerzos para establecer reales controles fronterizos y combatir el tráfico ilegal de mercancías: actualmente las fuerzas militares internacionales se involucran poco y nada en esa tarea y las fuerzas locales no tienen medios, preparación, recursos ni voluntad para ello. La RDC no tiene fronteras porosas: es como si no tuviera fronteras. Cambiar esto supondrá una labor de promoción constante que implica que los países latinoamericanos, muchos de los cuales pueden también tener intereses financieros o económicos directos, hagan sentir su voz.
- Las prácticas de los orígenes de una fuerza armada y la percepción que la población tiene sobre ella también se construyen históricamente y son difíciles de cambiar. En el caso de la RDC, el registro colectivo sobre matanzas, explotación y saqueo por parte de miembros de las fuerzas armadas en distintas épocas históricas es tan numeroso que ha quedado prácticamente asociado a la imagen militar. La reconstrucción de la autoridad del Estado será posible también en la medida en que la población pueda confiar en las fuerzas del orden. Para la población congoleña y también para los actores internacionales presentes en la RDC, las fuerzas armadas son parte del problema antes que de la solución y necesitan un serio programa de reforma.
- Se estima que la RDC cuenta con una fuerza militar de unos 150.000 efectivos y que estaría dotada de equipos pesados. La Gendarmería ya no existe, pero sí un cuerpo de policía especializado en operaciones antidisturbios, la Legión de Intervención. La PNC quizás cuente con 15.000 efectivos, pero su calidad deja mucho que desear y refleja los problemas de desestructuración social e institucional del país. El total de personal uniformado de MONUSCO equivale aproximadamente al 10% de las fuerzas de seguridad que existen en la RDC. Quizás un punto importante para MONUSCO seria destinar parte de su esfuerzo a entrenar realmente a las FARDC y a la PNC. Claro que ello supone superar la desconfianza que implica entrenar a gente que puede rápidamente ser parte de organizaciones desestabilizadoras o hasta dedicadas a la delincuencia.

- Es difícil proteger civiles en un contexto de conflicto constante donde no es fácil distinguir quién es civil y quién no lo es. Más dramático aún es el problema del reclutamiento de niños, mecanismo que no es fundamentalmente militar, sino social, de modo de provocar ruptura familiar y utilizar personas que todavía carecen de la madurez necesaria para cargar armas. La situación humanitaria que supone el uso de la violencia sexual como forma de lograr "ganancias" en el conflicto implica la necesidad de combatir esa idea no solo con la acción policial, sino con campañas en los medios de comunicación y otras de antigua data, como el uso del teatro comunitario.
- Algunos temas aparecen centrales a la hora de mejorar la situación de la Misión, entre ellos el del lenguaje. El personal de la misión debe utilizar inglés acorde a lo que predomina en la sede de Naciones Unidas. Asimismo siendo el francés la lengua oficial del país, el liderazgo de la misión y casi todo su personal civil y policial deben dominar esa lengua. Pero en cuanto a los militares no hay tal exigencia y solo el personal de estado mayor y algunos mandos tienen una necesidad imperiosa de tener nociones de la lengua para hacer su trabajo. No alcanza. No solo en la RDC se debería tratar de remediar este problema, sino en cualquier país donde se desarrolla una misión de paz y la lengua dominante no sea el inglés.
- Naciones Unidas recurre a la contratación de traductores locales, dado que además existe diversidad de lenguas locales que varían según la región del Congo. El esfuerzo por colocar enlaces de traducción locales es uno de los más importantes que ha hecho la MONUSCO. Ello no debería suponer creer que el problema está resuelto. La información queda mediada por la intervención de dichos traductores (quienes a veces manifiestan sus preferencias e intereses a favor de determinados sectores) y en la práctica es imposible que puedan atender todos los requerimientos.
- En ocasiones el personal puede llegar a tener cierto dominio de la lengua local, pero sigue siendo una persona ajena a la comunidad y su cultura. En otros casos el experto lo es en la lengua o lenguas, pero no es las otras áreas de trabajo que debe realizar la Misión. Normalmente la interpretación de las pautas culturales se hace bajo tamices y modelos propios de occidente. Nosotros mismos recurrimos a ellos, con citas de Conrad y del Che. Es una diferencia cultural cuya existencia no deberíamos olvidar.
- Quizás este es uno de los desafíos mayores que enfrenta Naciones Unidas y todo organismo internacional que actúa en área de conflicto y posconflicto, y no es fácil de abordar. Los principales mandos militares deberían dominar francés, y para personal civil podría instrumentarse instrucción breve en alguna de las lenguas locales de acuerdo al área de trabajo. Supone recursos, pero los mismos serían bien utilizados.

- La defensa contra amenazas inminentes a la integridad física de la población supone tener una información adecuada para poder actuar de manera preventiva y actuar en conjunto con las autoridades y la sociedad congoleña. Quizás uno de los mayores aportes que podría brindar Naciones Unidas es el de mejorar los servicios de información de la Misión, no solo los militares y los policiales, sino ensayar establecer un sistema de información para todo el Congo.
- El desarrollo de estrategias e iniciativas de protección es una de las apuestas más fuertes e innovadoras que ha hecho la Misión. Mucho está en juego en ello y ha llegado a incluir a los militares. La coordinación entre oficinas y un mayor conocimiento sobre las distintas iniciativas dentro del componente militar colaboraría a reforzar estas estrategias.
- La seguridad como base de la protección de civiles abarca un rango de cuestiones a ser tenidas en cuenta a la hora de discutir la necesidad de la contribución militar. Muchas de ellas –como la escolta a agentes humanitarios, la provisión de estructuras y logística, la movilidad, etc.- no pueden ser cumplidas en las actuales condiciones de la RDC sin una presencia militar.
- Pero la intervención militar internacional debe estar a la altura del desafío que tiene por delante; las falencias en ello arrastran a toda la Misión. Temas centrales a repensar son: la posibilidad de comunicación efectiva con la población local y con el resto de la Misión; el rediseño de sus misiones en problemas clave de la RDC (fronteras, recursos naturales, acción de grupos rebeldes, violencia sexual y generalizada) para relegitimar la presencia; entrenamiento efectivo a las FARDC; y trabajo sobre perspectiva de género para adecuarse a la realidad de la Misión.
- En una misión como MONUSCO el militar actúa en un contexto muy diverso. Además del conocimiento militar, se necesita cultivar otras habilidades, vinculadas a lo que se conoce como la doctrina del "cabo estratégico". Este es un desafío claro para los países contribuyentes de tropas.
- El personal militar latinoamericano de MONUSCO es bastante ajeno en cultura y en normas de vida cotidiana respecto a lo que ve en el Congo. Lo mismo puede decirse de los principales contingentes asiáticos. Los contingentes militares en sus propios países tienen a veces conductas reprobables para los cánones que emanan desde la Misión y la sede de DPKO en Nueva York. Aunque se supone que todos deben recibir un adiestramiento adecuado para participar en una misión de paz, buena parte de la tropa recibe información breve y una lista de prohibiciones, pero no una instrucción clara y proactiva acerca de cómo actuar. En los temas de violencia doméstica y abuso sexual, no se sabe si la discuten en sus propios países. Por lo tanto, se trata de establecer parámetros al respecto y de eliminar el temor a hablar de ello: tratar

las diferencias culturales, las necesidades del personal desplegado y las expectativas de la población local. Aunque parezca que la situación no puede cambiarse, reformas en la instrucción pre despliegue y una mayor incidencia de entrenamiento durante el despliegue lograría mejores resultados.

- En lo que se refiere específicamente a género, importa remarcar la necesidad de mejorar la coordinación de la actividad de las oficinas de género y de violencia sexual de la Misión con el resto de las agencias del sistema como ONU Mujeres, UNICEF, o UNFPA. Asimismo, dotarlas de recursos para así impulsar que continúen con la favorable relación que se ha logrado con el gobierno y entidades de la sociedad civil. Sabemos que lo que requiere es mucho, pero cualquier avance será importe, como ya lo fue la creación de esas dos oficinas.
- El punto central a trabajar al respecto es la apertura militar. La integración en el interior de la Misión, dadas las restricciones de recursos presupuestarios, debería suponer un mayor apoyo de los puntos focales de género militares hacia estas oficinas. Dado que los contingentes militares desempeñan un papel relevante en la protección, una interrelación más fluida y menos ligada al cumplimiento de órdenes burocráticas podría fomentar mayor creatividad, impacto y apoyo. Por ejemplo, mientras los agentes civiles no puedan pernoctar en una base si son mujeres por no estar permitido en la fuerza integrante, o no se cuente con mínimas facilidades para ello, será difícil que puedan estar en las locaciones lejanas a las ciudades, en medio de zonas de selva o rurales. Que son precisamente las que más deben ser visitadas y relevadas.
- En un escenario de conflicto donde más del 50% de la población a proteger son mujeres y niñas y donde la violencia sexual contra ellas es una de las manifestaciones más salientes, menos del 2% de los militares internacionales son mujeres. A inicios de 2012 eran el 2,25%.
- Respecto a la protección en sí, los contingentes deberían ser mayoritariamente invitados (tanto por el mando militar de la Misión como por los propios países contribuyentes) a evitar los esquemas de patrullas rutinarias, a incrementar las salidas, y a tomar el riesgo de bajar del vehículo. Mientras no se trabaje en ello, es poco lo que se podrá lograr de las patrullas y menos aún generar confianza en la población local.
- Finalmente, no puede dejar de expresarse que si bien hay mucho para corregir en MONUSCO, sin su presencia la situación en la RDC sería peor, y especialmente en lo que se refiere a la situación de género.[89]

89 Así parecen haberlo reconocido finalmente también los países en el marco de la Unión Africana y de la Conferencia de la Región de los Grandes Lagos. Ver *Acuerdo Marco para la paz, la seguridad y la cooperación para la República Democrática del Congo y la región,* Addis Abeba, 24 de febrero de 2013. Los debates del Consejo de Seguridad acaecidos a principios de 2013 también son importantes en este sentido.

Recomendaciones generales

Para la comunidad internacional y países contribuyentes:

- Impulsar estudios con aportes antropológicos que permitan comprender el verdadero impacto de la agresión sistemática a mujeres en el desarrollo de la comunidad social, política y económica.
- Incluir en los programas de entrenamiento en los países contribuyentes ejemplos y trabajos específicos sobre el uso de la violencia sexual como método de dominación del oponente.
- Apoyar y al mismo tiempo cuestionar los esfuerzos regionales en marcha, asumiendo la transnacionalización del conflicto en la RDC.
- Coordinar mayormente los esfuerzos entre donantes en la RDC y evitar en lo posible que las ayudas bilaterales para la reforma del sector de seguridad queden aisladas.
- Abordar dentro de la reforma del sector de seguridad programas de mediano plazo sobre relaciones entre civiles y militares.
- Procurar cooperación bilateral de países que hayan atravesado procesos exitosos de reforma de justicia militar.
- Recomponer alguna clase de programación presupuestaria para el sector de defensa y seguridad así como mínimos estándares de transparencia.
- Incorporar el tema de los traslados y desplazamientos de las familias de militares y policías en la preparación y presupuesto de los programas de reforma del sector de seguridad, así como en la preparación pre despliegue de los agentes internacionales.
- Procurar mayor disponibilidad de medios aéreos y de compañías de ingenieros para la Misión.
- Procurar un mayor despliegue de personal femenino, en rol operativo.
- Específicamente para la región latinoamericana, incrementar el interés y presencia en la región de los grandes Lagos y en el Congo, promoviendo la cooperación sur-sur.
- Evaluar programas de cooperación bilateral especialmente para el desarrollo de políticas y legislación en temas de género, de defensa y de justicia militar.
- Analizar la posibilidad de formar militares y policías congoleños en colegios militares y academias de policía, teniendo en cuenta los límites del francés.
- Involucrarse, desde la academia y la sociedad civil, con la RDC con programas como el que hace RESDAL y otros que impulsen intercambios y mayor incidencia en el nivel de los distintos países.
- En una visión de largo plazo, impulsar en los gobiernos becas para jóvenes

congoleños en instituciones de enseñanza de América Latina.

- Evaluar el problema del lenguaje en oficiales y tropas, y diseñar cambios necesarios para una mejor adaptación a las misiones de paz.
- Intensificar el entrenamiento y sensibilización de género en el pre despliegue, incentivando una mayor responsabilidad individual.

Relativas al componente militar de la MONUSCO

- Incorporar capacidades de idioma que hagan posible comunicarse de alguna manera con la población local y con el personal de la Misión como uno de los puntos a evaluar a la hora de decidir ubicaciones y tareas.
- Fomentar mayor presencia de mujeres entre traductores locales.
- Que los reportes elaborados por patrullas enviados por los comandantes de contingentes a las brigadas sean enviados inmediatamente por las brigadas a los responsables de oficinas de género y de violencia sexual del área.
- Incentivar, en el Este, la participación formal y sistemática de oficiales militares en los Grupos de Protección Provinciales.
- Incluir en las instrucciones a contingentes disposiciones específicas sobre la tarea de los mismos en lo que refiere a recursos naturales y a control fronterizo.
- Solicitar a los contingentes latinoamericanos que provean su experiencia en cuestiones de género en los espacios de entrenamiento de las FARDC.
- Proveer que el personal médico militar esté entrenado para aplicar kits de post exposición a una violación.
- Programar las patrullas acorde a la evaluación de vulnerabilidad de mujeres en determinadas zonas.
- Incrementar la actividad de patrulla no rutinaria y a pie.
- Evaluar en cada contingente los pasos críticos que permitirían incorporar mujeres a roles operativos o a patrullas.
- Habilitar facilidades para alojamiento de personal femenino de la Misión en todas las bases operativas, primordialmente en zonas de riesgo.
- Instruir a los comandantes de bases y batallones para que incorporen como parte de su rutina operativa la vinculación con las oficinas de género y de violencia sexual de su área de responsabilidad, intercambien datos y proporcionen los medios y seguridad que estén a su alcance.
- Elaborar listado de nombres y organizaciones clave para atender emergencias en cuestiones de género y violencia sexual en el área de responsabilidad, disponible a cada jefe de sección o pelotón.
- Desarrollar directivas para puntos focales de género en cada contingente.

Reconocimientos

La colaboración y apertura de MONUSCO para llegar a este informe va más allá de sinceros agradecimientos: significó conocer a una de las mayores misiones de la ONU sin reservas, con un personal generoso y empático. Desde la Oficina del Representante Especial Roger Meece y de la entonces Adjunta Leila Zerrougui (hoy Representante Especial del Secretario General para Niños y Conflictos Armados), la colaboración fue total. Las Jefas de la Oficina de Género Elsie Effange-Mbella y de la Unidad de Violencia Sexual Marie Oniwa, junto con el componente militar, pusieron su propio personal a disposición y cuidaron de la seguridad del equipo (especialmente Blaise Kabututu, de la Oficina de Género).

Agradecemos a los agentes desplegados en lugares remotos y a los contingentes que se abrieron a las entrevistas; esperamos haber reflejado la riqueza y diversidad de lo que expresaron y su vocación a seguir adelante aún en medio de las dificultades. Entre ellos:

Asesores Adjuntos de la Reforma del Sector Seguridad, Kinshasa

Asesor de Género, Oficina de Asuntos de Género, Goma (región oriental)

Asesora Principal de Género, Oficina de Asuntos de Género, Kinshasa

Auxiliar de la Oficina de Asuntos de Género, Kinshasa

Caucus de femmes congolaises, Bukavu

CONAFED, Kinshasa

Coordinador OCHA para el programa de género, Kinshasa

Coordinador UNFPA para programa de género, Kinshasa

Director de Asuntos Políticos, Kinshasa

Equipo de la Célula de Prosecución Penal, Goma

Jefe de Asuntos Civiles, Kinshasa

Jefe de Campo Oficina de Derechos Humanos, Bunia

Jefe de Campo Oficina de Derechos Humanos, Goma

Jefe de Conducta y Disciplina, Kinshasa

Jefe de Sección de Estado de Derecho, Kinshasa

Jefe de Oficina, Oficina del Representante Especial Adjunto, Kinshasa

Ministro de Género, Niñez y Familia de la RDC

Oficial de Asuntos Civiles, Dungu

Oficial de Asuntos Civiles, Goma

Oficial de Asuntos Judiciales, Sección Estado de Derecho, Bunia

Oficial de Asuntos Judiciales, Sección Estado de Derecho, Goma

Oficial de Asuntos Judiciales, Sección Estado de Derecho, Kinshasa

Oficial de Asuntos Políticos, Bunia

Oficial de campo para la Oficina de Asuntos de Género, Bukavu (Kivu del Sur)

Oficial de campo para la Oficina de Asuntos de Género, Bunia (provincia oriental)

Oficial de campo para la Unidad de Violencia Sexual, Bukavu

Oficial de campo para la Unidad de Violencia Sexual, Goma

Oficina Conjunta de Derechos Humanos, Kinshasa

Oficial de Información Pública, Unidad de Violencia Sexual, Kinshasa

Oficial de Programa, Unidad de Violencia Sexual, Goma

Oficial de Protección Infantil, Dungu

Oficial de Protección Infantil, Kinshasa

Oficial Superior de Asuntos Políticos, Kinshasa

Oficial Superior de Programa, Unidad de Violencia Sexual, Kinshasa

Representantes ACNUR en Bukavu, Bunia y Dungu

Representantes UNFPA en Bunia y Dungu

Representante Especial Adjunto para Estado de Derecho, Kinshasa

Representante OCHA, Dungu

Representantes de ICRC en Goma y Kinshasa

Representantes de MSF, Bukavu

Réseau action femmes, Kinshasa

Réseau femmes et développement, REFED, Goma

Subdirector de Apoyo a la Misión, Kinshasa

Contingentes y oficiales militares:

Batallón I de Bangladesh

Batallón de Ghana, Kinshasa

Batallón de Marruecos, Dungu

Batallón IV de India

Batallón II de Pakistán

Batallón de Uruguay, Goma

Comandante de la Brigada de Kivu del Sur

Comandante de la Brigada de Kivu Norte

Comandancia de Fuerza, asesores principales, Kinshasa

Compañía Naval de Uruguay, Bukavu

Fuerzas especiales de Guatemala (GUASFOR)

Jefe de Observadores Militares, Bunia

Observador militar, España

Observador militar, Senegal

Observadores militares, Paraguay

Unidad de Aviación de Bangladesh, Bunia

Unidad de Aviación de Uruguay, Bukavu

UNPOL y unidades de policía formada:

Comandante FPU de Bangladesh y personal en Bunia

Comandante FPU de Bangladesh y personal en Kinshasa

Comandante FPU egipcio y personal en Bukavu

Comisionado de Policía, Kinshasa

Jefes de delegación UNPOL, Bukavu, Bunia y Goma

Oficial de Violencia Sexual de UNPOL, Goma

Oficial de Entrenamiento, Goma

Personal FPU de India, Kinshasa

Personal FPU de Senegal, Kinshasa

El trabajo en terreno fue posible gracias a la asistencia financiera del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega. El equipo de entrevistas estuvo conformado por Juan Rial, Renata Giannini y Marcela Donadio y fue asistido por Elisa Rial. Más información puede encontrarse en: resdal-democratic-republic-of-congo.blogspot.com.

Agradecemos a Juan Rial -miembro fundador de RESDAL- por su permanente supervisión y la colaboración en este informe, a Renata Giannini por su colaboración en el campo y en el blog, a Elisa Rial por costear su viaje y sumarse como asistente, y a Paz Tibiletti por la preparación previa.

Lista de acrónimos

ACNUR – Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados

AFDL – Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo

CAN – Redes de Alerta Comunitarias

CIMIC – Coordinación civil-militar

CLA – Asistentes de Enlace Comunitarios

DDR – Desarme, desmovilización y reintegración

DFS – Departamento de Apoyo en el Terreno

DPKO – Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

FDLR – Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda

FARDC – Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo

FPU – Unidad Formada de Policía

GWG – Grupo de Trabajo de Género

JPT – Equipos de Protección Conjuntos

LRA – Ejército de Resistencia del Señor

MILOBS – Observadores militares

MONUSCO – Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo

OCHA – Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios

OG – Oficina de Género

ONG – Organización no gubernamental

ONU Mujeres – Entidad de las Naciones Unidas para la Equidad de Género y el Empoderamiento de Mujeres

PNC – Policía Nacional Congoleña

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PSP - Células de Apoyo a la Prosecución Penal

PWG – Grupo de Trabajo de Protección

QIP - Proyectos de rápido impacto

RESG – Representante Especial del Secretario General

SCD – Standing Combat Deployment, despliegues temporarios

SCR – Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

STAREC - Plan para la Estabilización y Reconstrucción de las Áreas afectadas por la Guerra

TCC – Países contribuyentes de tropas

TOB – Bases de operación temporaria

UNFPA – Fondo de Población de las Naciones Unidas

UNJHRO – Oficina Conjunta de Derechos Humanos de Naciones Unidas

UNPOL – Policía de las Naciones Unidas

UVS – Unidad de Violencia Sexual

Bibliografía y documentación utilizada (principal)

Libros y capítulos de libros o revistas:

• Séverine Autesserre, *The Trouble with the Congo. Local Violence and the Failure of International Peacebuilding* (Nueva York: Cambridge University Press, 2010).

• "Carta abierta a su Serena Majestad Leopoldo II, Rey de los Belgas y Soberano del Estado Independiente del Congo, por el Honorable Coronel George Washington Williams, de los Estados Unidos de América, 1890" en Adelaide Cromwell Hill y Martin Kilson, comps., *Apropos of Africa. Sentiments of Negro American Leaders on Africa from the 1800s to the 1950s* (Londres: Frank Cass and Company Limited, 1969).

• Zygmunt Bauman, *La sociedad líquida y fragilidad humana (México: FCE, 2003).*

• Joseph Conrad, *El corazón de las tinieblas* (Santiago de Chile: Editorial Sol, 2006).

• Jacques Ebenga y Thierry N'Landu,"The Congolese National Army: In search of an identity" en Martin Rupiya, ed., *Evolutions & Revolutions. A Contemporary History of Militaries in Southern Africa* (Pretoria: Institute for Security Studies, 2005).

• Martin Ewans, *European Atrocity, African Catastrophe. Leopold II, the Congo Free State and its Aftermath.* (Londres: Routledge Curzon, 2002).

• Ernesto "Che" Guevara, *Pasajes de la guerra revolucionaria: Congo* (Barcelona: Mondadori, 1999).

• Adam Hochschild, *King Leopold's Ghost: a story of greed, terror and heroism in colonial Africa* (Nueva York: Houghton Mifflin Company, 1998).

• Kirsten Johnson, Jenniffer Scott, Bigy Rughita, Michael Kisielewski, Jana Asher, Ricardo Ong y Lynn Lawry, "Association of Sexual Violence and Human Rights Violations with Physical and Mental Health in Territories of the Eastern Democratic Republic of the Congo" en *Journal of the American Medical Association* (Chicago: AMA, agosto 2010), Vol. 304, número 5, págs. 553-562.

• E.D. Morel, *Red Rubber: The story of the Rubber Slave Trade which flourished on the Congo for twenty years, 1890-1910* (Manchester: The National Labour Press, 1920).

• Jason Stearns, *Dancing in the Glory of Monsters* (Nueva York: Public Affairs, 2011).

Documentos y reportes

• Cámara de Representantes de Bélgica, *Enquête Parlementaire visant à déterminer les circonstances exactes de l´assassinat de Patrice Lumumba et l´implication éventuelle des responsables politiques belges dans celui-ci. Rapport fait au nom de la Commission d´Enquête par MM. Daniel Bacquelaine et Ferdy Willems et Mme Marie-Thérèse Coenen* (Bruselas: Cámara de Representantes de Bélgica : 16 de noviembre de 2001), DOC 50/0312/007.

• International Rescue Committee, *Mortality in the Democratic Republic of Congo. An ongoing crisis* (IRC, 2007).

• Ipsos/ICRC, *Our World. Views from the Field. Democratic Republic of the Congo, Opinion Survey and In-depth Research* (Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, diciembre 2009).

• MONUC, *Code de conduit sur l'exploitation et la violence sexuelles*. ST/SGB/2003/13 – ST/AI/371 – ST/SGB/1999/13 (9 de octubre de 2003).

• MONUSCO / UNJHRO, *Special Report, Consolidated Investigation Report following Widespread Looting and Grave Violations of Human Rights by the Congolese National Armed Forces in Goma and Kanyabayonga in October and November 2008* (7 de septiembre de 2009).

• MONUSCO / UNJHRO, *Final Report of Mass Rapes and Other Human Rights Violations in Walikale Territory* (Julio de 2011).

• MONUSCO / UNJHRO, *Report of Mass Rapes and Other Human Rights Violations in Masisi Territory* (Julio de 2011).

• MONUSCO / UNJHRO, *Report on Human Rights Violations perpetrated by Armed Groups during Attacks on Villages in Ufamandu I and II, Nyamaboko I and II and Kibabi Groupements, Masisi Territory, North Kivu Province, between April and September 2012* (Noviembre de 2012).

• Naciones Unidas, Asamblea General, *Investigation by the Office of Internal Oversight Services into allegations of sexual exploitation and abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo, A/59/661* (Nueva York, 5 de enero de 2005).

• Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Seguridad, *Conflict-related sexual violence, Report of the Secretary-General, A/66/657–S/2012/33* (Nueva York, 13 de enero de 2012).

• Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *First assessment of the armed groups operating in the Democratic Republic of the Congo, S/2002/341* (Nueva York, 5 de abril de 2002).

• Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo, S/2001/357* (Nueva York, 12 de abril de 2001).

• Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Letter dated 12 May 2011 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004), S/2011/345* (Nueva York, 7 de junio de 2011).

• Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Reportes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre MONUC S/2005/320 (Nueva York, 26 de mayo de 2005); S/2006/310 (Nueva York, 22 de mayo de 2006); S/2006/389 (Nueva York, 13 de junio de 2006); S/2006/759 (Nueva York, 21 de septiembre de 2006); S/2008/218 (Nueva York, 2 de abril de 2008); S/2008/433 (Nueva York, 3 de julio de 2008); S/2008/693 (Nueva York, 10 de noviembre de 2008); S/2008/728 (Nueva York, 21 de noviembre de 2008); S/2009/160 (Nueva York, 27 de marzo de 2009); S/2009/335 (Nueva York, 30 de junio de 2009); S/2009/472 (Nueva York, 18 de septiembre de 2009); S/2009/623 (Nueva York, 4 de diciembre de 2009); S/2010/164 (Nueva York, 30 de marzo de 2010).

• Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Reportes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre MONUSCO: S/2010/512 (Nueva York, 8 de octubre de 2010); S/2011/20 (Nueva York, 17 de enero de 2011); S/2011/298 (Nueva York, 12 de mayo de 2011); S/2011/656 (Nueva York, 24 de octubre de 2011); A/66/657–S/2012/33 (Nueva York, 13 de enero de 2012); S/2012/65 (Nueva York, 26 de enero de 2012); S/2012/355 (Nueva York, 23 de mayo de 2012).

• Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Report of the Secretary-General on the activities of the United Nations Regional Office for Central Africa and on areas affected by the Lord's Resistance Army, S/2012/421* (Nueva York, 11 de junio de 2012).

• Inger Skjelsbaek, *The Elephant in the Room. An Overview of How Sexual Violence came to be seen as a Weapon of War* (Oslo: Peace Research Institute Oslo PRIO, 2010).

• Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos* (Nueva York: PNUD, 2011).

• République Démocratique du Congo, Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant, *Stratégie Nationale de lutte contre les violences basées sur le genre (SNVBG)* (Kinshasa, noviembre 2009).

• République Démocratique du Congo, Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant, *Plan d'action de la stratégie nationale de lutte contre les violences basées sur le genre* (Kinshasa, noviembre 2009).

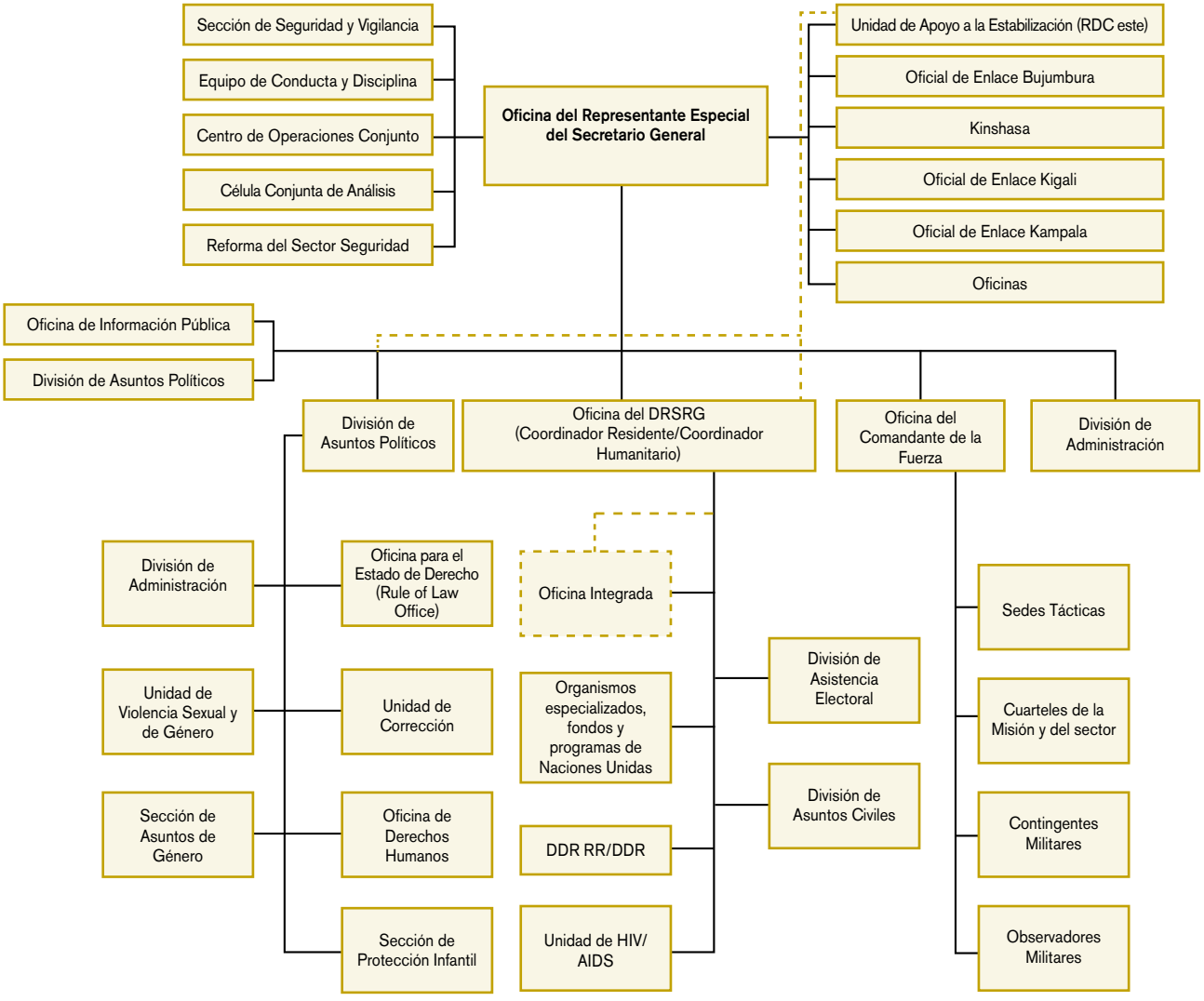
• République Démocratique du Congo, Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant, *Rapport National Genre 2011* (Kinshasa, octubre 2011).

• RMF No.36 *Revue des migrations forcees.* Número dedicado al Congo. Decembre 2010 Disponible en español, frances e ingles. www.fmreview.org/RDCongo

• Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Report of the Mapping Exercise documenting the most serious violations of human rights and international humanitarian law committed within the territory of the Democratic Republic of the Congo between March 1993 and June 2003* (Ginebra: OHCHR, 2010). Traducción al inglés no oficial de la versión original en francés.

• *Women´s Bodies as a Battleground : Sexual Violence Against Women and Girls During the War in the Democratic Republic of Congo, South Kivu 1996-2003,* (Réseau des Femmes pour un Développement Associatif - RDFA, Réseau des Femmes pour la Défense des Droits et la Paix -RFDP, International Alert : 2005).

Anexo: Organigrama MONUSCO



LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN UNA MISIÓN INTEGRADA: EL CASO DE MINUSTAH EN HAITÍ

Una Misión en uno de los países más pobres del mundo, con una escena dominada por la necesidad de desarrollo y seguridad pública.

Preparado por Juan Rial*

1. Introducción

La situación de género en Haití presenta dos aristas principales: los aspectos culturales, legales y sociales (incluyendo los roles de género), y la necesidad de desarrollo de legislación específica para atender a violencia basada en género y para incrementar la capacidad del sector judicial y del de seguridad. La falta de una participación activa de las mujeres en la vida pública –que incluye su escasa participación política en puestos de decisión ejecutivos o parlamentarios- es también un obstáculo mayor para la incorporación de la perspectiva de las mujeres en todos los niveles. Los efectos devastadores del terremoto de 2010 empeoraron la situación, pues generaron grandes desafíos para la protección de mujeres y niños, especialmente en los campos de desplazados.

Haití es un caso importante para los países latinoamericanos, tanto por ser del mismo continente como por la participación de muchos de los países de la región en MINUSTAH, la Misión que Naciones Unidas estableció allí en 2004. Por ese motivo RESDAL condujo una investigación para analizar la perspectiva de género en el ambiente de la Misión, y especialmente cómo juega dentro de la contribución militar en la cual tantos países están comprometidos. El foco principal del estudio han sido las fuerzas militares, y los desafíos para una incorporación plena de la perspectiva de género en sus actividades.

El papel de los distintos componentes de una Misión en el desarrollo de una perspectiva de género y su promoción en la sociedad es más que un tema políticamente correcto, es una necesidad operacional que necesita ser encarada en las oficinas centrales de la ONU, en las Misiones, y en los países contribuyentes. Esto es particularmente desafiante cuando se refiere a las fuerzas militares y de seguridad.

Este documento presenta las conclusiones preliminares de un extendido proceso de consulta, el cual incluyó dos visitas a MINUSTAH para entrevistar a contingentes militares, a los componentes civil y policial, a organizaciones del sistema ONU, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil. Una primera visita se realizó en junio de 2011, cubriendo sustancialmente los grandes contingentes militares de la región en todo

* Febrero de 2013.

el territorio haitiano. Previamente, RESDAL sostuvo reuniones con representantes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) en Nueva York, a fin de compartir los objetivos y metodología del trabajo. En septiembre de 2012 se realizó una segunda visita con el propósito de entrevistar a las oficinas civiles y al componente policial, así como a contingentes militares provenientes de países asiáticos.

Durante el último trabajo de campo, que fue más comprehensivo, se siguió una agenda previamente acordada y organizada por la Unidad de Género de la Misión (UG), la Oficina de Coordinación Civil-Militar del mando militar (G9) y la Oficina de Género de la UNPOL (Policía de las Naciones Unidas). Este trabajo de campo incluyó el contacto con oficinas involucradas con el tema de género tales como el Centro Integrado de Entrenamiento (IMTC por sus siglas en inglés, al igual que las siguientes), Asuntos Civiles, Unidad de Protección de Niños (CPU), Reducción de Violencia Comunitaria (CVR), Unidad de Conducta y Disciplina (CDU), Derechos Humanos (HRS), Estado de Derecho, y el Centro de Análisis Conjunto de la Misión (JMAC). Asimismo se visitaron unidades militares y de UNPOL. Se condujeron, en esta segunda visita, más de cincuenta y cinco entrevistas. También se realizaron reuniones con representantes de agencias de ONU tales como la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), PNUD y ACNUR, a fin de recoger los puntos de vista más amplios posibles sobre la situación de género en la Misión, y especialmente en la labor de los militares.

Las entrevistas a los contingentes militares incluyeron tanto entrevistas individuales a los comandantes y su estado mayor como colectivas con suboficiales y tropas. Las entrevistas fueron semiestructuradas y anónimas. El cuestionario recolectaba información sobre las tareas que desarrollan, sus actividades diarias, la percepción acerca de las cuestiones de género tanto en el país como en el contingente, y ejemplos de situaciones y experiencias.

Este escrito se centra en la situación de género en una Misión integrada (MINUSTAH), buscando reflejar el estado de cosas. No discutimos las premisas de operación de la Misión, ni sus marcos de referencia. Apuntamos a algo un tanto más "modesto" pero muy relevante: aportar algunas recomendaciones que quizás puedan ser implementadas para mejorar la situación de género, e identificar desafíos específicos para la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre mujer, paz y seguridad.

Intenta difundir a una audiencia más amplia el trabajo que la Misión lleva adelante en Haití en relación a la situación de género, y examinar la perspectiva de género de la Misión en un contexto de posconflicto. Especialmente, a aquellos que no tienen acceso a información directa sobre lo que sucede en el terreno, o no están relacionados al tema de género en operaciones de paz.

2. MINUSTAH y el enfoque integrado

La MINUSTAH es una misión de largo plazo, comenzada en 2004 tras la adopción de la Resolución 1542 del Consejo de Seguridad. Es una más de las misiones que tuvieron Haití como escenario.[1] Desde su creación seis Representantes Especiales del Secretario General (RESG, la principal autoridad de la Misión) han pasado por el cargo, y ocho Force Commanders (jefes de los contingentes militares multinacionales) han estado al mando, todos ellos generales brasileños.

El mandato de la Misión se extiende año a año y, sustancialmente, consiste en apoyar al gobierno haitiano en el proceso de institucionalización del país.[2] La Misión continúa mientras que los efectos de la falta de institu-

1 La denominada UNMIH actuó entre septiembre de 1993 a junio de 1996. En septiembre de 1991 fue derrocado el gobierno; el golpe fue seguido de un pacto para restablecer el gobierno constitucional. UNMIH fue establecida en 1993 para apoyar la modernización del Ejército y la creación de un nuevo cuerpo policial, pero un movimiento militar impidió su despliegue. En 1994, fuerzas multinacionales restauraron el gobierno preexistente a Bertrand Aristide y UNMIH entró de nuevo en vigor para garantizar la seguridad, crear el cuerpo profesional de la policía nacional (eliminándose el Ejército), y propiciar las condiciones para montar un nuevo ciclo electoral. Esta misión fue seguida por la UNSMIH, que funcionó entre julio de 1996 y julio de 1997. Su mandato era apoyar al Gobierno haitiano electo, consolidar el clima de seguridad, continuar la formación práctica de la policía nacional, y reforzar in situ el papel del Representante Especial en la coordinación de las actividades conducentes al restablecimiento de las instituciones, la reconciliación nacional y la reconstrucción económica. Dos misiones subsidiarias (UNMITH entre agosto y noviembre de 1997, y MIPONUH entre diciembre de 1997 y marzo de 2000), debían apoyar el proceso de formación de la Policía civil de la ONU en Haití, poniendo especial énfasis en el entrenamiento de los mandos superiores y en las unidades policiales especializadas, en estrecha coordinación con el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD).

2 El mandato original fue cambiado sucesivamente. Ver las RCS 1608 (2005), 1702 (2006), 1743 y 1780 (2007), y 1840 (2008). Al ampliar el mandato de la misión por otro año el 13 de octubre de 2009, el Consejo encomendó en la Resolución 1892 nuevas tareas a la MINUSTAH, con el fin de apoyar el proceso político en el país, promover un diálogo político de todos los sectores interesados, promocionar el diálogo político inclusivo y la reconciliación nacional, y prestar asistencia logística y de seguridad para la celebración de las elecciones previstas para 2010.
Tras el devastador terremoto que azotó a Haití el 12 de enero de 2010, las RCS 1908 del 19 de enero y 1927 del 4 de junio de 2011 aumentaron la dotación general de la MINUSTAH como apoyo en las tareas inmediatas de recuperación, reconstrucción y estabilidad. El Consejo pidió a MINUSTAH que siguiera cumpliendo su mandato y colaborando con OCHA y con el equipo de las Naciones Unidas en el país, apoyando la labor humanitaria y de recuperación. Alentó también a la Misión a proporcionar apoyo logístico y técnico, ayudando al Gobierno de Haití a continuar sus operaciones, fomentar la capacidad de las instituciones del estado de derecho en el plano nacional y local, y acelerar la aplicación de la estrategia gubernamental para el reasentamiento de los desplazados. Además, le pedía que siguiera prestando su apoyo al Gobierno de Haití y al Consejo Electoral Provisional en los preparativos y la celebración de las elecciones, y que coordinara la asistencia electoral internacional en colaboración con otros interesados internacionales tales como la OEA.
Al producirse el terremoto de enero de 2010 el edificio de la Oficina General de MINUSTAH se derrumbó, matando al mando civil de la misión. El jefe militar perdió a su esposa y los contingentes militares de MINUSTAH carecían de capacidad para manejar la llegada de ayuda del exterior. Estados Unidos envió una fuerza de tareas ad hoc que se hizo cargo del aeropuerto, operó un puerto de emergencia con muelles artificiales trasportados a Puerto Príncipe y -en los hechos- se puso al frente de la coordinación de la tarea inicial de rescate. En octubre de 2011 (RCS 2012) se prorrogó el mandato hasta octubre de 2012. Redujo el número de efectivos militares autorizados a 7.340 personas y a 3.241 el de las unidades policiales. La reducción de fuerzas militares fue profundizada por la RCS 2070 de octubre de 2012, la cual extendió el mandato hasta octubre de 2013.

cionalización todavía se hacen sentir, a pesar de los esfuerzos de MINUSTAH, del gobierno haitiano, y de los procesos de concertación política en proceso. El Estado es débil, carece de control efectivo sobre todo el territorio, aguas territoriales y espacio aéreo. Sigue existiendo un número alto de desplazados (369.000 a agosto de 2012 de acuerdo con la OIM)[3], así como gente viviendo precariamente, especialmente en el ámbito urbano.

La estructura de MINUSTAH refleja el concepto de una misión integrada de la ONU:

El componente civil: La organización civil de la Misión se divide en unidades administrativas, operativas, de comunicación social, de temas de protección, y de control. En lo que refiere al trabajo de RESDAL importa señalar a la Unidad de Género, la de Asuntos Civiles, la de Conducta y Disciplina, la de Derechos Humanos, la de Estado de Derecho, las llamadas JMAC (análisis conjunto realizado por los diversos componentes) y JAC (operaciones conjuntas), Protección de Niños, y Reducción de Violencia, que actúan normalmente en coordinación con representantes de las agencias permanentes de la ONU en el país como OCHA (ayuda humanitaria), ACNUR (refugiados), UNICEF (infancia), UNFPA (población), y PNUD (agencia de ejecución en el campo del desarrollo que actúa en numerosas áreas), entre otras. Llevan adelante la mayoría de sus actividades junto con el Gobierno nacional, acorde al mandato de apoyar la estabilización de Haití.

El componente policial: A 2013 muy diversos países aportan personal para la tarea de UNPOL, que actúan individualmente. Tienen un muy importante papel por su relación con la población local y con la fuerza pública haitiana, la PNH (Policía Nacional de Haití). Su tarea sustancial es ayudar a la capacitación de la PNH, desarrollar SOP (procedimientos estandarizados de operación), y promover mecanismos de coordinación con el poder judicial, así como servir de primer elemento de contención con problemas de violencia, refiriendo siempre su acción a la PNH. Tres unidades de policía formada (FPU), de antidisturbios y otros roles, son aportadas por Jordania (una de ellas de fuerzas especiales), tres por la India, tres por Bangladesh (una de ellas conformada totalmente por mujeres), y dos por Pakistán, mientras que Nepal, Nigeria, Ruanda y Senegal aportan una unidad cada uno. No hay unidades de policía de los países latinoamericanos.

El componente militar: La mayoría de los contingentes militares son aportados por América Latina. Exceptuando Colombia y Venezuela, hay personal de todas las fuerzas del sur de América.

- Argentina aporta un batallón de infantería, un hospital militar de nivel 2 y

3 OIM, *Displacement Tracking Matrix,* agosto de 2012.

una unidad de helicópteros, con sus correspondientes pilotos y técnicos de mantenimiento.

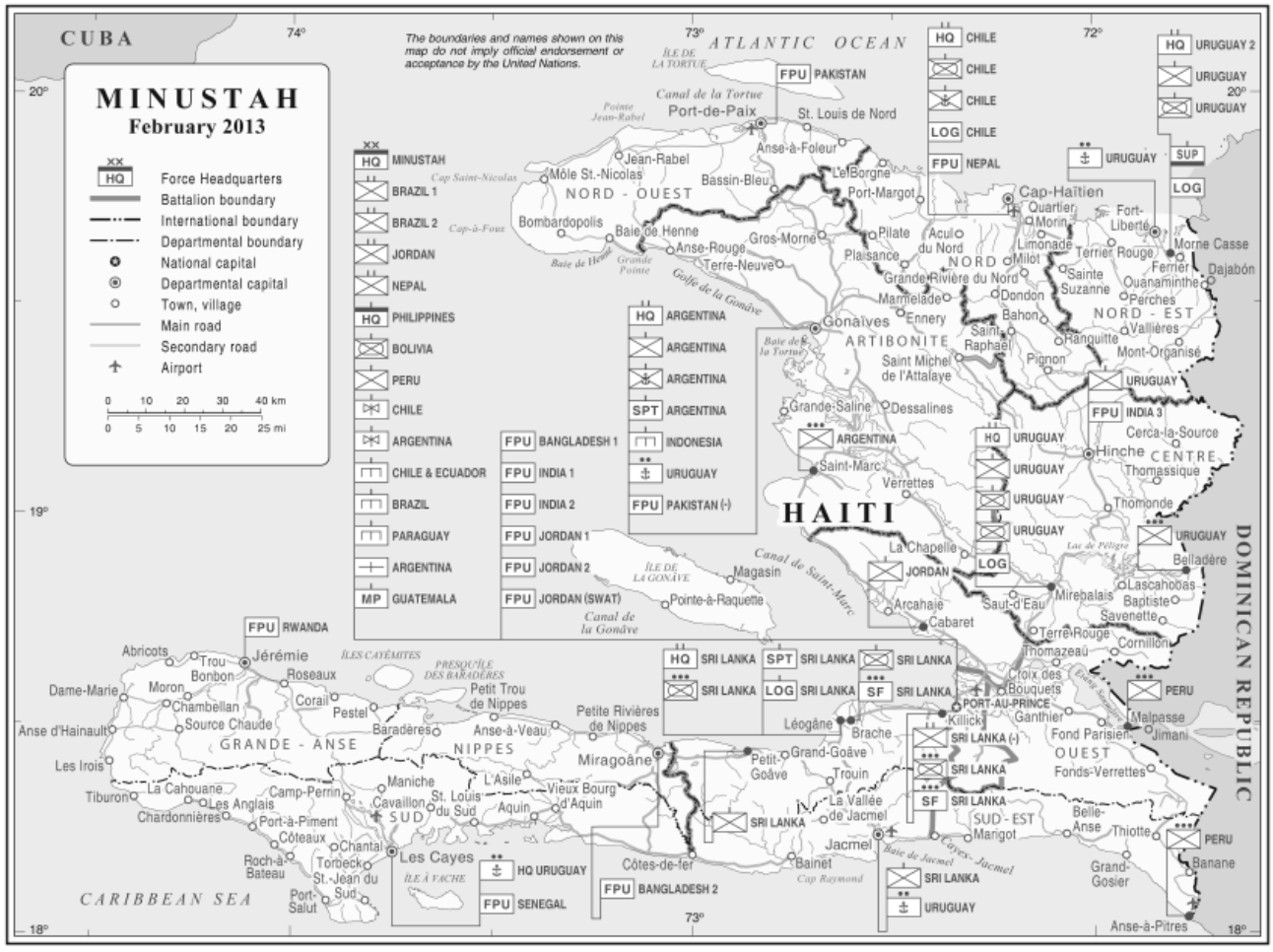
- Bolivia tiene una compañía de infantería que conforma la reserva de fuerzas a disposición del comandante de fuerza.
- Brasil tiene dos batallones de infantería, con responsabilidades en Puerto Príncipe, la principal urbe del país, con los mayores problemas de seguridad. El segundo batallón, enteramente financiado por el gobierno de Brasil, fue adicionado luego del terremoto del 2010 y agrega una compañía de ingenieros. Se espera su regreso a Brasil para 2013.
- Chile aporta un batallón de infantería, una unidad aérea con helicópteros y una compañía de ingenieros que conforma conjuntamente con personal del Ecuador.
- Paraguay aporta una compañía de ingenieros multirol.
- Perú envía una compañía de infantería, muchos de ellos personal especializado de comandos, que también constituye parte de la reserva.
- Uruguay tiene dos batallones de infantería y una unidad marítima de patrullaje.
- A estas fuerzas sudamericanas se agrega una compañía de policía militar de Guatemala, que trabaja principalmente en el mantenimiento de la disciplina, la ley y el orden.

Personal militar de otros países completa el contingente internacional, tales como batallones de infantería de Jordania, Nepal y Sri Lanka; compañías de ingenieros de Japón, Corea del Sur e Indonesia; y una compañía de cuartel general provista por Filipinas.

Diversos países aportan el personal de estado mayor, algunos sin contingente en la isla. No habiendo contingentes militares enfrentados no actúan, como ocurre en la mayoría de las misiones, observadores militares.

Se despliega también un hospital de nivel 2 aportado por la Fuerza Aérea de Argentina, y la gran mayoría de los contingentes tienen uno de nivel 1. Su función es atender al personal propio y, en general, el de MINUSTAH. No está previsto que puedan atender haitianos o siquiera personal de las agencias permanentes de ONU. Las unidades aéreas presentes son pocas y también atienden a la propia Misión, no teniendo acciones con referencia a la población local.

Gran parte de la tarea que ha realizado la fuerza militar es, estrictamente, de carácter policial. Especialmente al inicio, se trató de controlar la violencia en barrios marginales de Puerto Príncipe. En 2004 y 2005 se emprendieron operaciones en Cité Soleil, barrio situado cerca del puerto, para controlar la actividad de bandas armadas que practicaban muy diversos actos delictivos. Ocasionalmente en apoyo de UNPOL y de la PNH se siguen realizando procedimientos, especialmente en Puerto Príncipe.



Fuente: http://www.un.org/depts/Cartographic/map/dpko/MINUSTAH.pdf

El cuadro siguiente resume el personal de la Misión a enero de 2013.

- 9.298 efectivos uniformados
- 6.684 militares
- 2.614 agentes de policía (incluyendo FPU)
- 451 personal civil internacional
- 1.317 personal civil local
- 206 voluntarios de las Naciones Unidas

MINUSTAH ha hecho un progreso significativo en la coordinación de las actividades que llevan adelante los componentes civiles, policiales y militares. Otro paso en lo que a integración respecta es el planeamiento junto con otras agencias de la ONU presentes en el lugar. Estos cambios han tenido lugar en un contexto de cierto fortalecimiento institucional en Haití, en el cual las acciones de la Misión parecen haber contribuido a la mejora de la situación general. Sin embargo, carecemos de estudios suficientes que puedan probar esta cuestión. La promoción de esta clase de investigaciones ciertamente ayudaría no solo a los países contribuyentes sino a la promoción de la imagen de MINUSTAH dentro de la población.

3. Género en una Misión integrada. Los esfuerzos por introducir el tema en la agenda

Es indudable que con el paso del tiempo, poco a poco, se está imponiendo una visión de género. El Ministerio de la Condición y Derechos Femeninos (MCFDF - *Ministère à la condition femenine et aux droits des femmes)* se creó en 1994, pero fue recién en los últimos años que la estabilización general del país condujo a fortalecer su desarrollo institucional, aunque las restricciones presupuestarias siguen teniendo una dramática incidencia.

Uno de los temas más desafiantes con los que lidian la ONU y el Gobierno haitiano es el relativo a la violencia. De acuerdo a Concertation Nationale (una red haitiana compuesta por organizaciones de la sociedad civil, gobierno, y agencias de cooperación internacional que fue creada en 2004 y formalmente constituida en 2007), entre 2002 y 2011 se registraron 19.658 casos de violencia contra las mujeres en todo el país, y la cifra sube a 24.369 si se incluye a hombres.[4] Estos casos probablemente son solo la punta del iceberg, ya que la denuncia de tal clase de hechos está lejos de ser una práctica común por varias razones, entre ellas el temor a las represalias y la falta de confianza en el sistema judicial, tal como lo plantea un informe elaborado por la Sección de Derechos Humanos en 2012.[5]

En este contexto, el MCFDF ha establecido como prioridades la promoción de la equidad de género, el refuerzo de las capacidades de las insti-

4 Concertation Nationale contre les violences faites aux femmes. *Violences spécifiques faites aux femmes. Données partielles: Juillet 2009 à Juin 2011.* (Concertation Nationale: noviembre de 2011).

5 Section des droits de l'homme. *Rapport sur la réponse de la police et du système judiciaire aux plaintes pour viol dans la région métropolitaine de Port-au-Prince*. (MINUSTAH: Puerto Príncipe, junio de 2012), punto 2.

tuciones nacionales, la sensibilización y la educación, y la defensa de los derechos de las mujeres. En el nivel nacional existe un grupo de trabajo, coordinado por el Ministerio, en el cual también participa la ONU.

El mandato de MINUSTAH incluye la provisión de asistencia al Gobierno, y en lo relativo a género dicha asistencia se expresa básicamente en: el apoyo técnico de la Unidad de Género al MCFDF; la implementación de programas para la reducción de la violencia; la asistencia electoral; el entrenamiento y el trabajo conjunto que UNPOL hace con la PNH; y el apoyo a programas CIMIC que impacten en las mujeres, en lo cual participan los militares. La Misión también coordina sus acciones con las del Equipo de País de la ONU, formado por las varias agencias del sistema presentes en Haití, y apoya actividades cuando se lo requieren. Acorde a las necesidades del escenario general, género es hoy considerado un tema transversal en la Misión y en las agencias del sistema ONU.

Todo cambio profundo cultural y social en un proceso democrático incluye que, en algún momento, el miedo deja de encadenar los sentimientos y acciones y deja paso a la denuncia y al redescubrimiento del derecho humano. En la cuestión de la violencia basada en género, la pregunta principal para quienes deben analizar y decidir sobre el tema es cómo apoyar o favorecer que las víctimas pierdan el miedo a los perpetradores y también al contexto social y/o familiar (que puede discriminar o incluso juzgar a la propia víctima como culpable). Garantías apropiadas, mecanismos claros y universales para la radicación y procesamiento de denuncias, sensibilidad en los agentes del orden, y el combate a la impunidad son elementos clave de mediano y largo plazo. En el corto plazo, la pregunta de cómo favorecer la radicación de denuncias y el acceso a tratamiento parece haber sido encarada desde el ámbito de la Misión en base a tres iniciativas:

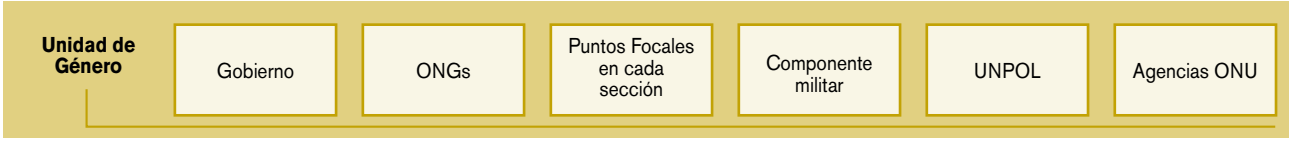
- El establecimiento de una locación apropiada para recibir a víctimas dentro de los campos de desplazados. Se trata de construcciones modestas emplazadas junto a la estación local de policía que existe en cada campo (cinco de ellas ya funcionan en campos en Puerto Príncipe). Consisten de tres habitaciones: una recepción, una privada para víctimas, y otra para reuniones de sensibilización. El espacio fue diseñado con la colaboración de organizaciones locales y del Gobierno, y tanto UNPOL como la PNH están presentes.
- La promoción de unidades especiales dentro de la Policía haitiana.
- La creación y presencia de una Unidad Móvil de Género dentro de los campos.

El papel del componente civil

El componente civil de MINUSTAH tiene bastante conocimiento y ha internalizado el tema; no solo los involucrados directamente (como por ejemplo los integrantes de la Unidad de Género, o la de Conducta y Disciplina), sino que en general todos los funcionarios profesionales conocen bien las disposiciones normativas de ONU y tratan de hacer su tarea de divulgación en el resto de la Misión y de acopiar datos. Sus mayores problemas parten de la complejidad burocrática y de los tiempos que lleva coordinar acciones entre los diversos componentes.

Dentro de MINUSTAH la oficina a cargo es la **Unidad de Género** (UG), bajo la autoridad del Representante Especial Adjunto y también relacionada con la Unidad Central de Género del DPKO que funciona en las oficinas de Nueva York. Esta Unidad es la responsable de promover, facilitar y monitorear la incorporación de una perspectiva de género en la implementación del mandato de la Misión, así como de apoyar los esfuerzos del Gobierno y de organizaciones de la sociedad civil para promover la igualdad entre hombres y mujeres, particularmente en lo que se refiere al incremento de la participación política femenina y la lucha contra la violencia sexual y basada en género.

La UG trabaja de manera integrada con los diferentes componentes y las agencias del sistema, así como con el Gobierno. La complejidad de la tarea y sus derivaciones en términos de coordinación inter-agencias puede también ser apreciada al observar el alcance de las relaciones que esta unidad de MINUSTAH desarrolla:



En 2011 la UG estableció una **Red de Puntos Focales de Género** y una estrategia, en orden a facilitar la implementación del mandato de la Misión y de asegurar más efectivamente la igualdad de género en todas las actividades. Se establecieron puntos focales en cada oficina, que trabajan buscando una coordinación efectiva y una integración de la perspectiva de género en las secciones más sustantivas.

A las secciones de MINUSTAH se les ha solicitado implementar una perspectiva de género. La **Oficina de Derechos Humanos,** por ejemplo, trabaja en el monitoreo de los informes que reciben tanto la Policía como el sistema judicial, como forma de combatir la debilidad institucional y la impunidad. La **Sección de Reducción de la Violencia Comunitaria** –cuyo portafolio contiene

proyectos que apuntan a disminuir y a prevenir la violencia- está trabajando para aumentar la participación de las mujeres en sus proyectos (como entrenamiento en habilidades específicas). Otra sección en la que los temas de género están empujando por su inclusión es la que trabaja con la recolección de información: el **Centro Conjunto de Análisis de la Misión** (JMAC), que está incorporando información sobre casos de violación a una base de datos georreferenciada, que se espera sirva como herramienta analítica para varias secciones.

En el trabajo que intenta MINUSTAH para implementar una perspectiva de género debe destacarse el dato más llamativo: la conjunción de los componentes civil, policial y militar para desarrollar las actividades. La **Unidad de Género**, la **Asesoría de Género de la UNPOL**, y el **Punto Focal de Género del componente militar** (G9), como responsables de género de cada uno de estos componentes, han estado desarrollado desde 2010 y especialmente durante 2012 una intensa relación que permea hacia las actividades, como puede observarse tanto en el número de iniciativas que han logrado desarrollarse como en las ganancias que da la interrelación (fundamentalmente a la hora de intercambiar las visiones, naturalmente distintas, entre civiles, policías y militares).

En 2012 se realizó, por primera vez, una iniciativa diferente: un seminario de tres días con los puntos focales de género de los batallones (en dos ocasiones, una en español y otra en inglés). Está organizado por la Unidad de Género, el G9 del componente militar, y los puntos focales de los contingentes. Se ha preparado un material especial para el curso, basado en las *Military Guidelines* del DPKO/DFS. Además de tocar temas de género y de violencia basada en género, cubre el contexto específico de Haití, desarrolla casos de estudio, y estimula debate e interacción. Sería interesante, especialmente para el proceso de aplicación que el DPKO está desarrollando con las guías de género para los militares, que esta experiencia se analice y difunda con mayor profundidad.

La contribución del sistema de Naciones Unidas

Los esfuerzos de la ONU para promover una perspectiva de género que permeara a todo el sistema llevaron a la creación de un **Grupo Temático de Género**, actualmente encabezado por ONU Mujeres. Este Grupo se reúne cada dos semanas y tiene un subgrupo para violencia sexual y basada en género liderado por UNFPA, agencia que trabaja en la recolección de datos junto con el Gobierno. ACNUR, trabajando con los refugiados, ha desarrollado un proyecto de **Casas Seguras** para víctimas, que a fines de 2012 eran dos: una en Puerto Príncipe y otra en Petite Godive (localizada a 100 kilómetros de la capital).

El PNUD se enfoca mayormente en la integración de perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres. Tambien está involucrado –junto con

UN Habitat, UNOPS y OIM- en uno de los proyectos más importantes para la población haitiana que vive en los campos de desplazados: el **Programa 16-6,** que apunta a reubicar a gente de 16 campos en 6 barrios construidos al efecto. El proyecto tiene su controversia: en septiembre de 2012 fuimos testigos de una reunión masiva en un campo, cuyo tema era la discusión entre "ser Cruz Roja" o "ser OIM". Como la Cruz Roja provee ayuda humanitaria a los pobladores de los campos, que temen que ya no la recibirán si no viven en uno de ellos, los debates están a la orden del día entre los residentes. El ejemplo ilustra la complejidad que MINUSTAH, agencias del sistema y organizaciones internacionales enfrentan a la hora de implementar un programa.

Normalmente, hoy todo organismo de ONU tiene una visión y una política de género y algunos específicamente trabajan el tema, como ONU Mujeres. Es claro que en muchos casos se da una competencia entre organizaciones y una duplicación de esfuerzos que es de esperar se vaya superando en el futuro. De acuerdo con uno de los representantes entrevistados, "en el terreno, la coordinación entre agencias es un tema difícil" y representa uno de los mayores desafíos. Y aunque el reconocimiento de mandatos y jurisdicciones es importante en términos de eficiencia, de hecho la población no necesariamente reconoce la diferencia entre agencias y tiende a identificar al personal internacional con MINUSTAH, no importa de qué agencia o sección sean.

Hasta el mismo personal de la Organización tiene a veces dificultad para identificar las responsabilidades burocráticas: por ejemplo, como lo mostraron algunos de los testimonios recogidos en los campos de desplazados internos, la policía puede referir una víctima a ACNUR, OIM o a otra agencia. Tratar de que cada policía o militar esté conciente de la complejidad de una Misión integrada es ciertamente importante y también una responsabilidad de los países contribuyentes, pero es casi imposible en la práctica. Producir pequeñas tarjetas para la policía o los militares, con mecanismos específicos tanto para referir a una víctima como para comunicar las necesidades de los campos ayudaría mucho, así como también lo haría que las relaciones entre secciones y agencias continúen y se refuercen.

Otras organizaciones y ONGs internacionales

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) no es una agencia de la ONU pero trabaja estrechamente con MINUSTAH y con el sistema. Es uno de los actores más importantes de la comunidad internacional en Haití, y es reconocida como la organización más especializada en lo que atañe a violencia sexual y basada en género. Su contribución parece ser cla-

ve para la seguridad de las víctimas (a través de programas de reubicación), especialmente cuando están amenazadas.

En cuanto a otras organizaciones internacionales hay que señalar la conocida reticencia de organismos como la Cruz Roja o de grandes ONGs internacionales para trabajar en conjunto con unidades militares o policiales de ONU. Dado que su apreciación del conflicto los obliga a trabajar con neutralidad entre oponentes, aún en una fase de estabilización o como en el caso de Haití donde no hay grupos contrapuestos, creen conveniente no estar asociados a una presencia uniformada. Normalmente, los grados de coordinación para acciones son muy bajos o simplemente nulos.

UNPOL: Reducción y contención de la violencia asociada a género

En su función de enlace principal con la principal fuerza del orden del país, la Policía Nacional de Haití (PNH), la UNPOL tiene un papel relevante en la contención y prevención de los problemas de abuso sexual de toda índole, incluyendo la violencia doméstica. Asimismo, varios UNPOL se encuentran involucrados en tareas de formación del personal haitiano, en muy diversos niveles.

El diseño que UNPOL estableció para actividades relativas a género se basa en:

- **Pilar I,** Operaciones: Consiste en una relación permanente con la Unidad de Género de MINUSTAH, la Unidad Móvil de Género en los campos, y los Puntos Focales de Género que tienen desplegados en 13 estaciones de policía en Puerto Príncipe y en 10 Departamentos en el resto del país.
- **Pilar II, Desarrollo:** a través del proyecto SGBV (violencia sexual y basada en género), y el trabajo en la Academia de Policía como herramientas principales de entrenamiento a la PNH.
- La presencia de un **Asesor de Género** reportando directamente al Comisionado de Policía.

La **Asesoría de Género** tiene una oficina en la locación de la Unidad de Género de la Misión desde 2010. Allí trabajan diariamente cuatro miembros de UNPOL, fortaleciendo la relación y la coordinación con la parte civil.

Las mayores limitaciones provienen del mandato, que los obliga a tener un rol no operativo, permitiendo ser solo consejeros y enlaces de la PNH: un mandato de carácter mentor. Sin embargo, algunos componentes de UNPOL tal como la Unidad Móvil de Género que opera en los campos de desplazados tienen en la práctica, inicialmente, un rol operativo de protección de la víctima, antes de seguir con el protocolo que supone transferir responsabilidades a la PNH, clínicas, ONGs, etc., y tratar de que intervenga la autoridad judicial.[6] En lo que se refiere a casos de violencia sexual o basada en género es responsabilidad de

6 De acuerdo con el Código Penal haitiano, la violación es considerada un crimen común. La pena máxima con prisión es de hasta diez años, o de quince si la víctima tiene menos de 15 años.

la PNH seguir los casos; UNPOL en todo caso puede entrenar y acompañar. Es importante tener esto en cuenta a la hora de analizar qué es lo que la ONU puede realmente hacer (en este caso UNPOL, y en otros los militares). Un oficial resumió algo que muchos policías y militares piensan: *"Nosotros tenemos que dar intervención a la PNH, después queda en manos de la policía y de la justicia, no podemos hacer más que eso."* Como en otros casos o misiones, hay una delgada línea entre lo real de este argumento y el hecho de que algunos se tomen de eso para hacer nada, dejando simplemente que el tiempo pase. Es un desafío para las autoridades de la Misión, pero también para los países contribuyentes, que deberían estar en claro sobre los procedimientos reales en los que su personal está involucrado.

El procedimiento operacional estándar para los casos de violencia sexual o basada en género indica que toca a la PNH el papel principal, dado el mandato no ejecutivo de UNPOL[7]. En caso de crimen,

- Si está en proceso, UNPOL puede intervenir para detener tanto la acción como al sospechoso, con o sin la presencia de un oficial de la PNH.
- Si ya ha sido cometido, debe involucrar a la PNH y asistirla en el planeamiento del arresto del sospechoso.
- En caso de que un evento deba ser atendido en un campo de desplazados internos y no haya ningún oficial de la PNH disponible en el lugar, deben contactar al jefe policial adscripto a la comisaría del campo, de forma que un oficial de la PNH pueda ser inmediatamente despachado al lugar del crimen. Así, la cuestión puede ser investigada desde sus inicios junto con la PNH.

Dado que en su totalidad los UNPOL son en sus países sea personal superior o lo que podría denominarse en la jerga suboficiales con años de experiencia, tienen más claro que su tarea supone proteger niños y mujeres. Un buen número de personal de UNPOL proviene de países africanos francófonos, así como de canadienses del Québec, o algunos franceses y también españoles que dominan francés. Dado que el creole es la lengua dominante entre los sectores más propensos a sufrir problemas de abuso o violencia sexual, los UNPOL que no manejan el francés se ven en desventaja frente a colegas que sí lo hacen. Para algunos policías africanos, que tienen en sus países de origen formas ad hoc de adaptación del francés como lengua, es más facil hacerse comprender por la población local. Además, para algunos, la permanencia por largo lapso en el país les permite conocer mejor los desafíos que deben enfrentar.

La formación de la PNH es un problema fuerte. Es difícil conseguir un plantel estable de policías visto que la paga no es muy buena. A pesar de ello parece haber un número muy alto de interesados en ingresar a la Fuerza. Aunque no se dispone de estudios concretos que puedan indicar el nivel de

7 Las definiciones del procedimiento indican que la violencia sexual es "Cualquier acto que constituye violencia sexual cometida contra una persona, independientemente de su edad o género". Sobre la violencia doméstica, "Cualquiera de los siguientes es considerado un acto de violencia doméstica: asalto, homicidio voluntario o involuntario, asesinato; todas las formas de asalto o violencia física infligida a una persona en una relación marital".

corrupción de la PNH (especialmente la pequeña corrupción practicada por agentes de base para obtener mayores ingresos), es claro que la misma sigue constituyendo un problema serio que atenta contra el profesionalismo.

UNPOL apoya activamente la formación en la **Academia de Policía,** donde sirven 25 policías de distintas nacionalidades. Existe una formación básica para agentes, pero también otra especializada en acción de bomberos, protección de niños, control de tráfico ilegal, etc.

El **proyecto sobre entrenamiento en violencia sexual y basada en género (SGBV)** para la policía es otro de los principales proyectos que UNPOL está desarrollando, en este caso bajo los auspicios de la cooperación noruega. El proyecto apunta al desarrollo de capacidades de la PNH en la atención a este tema en dos aspectos centrales:

- Generar capacidades en la PNH para investigar y prevenir la violencia sexual y basada en género, fortaleciendo unidades de investigación criminal dedicadas a través de un entrenamiento especializado. Dicho entrenamiento es llevado adelante por personal de la propia PNH, aplicando el conocido concepto de "entrenar a los entrenadores". Aquellos que han tomado el curso son en general miembros experimentados de la policía, con un promedio de 9,3 años de servicio. Los entrenadores han sido hasta ahora hombres en un 77,5%, y mujeres en un 22,5%.[8]
- Contribuir a la profesionalización de la PNH en el área, construyendo una oficina para la **Coordinación Nacional para Asuntos de Género y de Mujeres** de la PNH en los terrenos de la oficina policial central.

Observando al personal de la **Unidad Móvil de Género** en el terreno, su entusiasmo resulta contagioso y su presencia parece atraer a las mujeres locales; la impresión es que generan en ellas una sensación de cercanía. Tuvimos la oportunidad de presenciar cómo, en la práctica, las mujeres sí se acercan a quienes les hacen sentir más seguras, en este caso mujeres policías. Una víctima adolescente ingresó a la comisaría (había cerca de 15 personas presentes) y se dirigió directamente a un miembro de la Unidad Móvil, quien hizo una seña a sus compañeras e inmediatamente, con actitud hasta maternal, la adolescente fue discretamente rodeada por una oficial de la PNH y tres UNPOL y llevada afuera. Luego supimos que la víctima fue conducida a la OIM para relocalización. Todo fue hecho con suma discreción, y solo lo supimos pues uno de nosotros estaba junto a la puerta en ese momento y escuchó a la joven decir que había sido sexualmente atacada.

8 Jon Christian Moller. *Performance evaluation, MINUSTAH Police Component / HNP Development Pillar, Project 19 – Gender Based Violence – Strengthening sexual and gender based crime police cells and units.* (UNPOL MINUSTAH. SGBV Team: Puerto Príncipe, junio de 2012), pág. 9.

El **proyecto SGBV** comenzó en 2011, y para septiembre de 2012 habían entrenado a 400 miembros de la PNH en todo el país, y terminado de emplazar la oficina para la Coordinación Nacional en la sede policial central. Es reconocido en el terreno como un proyecto exitoso, que maneja su propio presupuesto (bastante modesto), tiempos y actividades. Se basa en que los policías del lugar lo asuman como algo propio, y es parte de MINUSTAH. Existe un fuerte apoyo desde los actores de género de la Misión y de UNPOL a la hora de colaborar en las actividades, y se espera que varios países sumen en un corto plazo financiamiento a esta forma particular de administración de un proyecto de cooperación internacional.

La **Oficina de Coordinación Nacional para Asuntos de Género** es llevada adelante por una Comisionada de Policía haitiana con vasta experiencia en el tema, con una asistente. Se espera que la PNH destaque más personal allí (tema en el que ciertamente MINUSTAH deberá trabajar). Es una iniciativa importante también para continuar apoyando que se desarrollen autoridades y capacidades locales, aún cuando el proceso parezca lento.

La **Unidad Móvil de Género** fue creada en 2011 y es una iniciativa claramente distintiva. 15 UNPOL están sirviendo en ella (12 mujeres y 3 hombres). La mayoría de ellos proviene de países africanos francoparlantes y tienen experiencia en ambientes de posconflicto. Tres equipos se despliegan en terreno recorriendo los campos de desplazados (un total de 650 bajo su jurisdicción). Cumplen dos turnos: de 7 a 15 y de 10 a 18. Si se presenta algún caso, realizan el procedimiento policial y refieren a la víctima al hospital; si es necesario, el personal de UNPOL presente en la estación de policía del campo colabora con ellos. Y, si la víctima ha sido amenazada, colaboran con ACNUR o con OIM en la relocalización.

• La PNH y el Poder Judicial

Oficinas civiles de la Misión establecen el contacto de MINUSTAH con la PNH en lo que se refiere a políticas y decisiones a instrumentar mientras UNPOL maneja lo referido a entrenamiento y manejo inicial de situaciones operativas. Aparentemente ha decrecido el número de ofensas sexuales cometidas por miembros de la PNH, pero no tenemos datos precisos.

En cuanto al poder judicial y su acción, algunos funcionarios llegan a plantar en un tono muy pesimista la pregunta "¿qué poder judicial?", mientras que otros - en una vena más positiva o expresando un deseo- refieren que construir institucionalidad en el área es una cuestión que requiere tiempo.

El trabajo policial de la Misión con el Poder Judicial suele reducirse a tareas de entrenamiento en los niveles básicos. Aunque Haití sigue el modelo continental europeo en sus principios de derecho, como ha ocurrido en buena parte de América Latina, en el campo del derecho penal y derecho procesal de esta rama se han impuesto normas que lo acercan más al modelo anglo de juicios adversariales, de tipo oral.

Los acuerdos informales para saldar abusos sexuales siguen existiendo, a pesar de que varios juristas consideran que se debe cumplir la ley y que quien comete abusos debe recibir las sanciones correspondientes. Sin embargo, en la práctica, siguen existiendo compensaciones, normalmente manejadas por los varones del núcleo de familia extendida al que pertenece la víctima.

• Las Unidades de Policía Formada

Diferente es el caso de los policías encuadrados en unidades (FPU por sus siglas en inglés). En la práctica su situación se acerca más a la de los contingentes militares, pues su acción apunta al control de posibles alteraciones del orden, o disturbios civiles. En la nueva situación, en la que en varias provincias ya no hay militares de MINUSTAH, ciertas FPU son las únicas fuerzas presentes en el territorio, como ocurre en el noreste y sudoeste. Por lo tanto les toca a ellos realizar tareas de patrullaje para demostrar presencia de una fuerza. En la práctica, muchos de los contingentes de FPU son compañías de "policía militar", muy cercanos en su organización y procedimientos a los que tienen los militares.

Desde hace ya un tiempo, Bangladesh despliega una FPU compuesta mayoritariamente por mujeres bajo el mando de una oficial de policía mujer, aunque el actual contingente tiene dependencia del comandante general del contingente de ese país, que es un hombre.

La presencia de un contingente exclusivamente femenino serviría de mucho para acercarse a la población local, pero dado su entrenamiento como fuerza antidisturbios y su desconocimiento de la lengua no pueden aportar mucho en este sentido. Por otra parte, la tarea de las FPU es –según los entrevistados- operar en apoyo a UNPOL o a la PNH. Su contacto con la población se asemeja más al de los militares que al de la policía. Son una fuerza militarizada, con medios y entrenamiento cuasi militares, y una doctrina similar.

El tema de la cultura es también significativo: los testimonios hablan de cómo las diferencias entre la cultura de la mayoría de los miembros de las FPU y la cultura local plantean un desafío extra, a la hora de tratar de relacionarse y de responder.

Los militares y la perspectiva de género

La misión de una fuerza militar en Haití, en apoyo al mandato, es generar un ambiente seguro y estable en orden a facilitar los objetivos de MINUSTAH. Así, según el lugar en el que se localicen, las distintas unidades y contingentes son responsables de mantener el control dentro de su área de responsabilidad, contribuir a la tarea de las autoridades locales, y proveer asistencia humanitaria en caso de desastre natural.

La perspectiva de género de una fuerza militar en una operación de paz involucra tanto las actividades y proyectos que llevan a cabo con la población local (CIMIC, por ejemplo), como la perspectiva dentro del contingente mismo (básicamente, la situación del personal femenino y la conducta y dis-

ciplina). En el contexto de MINUSTAH la parte que más se ha desarrollado es la que se refiere al interior de la fuerza militar, mientras que el desarrollo de una perspectiva en relación a actividades y proyectos aún es incipiente.

Tras varios años de emitida la RCS 1325, se ha pasado a la etapa en que es conocida, y parcialmente implementada. En el caso de MINUSTAH podemos indicar que en 2011 buena parte de los contingentes militares visitados desconocían o apenas tenían una visión muy sumaria de dicha Resolución. Hoy, no manifiestan extrañeza cuando se la menciona. Con diferencias, los diversos contingentes mostraron en 2012 una actitud diferente. En más de una ocasión no solo se conocía la Resolución y las que le siguieron, sino que se había comenzado a dar pasos para su implementación.

La designación de un **punto focal de género** en cada unidad es un avance importante. En marzo de 2011 la Oficina de Asuntos Militares en la sede de Nueva York emitió una orden a este respecto y –para mediados de 2012- cada contingente militar en Haití había designado un punto focal de género.[9] La designación de un oficial a cargo es un primer paso, al que deberá seguir una clara descripción de las tareas y responsabilidades: cuando se les pregunta por su papel real no parecen tenerlo muy en claro. Es un trabajo que deberá seguramente encarar la Unidad de Género de la Misión y el G9 del componente militar. Por el momento, cabe reconocer que si la designación buscó cumplir con la norma "políticamente correcta", se ha evitado el otro costado del tokenismo: los oficiales designados como punto focal de género son en su mayoría hombres, consciente o inconscientemente evitando el lugar común de designar mujeres para tratar temas de género.

> Los temas de género suelen provocar en los contingentes militares una cierta incomodidad y deseo de mostrar que "tenemos mujeres y las tratamos bien" o en el caso de quienes no tienen personal femenino, "hablamos mucho de los temas de género". Ello es casi natural a la naturaleza e historia de las instituciones militares. La comprobación de si lo que se dice es lo que se hace estará a cargo de los comandantes militares, quienes conocen el desarrollo de la vida cotidiana en los contingentes.

A la hora del análisis sobre la perspectiva de género en los contingentes que están sirviendo en Haií, es posible reconocer diferentes elementos:

- *La mayoría de los contingentes asocian género al tema de explotación y abuso sexual* (SEA por sus siglas en inglés). Todos manifiestan tener continuas reuniones y comunicaciones sobre ello.
- Algunos comandantes son reacios a que los visitantes hablen con las mujeres en el contingente y las invitan, por ejemplo, a contar su experiencia delante de oficiales con mayor grado. Otros las colocan en primer plano e

9 Hay variantes. Por ejemplo el batallón de Jordania tiene como punto focal de género al oficial que, a su vez, se ocupa de los asuntos religiosos de la unidad.

invitan a hablarles en privado. Aunque debe reconocerse que estos casos son cada vez menores, *la situación depende, aún, más de las personalidades* antes que de la nacionalidad o de la cantidad de mujeres desplegadas. Es una tarea de supervisión que deberían también encarar los países contribuyentes (TCC): qué hace y qué piensa el comandante que se ha enviado.

- *Los contingentes que no despliegan mujeres demostraron apertura para conversar del tema.* Sí entienden el tema género como una necesidad operativa. Esto es decir: que el contingente puede y debe desarrollar una perspectiva de género aunque no tenga personal femenino, y que esa perspectiva se relaciona con el trabajo cotidiano y con lo que ellos pueden o no contribuir a la situación de mujeres de la población local.
- A este respecto, comienza a observarse que *algunos contingentes desarrollan programas CIMIC incorporando una perspectiva de género:* buscando la participación de mujeres locales especialmente, llevando a las actividades a las mujeres desplegadas aunque sean de servicios, impulsando que médicos o enfermeras conversen con jóvenes mujeres locales sobre prevención de HIV, o embarazo, etc. Mucho parece haber influido en ello el trabajo que se hace desde la Comandancia del componente militar.
- Un solo contingente utiliza para sesiones con el personal las *Military Guidelines* sobre integración de perspectiva de género en las actividades que elaboraron DPKO/DFS.
- *Las mujeres desplegadas manifiestan deseo de ser consideradas iguales, tanto para derechos como para obligaciones.* Los alojamientos son un tema interesante para un análisis más profundo que podría hacerse sobre la institución militar, ya que en general duermen juntas y es difícil distinguir en su trato las diferencias: las clásicas distinciones oficiales/suboficiales, profesional/combatiente parecen diluirse cuando de mujeres se trata, y ese análisis puede servir para sacar otras conclusiones sobre qué clase de institución militar es la que se necesita en una misión de paz.
- *La gran mayoría de personal femenino se emplea en tareas de apoyo,* y pocas de ellas están en contacto con la población. No está claro hasta dónde los grados y especialidades son materia flexible en ambiente de misión: según a quien se pregunte podrían, por ejemplo, llevar mujeres en patrulla aunque hayan sido desplegadas como personal de apoyo, o no podrían de ninguna manera. Un comandante decide hacerlo mientras otro manifiesta que las regulaciones se lo impiden.
- *Lo que sí está claro para el personal militar es que respecto de casos de violencia de género, el papel principal corresponde a UNPOL y a la PNH.* Destacan, sin em-

bargo, que la población sí se acerca a ellos, que en caso de delito flagrante están autorizados a intervenir hasta que llegue UNPOL o PNH, y valoran que se haya permitido una mayor presencia militar en el ámbito de protección y patrullaje en los campos de desplazados.

- La sensación general luego de haber intercambiado con los contingentes militares es que -sea por convicción o por conocimiento de que no puede evitarse el tema-, *la mayoría de ellos estarían abiertos a recibir más sobre el tema.*[10] Existe una ventana de oportunidad para sesiones no estructuradas que debería ser aprovechada, tal vez conducidas por actores externos que no sean percibidos como "inspectores" o por equipos civiles-militares de la Misión, que colaboren a traducir a la práctica y lenguaje militar las directivas de la ONU sobre mujer, paz y seguridad.

Este último punto conduce al tema de entrenamiento. Los TCC envían a las tropas con un entrenamiento de pre-despliegue basado en los módulos de entrenamiento de predespliegue (CPT), cuyos contenidos son básicos y universales. Una vez llegados a la Misión, se recibe el llamado entrenamiento de inducción con una duración de dos días: el primero dedicado a temas militares, y el segundo a asuntos temáticos. Género es uno de estos últimos, dura 40 minutos y repasa literalmente los siguientes temas: qué es género, roles y relaciones sociales, género en todos los aspectos de la vida, expectativas sociales basadas en género, roles de género en el poder, género y sexo, y Resolución 1325: género para *peacekeepers*. La inducción en este tema es dada por personal de la Unidad de Género y algunos entrenadores militares del Centro Integrado de Entrenamiento, que tratan de hacerlos más comprensibles para el lenguaje militar. En los dos días se reciben 16 diferentes temas.

Todos los contingentes participan. En algunos casos, especialmente cuando el número es muy grande, algunos contingentes prefieren enviar a los jefes de compañía, quienes luego se hacen cargo de brindar el entrenamiento a quienes tienen a cargo. Es el caso de los batallones brasileños, o de Chile que envió en 2012 un equipo de 50 para que luego sean instructores. A Uruguay, por ejemplo, se le han brindado varios cursos dado el tamaño. Jordania, Japón, Corea, Sri Lanka, o Nepal, han enviado a todo el contingente, aunque por el problema del idioma generalmente lo toman los oficiales, y éstos quedan encargados de transmitir a las compañías.

10 Sólo a título de ejemplo, el comandante de la compañía de Sri Lanka en Killick puso a toda la tropa a dialogar con el equipo de entrevistas.

4. Desafíos para la implementación de la Resolución 1325

La demanda de nuevas capacidades

Dadas las orientaciones en Naciones Unidas que indican que las misiones internacionales deben dirigirse sustancialmente a proteger civiles[11], promover derechos humanos, y dentro de este marco general procurar el incremento de la igualdad de género[12] y reducir la violencia sexual[13], el desafío en muy fuerte, dado que son tareas que suponen un nuevo tipo de personal para encararlas.

El problema es cómo obtenerlo. Muchos de los países pueden enviar un contingente militar, o de policías militarizados, como es el caso de los contingentes asiáticos de MINUSTAH, pero más difícil es hacerlo con policías expertos en diversas áreas, dadas las necesidades domésticas de contar con el máximo de efectivos vista la situación de inseguridad en cada uno de los países que podrían aportarlos.

Los trabajadores humanitarios, y en general los que dedican a tareas de desarrollo y promoción, no son fáciles de reclutar y por lo general trabajan para organismos internacionales, sean gubernamentales o sin fines de lucro. No hay contingentes nacionales de civiles con ese carácter que trabajen para el gobierno, factibles de ser reclutados a trasladados a otro país en corto lapso.

En octubre de 2012 el mandato de MINUSTAH fue renovado, y la perspectiva es que se reducirá su personal, especialmente los efectivos milita-

11 Desde el genocidio de Ruanda fue creciendo un debate acerca de cómo actuar en circunstancias similares. Primero se habló de "intervenciones internacionales humanitarias". En 2006 el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1674 que sostiene la necesidad de proteger civiles en los conflictos armados. Basándose en el debate que la Asamblea General tuvo en 2005, se indicó que para prevenir genocidio, crímenes de lesa humanidad, de guerra, y la depuración étnica, la comunidad internacional debe ayudar a los Estados a evitar estos hechos, justificando la intervención. Se avanzó así desde el concepto de intervención humanitaria hacia la "responsabilidad de proteger" (*Responsability to Project* o R2P). La RCS 1706 sobre Darfur y luego la 1973 de 2011 sobre Libia (aprobada por 10 votos incluyendo a Estados Unidos, Reino Unido y Francia -que la promovió-, y la abstención de cinco miembros -Alemania, Brasil, China, India y Rusia) avanzaron aún más el concepto. Mientras que la Asamblea General aprobó la Resolución 63/308 motivando un fuerte debate entre los países latinoamericanos. Algunos plantearon dudas acerca de un nuevo concepto que avanzaba sobre el de soberanía. Otros fueron entusiastas siempre y cuando se limitara a los casos mencionados anteriormente. Otros países consideraban que la responsabilidad de proteger debería extenderse al desarrollo y los derechos económicos y sociales, volviéndolo un concepto imposible de operar (posición de Cuba y Venezuela). Los eventos posteriores en Libia determinaron fuerte prudencia en el tema sobre la actual crisis en Siria, y no se sabe cuánto podrá desarrollarse el concepto.

12 RCS 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 y 1889 (2009), y 1960 (2010). Ver www.unwomen.org.

13 Resoluciones citadas en la nota 12, especialmente 1889 y 1960. ONU nombró en febrero de 2010 una Representante Especial para el tema violencia sexual en los conflictos. Varias de las Misiones de ONU crearon, además de una unidad de género, una oficina de lucha contra la violencia sexual.

res. Ya se ha producido un retiro de unidades militares tanto en el sudoeste como en el nordeste de Haití sustituidas por personal de las FPU (en julio de 2013, presumiblemente, habrá nuevos ajustes al votarse el presupuesto de la Misión). En ese marco importa y mucho ajustar los objetivos y carácter de las operaciones con referencia al tema género, para adecuarlos a los nuevos recursos disponibles tanto en personal como en finanzas. El papel de los distintos componentes en lo que se refiere a la perspectiva de género de una Misión y su promoción en la sociedad es, en este contexto, mucho más que un tema políticamente correcto: es una necesidad operacional que tanto la ONU en su sede central como las Misiones y los países contribuyentes necesitan encarar. Esto es particularmente desafiante en lo que se refiere a las fuerzas militares y de seguridad.

El papel especial que pueden jugar las unidades de ingenieros militares

Como en toda misión de paz de ONU, las unidades de ingenieros primariamente se utilizan para el movimiento y actividades de los contingentes de la propia Misión. Solo como misión secundaria se asumen otras tareas, para apoyar obras de infraestructura en beneficio de la población. Al disponer de equipo pesado especializado, los ingenieros militares pueden restaurar caminos y carreteras, reparar puentes, mantener pistas de aeropuertos. Son muy necesarios en Haití por la falta de una contraparte en la fuerza pública o de una organización civil del gobierno que haga esa tarea. Actualmente el U8 del Estado Mayor Militar, así como el U9, coordinan la posible utilización de unidades militares en estas tareas, junto a la unidad civil de ingeniería de MINUSTAH.

Las tareas de ingeniería son absolutamente relevantes para el apoyo a la reconstrucción de Haití. Si antes de 2010 era mención obligada en las capitales de los TCC la necesidad de contar con mayor número de compañías de ingenieros, luego del terremoto esta necesidad se ha incrementado exponencialmente. La tarea de apoyo a la estabilización de Haití supone colaborar a que se generen estructuras favorables al desarrollo, así como obras básicas que hacen a la convivencia y a la seguridad de las personas. La seguridad pública se alimenta del desarrollo de espacios públicos concebidos como tales donde también se regenera el tejido comunitario, y de espacios privados donde los ciudadanos pueden llevar adelante su vida privada. La falta de iluminación es otro de los as-

> La confusión entre espacio público y privado en lugares como Puerto Príncipe obstaculiza prácticas que hacen a la seguridad, tales como un lugar propio y privado para tomar un baño o para quitarse la vestimenta.

pectos relevantes, y obras al respecto han cambiado el espacio público. La Misión ha desarrollado en el último año varios proyectos de instalación de iluminación, contribuyendo a la seguridad pública.

Se necesita formar haitianos como expertos en el área. Algunos contingentes, como el japonés, dictan cursos de manejo de maquinaria pesada. Los diversos contingentes latinoamericanos encaran como actividades CIMIC cursos de formación en diversas áreas. Se ha conversado, preliminarmente, entre las autoridades de Haití y las de Brasil y Ecuador, para formar alumnos en las escuelas militares de esos países exclusivamente en el área de ingeniería militar. Todavía no se ha discutido en qué estructura se encuadrarían los alumnos que egresen de esos cursos. La compañía de ingeniería de Paraguay, denominada multirol, de acuerdo con su comandante realiza tareas ¨"horizontales" apoyando el desarrollo y conservación de infraestructura, y "verticales", que comprenden trabajos de carpintería, pintura, plomería y similares, que están destinadas –precisamente- al apoyo de la población.

Actividades CIMIC, coordinación civil-militar y el papel de los militares en Haití

La mayoría de los componentes militares realiza tareas CIMIC diversas, tales como aprovisionar de agua campamentos de desplazados o zonas carenciadas, llevar alimentos preparados o entregar materia prima para prepararlos. Asimismo pueden realizar atención médica y odontológica. También suelen encarar tareas de entretenimiento, especialmente de niños, en lugares críticos. Estas actividades permiten interactuar con la comunidad local, pulsar sus sentimientos e ideas, dependiendo en mucho en este último caso de la labor de los traductores, o en otras del hecho de que la propia comunidad tiene personas que conocen español para interactuar con contingentes latinoamericanos. Sin embargo, se puede producir un síndrome de dependencia de esas activades, y la idea de que se tiene un derecho adquirido a tener esa ayuda en forma permanente.

> Desde el componente militar la directiva es clara: aunque son estimuladas como forma de ganar el respeto de la población y al mismo tiempo ayudar al personal propio a canalizar el deseo de ayuda, las actividades CIMIC son un complemento que cada país puede realizar, con sus propios recursos, teniendo en cuenta que los militares son el último recurso en el tema y que es una responsabilidad primaria del componente civil de la Misión y de las agencias del sistema.

Un progreso importante en 2012 ha sido la comunicación constante entre OCHA y la oficina G9 del componente militar, relativa a qué clase de actividades quieren realizar los militares, y cómo ello se conjuga con lo que otras agencias están realizando o, incluso, ONGs. En julio de ese año el Comandante de

Fuerza emitió una directiva a los comandantes de todos los contingentes para que estén familiarizados con las *Guidelines for the Engagement and Coordination of Humanitarian Actors and the Military in Haiti.* Estas guías fueron elaboradas por el Equipo Humanitario (Humanitarian Country Team, HCT) bajo el liderazgo del Coordinador Humanitario quien es a su vez Reprsentante Especial Adjunto y Coordinador Residente. Refrendadas por MINUSTAH, especifican el papel de los militares en la asistencia humanitaria, la diferenciación entre actividades CIMIC y coordinación civil-militar, y los principios y mecanismos para esa coordinación. Entre los más relevantes, *"El uso de medios militares, escoltas armadas, intervención conjunta humanitaria, y cualquier otra acción que involucre una interacción visible con los militares debe ser una opción de último recurso, y su uso limitado en tiempo y escala, cuando no exista una alternativa similar disponible para atender una necesidad humanitaria crítica y urgente"*.[14]

Esta clase de principios no son fáciles de asimilar para una organización militar, en ninguna parte del mundo, y es necesario trabajar y difundir a nivel de preparación para el despliegue. Guarda relación con la ingente cantidad de trabajo que aún debe hacerse respecto de la comprensión del rol de fuerzas militares en una misión de la ONU, y las capacidades nuevas que deben generarse en el personal más allá de las tradicionales imágenes heroicas ligadas a la mentalidad militar tradicional. Un importante trabajo que ayuda a esta comprensión es la estructura que la ONU sigue en Haití respecto de emergencias, donde el **Centro Conjunto de Operaciones** (MINUSTAH Joint Operations Tasking Centre - JOTC, convertido en EJOC en caso de emergencia), está bajo liderazgo de OCHA. La tormenta tropical Isaac en 2012 fue una experiencia positiva al respecto, según relatan los propios militares, que ayudó a comprender cómo la fuerza militar puede estar bajo órdenes de una coordinación civil que incluye muchos otros medios, y desarrollar una tarea eficaz.

Para varios de los contingentes, en la práctica, las actividades CIMIC se relatan con la carga emocional de una actividad importante. Esto parece ser más notorio en el caso de los contingentes latinos de infantería. Tal vez por mayor cercanía a la cultura local, manifiestan necesidad de realizar esta clase de acciones fundamentalmente por la tropa. Con adecuada coordinación, esto puede ser utilizado para desarrollar actividades con perspectiva de género, como ya lo han comenzado a hacer contingentes como el brasileño (celebración del día de la madre, o el mercado Bombagay armado en jurisdicción de los BRABAT los días sábado, que favorece el empleo de gran cantidad de mujeres), o el boliviano con la provisión médica para mujeres embarazadas.

14 OCHA HAITÍ. *Guidelines for Civil-Military Coordination in Haiti.* (OCHA: Puerto Príncipe, agosto de 2011), pág.5. Traducción propia.

El lenguaje como barrera y como oportunidad

Todas las misiones de ONU usan el inglés como lengua oficial para su interrelación interna. En el caso de misiones en países francófonos como Haití una buena mayoría del personal profesional civil de la Misión también habla francés. Sin embargo, es raro que se hable la lengua corriente del país, el creole. En este caso se descansa en el personal local, que sí tiene ese conocimiento.

Más difícil es la situación de algunos UNPOL, que no pertenecen a países de lengua francesa y deben confiar en lo que le digan sus traductores. Aun para aquellos francófonos, especialmente los provenientes de África (donde también hay formas de francés adaptadas como lo el creole), no siempre se logra una fácil comunicación. Y se trata de personal que debe estar en contacto día a día con la población local. El problema mayor se presenta para las FPU y contingentes militares. En Haití, al presente, salvo una unidad de FPU de Ruanda y otra de Senegal, el resto del personal proviene de países sin conocimiento de francés y obviamente menos de creole.

Aun entre ese personal son pocos los que hablan inglés. Normalmente el personal subalterno solo habla su lengua local, y su capacidad de interactuar con la población local se ve muy limitada por este hecho. En este caso deben reposar totalmente en lo que les dicen sus traductores. Por otra parte –por ejemplo en el caso de Jordania o de países asiáticos- como las tropas no hablan inglés se les provee de pequeñas tarjetas sobre temas de género y violencia sexual que están traducidas al árabe o a la lengua del país, que deben llevar consigo. En este caso, el idioma es una oportunidad para que el mismo mensaje llegue a cada soldado, oportunidad que en otros contingentes solo descansa en sesiones o en transmisión verbal.

Hay muy pocas traductoras mujeres, cuando para mejorar la situación de género es, precisamente, una necesidad fuerte contar con traductoras.

El hábitat urbano, la seguridad y la violencia sexual

Puerto Príncipe (*Pótoprens* en creole) es la principal ciudad del país y donde más se concentra, por esa razón, el número de delitos. Su área metropolitana se extiende por aproximadamente 112 kilómetros cuadrados, alcanzando una población que puede cifrarse en alrededor de dos millones de habitantes. Su núcleo central – unos 36 km^2- tendría cerca de 900 mil personas.

No se dispone de estadísticas adecuadas respecto a los delitos cometidos en la ciudad, hecho derivado de la precariedad de los órganos estatales y de

la situación agravada por el terremoto del 2010. Existen estadísticas parciales sobre el tema de violencia sexual, pero no siempre la información está georeferenciada adecuadamente. En cuanto a la información cualitativa, la misma varía mucho de acuerdo a los intereses de los actores involucrados.[15]

Aparentemente unos dos tercios de la PNH – fuerza que alcanza a poco menos de 10.000 miembros-[16] están desplegados en el área metropolitana de Puerto Príncipe. Como en el resto del mundo, es en la capital donde se cometen más actos delictivos, en zonas urbanas poco reguladas.[17] Y con falta de capacidad para ser adecuadamente controladas.

Si bien hay patrullaje de diversas unidades militares, el mismo está constreñido a calles principales y la densidad de tránsito no permite hacerlo en forma sorpresiva. Sin una información previa, precisa, no es mucho lo que se logra con esta acción. Además, por los problemas señalados de idioma, no es fácil entender fácilmente cada situación.

En cuanto a la situación de género de esta población no es mucho lo que puede decirse. La estructura social existente protege la práctica de la violencia de género practicada "como siempre se hizo". Parece una conducta "natural". La inadecuada escolarización de los estratos sociales más bajos conspira para mantener ese estado de cosas. En cuanto a violaciones, en más de una oportunidad se compensa monetariamente, o en especies equivalentes. También suele haber casamientos posteriores.

Gran parte de la vida en Puerto Príncipe se hace en espacios públicos. El comercio informal urbano – que predomina y es casi el único que frecuentan las clases populares-, se realiza en las calles. La privacidad casi no existe para ciertos sectores. Especialmente los que viven en campos de desplazados. Pero, aún en aquellos hábitats mejorados, con materiales livianos, hay familias o grupos extendidos que conviven en espacios reducidos, muchas veces entre 6 u 8 personas de muy diversos edades en un mismo cuarto. Las facilidades para higienizarse son muy bajas. La falta de privacidad favorece

15 Debe tenerse en cuenta que, como en otras partes del mundo, se ha aprendido también a extorsionar a peacekeepers, y que es muy difícil en más de una oportunidad distinguir entre delito y abuso, y cuáles son los grados de culpabilidad. Normalmente una denuncia que alcanza en los medios un carácter trágico o reprehensible es muy difícil de contrarrestar. Aunque en más de un caso no haya pronunciamiento judicial contra el acusado/s, finalmente el estigma original es prácticamente imposible de revertir.

16 De acuerdo a información de la propia PNH unos 9.000 serían agentes (categorías I a IV), 650 inspectores y 150 comisarios. A ellos se agrega el mando superior con 9 inspectores generales, el Director y el Subdirector. Ver *Une force de police.* Libro conmemorativo de julio de 2012.

17 Aparentemente en 2010 la PNH realizó unos 21.500 arrestos. Los secuestros extorsivos fueron 73 en 2009, subiendo a 120 en 2010. Los homicidios denunciados en 2010 fueron 795. Eran 409 un año antes. Los linchamientos registrados fueron 86 en 2009 y 83 en 2010. Los barrios con mayores problemas son los de Cité Soleil, La Saline en la zona portuaria, y los de Pelerin, La Boule, y Thomasin del otro lado de PetionVille. (Datos proporcionados verbalmente en 2012).

la violencia doméstica y hace que para niños sea común ver actos sexuales.[18] Las violaciones son consideradas por muchos como actos 'normales".

Aunque se han hechos trabajos para recuperar espacios públicos, reparar calles, limpiar canaletas de desagüe, recoger basura, el mismo supone continuidad y esto no siempre se logra. No hay, además, una tarea educativa para convencer a la gente de que debe involucrarse en el mejoramiento y conservación de esos espacios públicos.

> En un contexto de pobreza, para muchos es mejor seguir viviendo en un lugar donde se concentra la ayuda y no fuera de él. Muchos de aquellos que no perdieron totalmente su vivienda en el terremoto de 2010 consideraron, con bastante razón, que era más conveniente trasladarse a un campo de desplazados. Allí operan ONGs[19], agencias de ONU y hasta militares haciendo CIMIC.

En Puerto Príncipe hay unos 20 a 25 campos de desplazados de muy diversos tamaños. Algunos pequeños, otros muy conocidos como el Jean Marie Vincent, el Tabarre Issa, etc. No queda claro cuántas de las 800.000 personas inicialmente estimadas viviendo en ellos, en febrero de 2010, están aún allí o en estructuras de transición como las que construye OIM.

Es en este marco que debe impulsarse políticas de género, tarea que no es sencilla cuando el Estado haitiano, a través de sus instituciones como la PNH y el poder judicial, se muestra muy débil.[20]

Conducta y disciplina: una responsabilidad para la Misión y para los países contribuyentes

Es uno de los temas más complicados de manejar e influye al mismo tiempo en la idea que la población local tiene sobre una misión de paz. En lo que se refiere a casos de indisciplina y abusos no tiene mucho sentido

18 Uno de los integrantes del equipo de RESDAL oyó en septiembre de 2012, durante una actividad CIMIC en un campo, a un niño de no más de 11 años diciendo a una niña de quizás 10 años de edad que "le haría el amor", con un lenguaje más explícito.

19 Un número muy relevante opera en Haití. La OIM, en coordinación con MIHUSTAH, trata de tener un panorama global de esos campos. Pero también lo hace la Cruz Roja. Viva Río tenia importantes proyectos en Puerto Príncipe, que debieron transformar tras el terremoto. Las grandes ONGs como Oxfam o Médicos sin Fronteras tienen presencia, así como muchas otras organizaciones.

20 El estudio "Sexual violence in IDP camps", realizado en 2010 por el Center for Human Rights and Global Justice de la Universidad de New York (www.chrgj.org) estimaba que solo en Puerto Príncipe había unos 800.000 residentes en 11 campos, señalando que el 14% de los entrevistados indicaban alguna forma de acoso sexual. El 5% de las victimas eran hombres, el 4% niños varones, el 12% niñas y el 74% mujeres adultas. Los investigadores consideraban alta la cifra de 14% ante una pregunta que era bastante inadecuada para Haití, y más propia de la sensibilidad de sectores medios ilustrados universitarios de Nueva York, dado que inquiría sobre alguna forma no deseada de tocar el cuerpo humano. En el contexto de la cultura prevaleciente y en un campo de desplazados la pregunta debió ser otra. No es fácil de formular, cuando el contexto cultural es diferente.

discutir estadísticas o si hay pocos o muchos casos; a los ojos de la población local un solo caso impacta (y aún desmorona) todo lo que una misión haya construido de positivo. El impacto se siente tanto en la misión misma (cuando existe, por ejemplo, la idea de que las tropas son fuerzas de ocupación que no tienen nada que hacer y por ende cometen abusos), y en los propios países contribuyentes, donde puede encontrarse la misma clase de argumentos en artículos periodísticos cuando un caso de esta naturaleza aparece en los títulos de prensa.

Además de tomar medidas preventivas deberían encararse estudios más profundos, que puedan especialmente analizar la posibilidad e incidencia de los niveles de actividad cotidiana con la ocurrencia de hechos de indisciplina o de abuso sexual, así como el contexto psicológico y social en el que se desenvuelve la Misión. Algunos testimonios provistos por personal de contingentes militares indican que cuando sienten que tienen mucho trabajo que hacer, se sienten más satisfechos y baja el nivel de estrés mental. Podría ser útil que tanto la Misión como los propios países contribuyentes evalúen el nivel de actividad de sus contingentes.

Algunos contingentes tienen acceso a apoyo psicológico y/o religioso, y comentan que eso ayuda al personal a canalizar sus preocupaciones. Otros conducen evaluaciones psicológicas previas al despliegue, pero no son muchos los casos. La sombra de casos de SEA siembra el temor en los países y en las misiones, y existe una necesidad cierta de reflexionar más sinceramente sobre el tema, tanto en el nivel nacional como en el regional. En este sentido, y a pesar de que el caso afectara la reputación de MINUSTAH, la Misión acogió con beneplácito la abierta y rápida respuesta del Gobierno uruguayo en 2011, cuando se produjo la denuncia sobre abuso de un menor haitiano en una base naval uruguaya en el sur del país. Uno de los problemas más serios que enfrenta la ONU es, precisamente, que esa clase de casos caen dentro de la jurisdicción de las autoridades nacionales y las negociaciones y diálogos se producen entre los gobiernos directamente, sin que la ONU pueda intervenir.

Los comandantes militares reportan una vez al mes a la Unidad de Conducta y Disciplina, que puede conducir investigaciones sobre personal civil o policial pero no sobre el personal militar. Esto se vincula a otro asunto que los países contribuyentes necesitan reflexionar: la justicia militar, especialmente hasta qué punto la legislación ha sido actualizada como para abordar los desafíos de enviar personal a una misión de paz.

Un caso frecuente, aunque no tan conocido, es el de bebés que no son reconocidos por los padres. Una madre que deseara demandar por el reconocimiento paterno debe buscar asistencia legal y presentar la demanda

contra el país contribuyente, lo cual es en la práctica imposible. En el caso de que se trate de personal civil la ONU puede bloquear el pago de sus salarios si se prueba el caso, pero eso no es posible en el caso de los policías ni en el de los militares. En definitiva, es un problema significativo para MINUSTAH: los casos tienen un grave impacto en la imagen de la Misión pero no tiene los fondos necesarios para brindar asistencia legal a las víctimas ni puede ir contra el personal militar o policial.

Cualquier forma de relación con la población local es altamente desaconsejada en el caso de personal civil o policial, y directamente prohibida para los militares. Sin embargo es imposible para la Misión mantener un control absoluto, y está pendiente el caso del personal de licencia (en República Dominicana, por ejemplo). Por estos motivos es importante desarrollar actividades sobre las normas de conducta, y que los comandantes policiales y militares -así como los jefes civiles- asuman que es necesario desarrollar un sentido de responsabilidad individual en el personal en lo que a buena conducta se refiere.

En el caso de los contingentes militares las medidas preventivas incluyen la prohibición de desplazarse sin acompañamiento; sea en una playa o en una visita al supermercado el personal está siempre acompañado por un oficial. Ello no garantiza de por sí que exista una conciencia adecuada o que los controles no sean "mecánicos". Por ejemplo, si en los alrededores de la base se ofrecen servicios sexuales podría promoverse una mayor rotación en las guardias. Aunque no sea del todo políticamente correcto decirlo, debe tenerse en cuenta que el ambiente de una misión y la lejanía del contexto estructural que sostiene la vida disparan aspectos diferentes en las distintas personas, y esto es un tema que tanto los comandantes en el terreno como las autoridades en los países deben contener y manejar.

5. Conclusiones y recomendaciones

- El pre-despliegue. Antes que conferencias y presentaciones en power point que resultan abstractas y hasta aburridas, se necesita trasmitir experiencia viva. Pequeños film cortos, juegos de rol, pueden ser adecuados. Se debe involucrar al personal subalterno (soldados y clases, principalmente), el cual debe ser específicamente instruido. La metodología de casos es más relevante que las consideraciones generales, que están en un nivel superior. La referencia siempre debe ser el país donde se desplegará el personal, antes que situaciones abstractas que pueden aplicarse genéricamente a cualquier país.
- El conocimiento del país y de su cultura básica es sustancial a nivel de subalternos, no solo de oficiales. No se trata meramente de conferencias. Es importante difundir la experiencia de quienes ya participaron, luego de que haya sido adecuadamente evaluada y refraseada.
- Trabajar en el nivel de los países contribuyentes la difusión de las directivas y principios elaborados por la ONU. Los canales de comunicación para materiales como las *Military Guidelines* o las *Guidelines for Civil-Military Coordination* necesitarían ser reevaluados. Es responsabilidad de los países contribuyentes impulsar la coordinación entre actores de relaciones exteriores y de defensa, por ejemplo, embajadas y misiones ante la ONU con los ministerios específicos en las capitales.
- Dado que las tropas recibirán, cuando lleguen a destino, solamente unos 40 minutos de una actualización básica, se hace necesario enfatizar el entrenamiento pre-despliegue para fortalecer la comprensión sobre qué significa una perspectiva de género en una misión de paz y ayudar así a las unidades militares a adaptarse rápidamente al contexto.
- Los testimonios indican que gran parte de las cuestiones sobre género en la vida cotidiana y en las prácticas del contingente tienen relación con cómo concibe la misión el comandante que está en terreno. Sería importante establecer mecanismos de reporte hacia las capitales sobre estas cuestiones.
- Desde las etapas iniciales de educación militar hasta el entrenamiento predespliegue, es importante tratar el tema de los lugares comunes que culturalmente se manejan respecto del tema de género, e impulsar desde casos concretos una mayor conciencia de la necesidad operativa de contar con una perspectiva de género en la labor militar en una misión de paz.
- Un caso de abuso compromete no solo a la Misión sino también al país contribuyente. Es importante reconocer que los problemas de conducta y disciplina no se resuelven solo con entrenamiento. Están vinculados a los valores, personalidades, a aspectos psicológicos y culturales de la persona

en cuestión, y también a la sensación que se tenga de que las cosas serán impunes, o no. La responsabilidad individual debe ser reforzada. Los testeos psicológicos y la evaluación de variables latentes por parte de personal civil especializado en ello podría colaborar a algo que es, primariamente, una tarea para los países contribuyentes.

- Algunos contingentes producen cartillas pequeñas (del tamaño de una tarjeta de crédito o similar) en su propio idioma y en el formato de una orden militar especificando "qué se puede y qué no se puede hacer". Debería haber una cartilla especial sobre género o incorporar el tema adecuadamente a la general.[21] Y debe comprobarse que el personal la internalice como orden y la tengan como un procedimiento estándar (SPO).
- Sería importante proveer manuales en lenguaje apropiado para el ámbito militar, sin las "nuances" propias de lenguaje de los civiles. Gran parte de los que se disponen actualmente son largos y para algunos de los militares son, en algunas de sus frases, "de una naturaleza vaga".
- Haber establecido una red de puntos focales militares es uno de los mayores resultados del trabajo integrado en temas de género. Otra iniciativa importante ha sido la realización de un seminario para puntos focales de género militares, conducido en forma integrada por los componentes civiles, militares y policiales. Su institucionalización sería valiosa para la Misión, así como su difusión a otras Misiones de la ONU.
- En más de un caso muchas de las tareas de carácter CIMIC que emprenden las unidades crean una dependencia asistencial. La población local se acostumbra a la ayuda sin contrapartida y cree que tiene derechos permanentes a la misma. De este modo no se estimula la búsqueda de soluciones que involucren a la propia comunidad. Debe haber ejemplos prácticos. Si se limpia un espacio, no deben hacerlo solo los soldados, La comunidad debe ser más que un observador.
- En lo que se refiere a la conducta, la forma más segura de evitar abusos por parte del personal es restringir al máximo su contacto con la población local. Por lo general esta visión es la que sostienen los mandos nacionales de las fuerzas enviadas, que tratan de evitar aparecer en forma negativa en los medios por algún exceso o mala conducta de sus efectivos. Varios de los integrantes civiles de la Misión comparten esa visión. Es sabido que un abuso cometido por uniformados hace mucho más daño a la Misión que otro cometido por quienes no portan uniforme. Pero, por otra parte, la falta de contacto permanente con

21 En el BRABAT I, durante la visita setiembre de 2012, se entregó al equipo de RESDAL una tarjeta celeste de 7x12cms de tamaño, que se da a cada integrante del contingente para que siempre la tenga presente. El punto 4 dice "Não tolere atos imorais de abuso ou exploração sexual, fisica o psicológica, da população local ou de pessoal das Nações Unidas, especialmente mulheres e crianças". El comandante del Batallón de Jordania también mostró una tarjeta similar, en árabe, pero no conocemos el texto exacto.

la población refuerza la percepción de que se está frente a una fuerza uniformada de ocupación, lo cual no ayuda mucho al objetivo global de la Misión.

- Se trata de tener una constante actividad para que el personal militar asuma una actitud personal responsable. Debe tenerla para con su país, la Misión, los haitianos y – más relevante- para sí mismo. No se puede acuartelar permanentemente al personal. Pero también es riesgoso dejarlo actuar con iniciativa propia con la población local, por más controles que se instituyan. Sería también importante analizar las actividades y la rutina que el personal tiene en las distintas bases. Algunos testimonios se refieren a la importancia de esta actividad.
- El empleo de unidades de ingenieros en proyectos de desarrollo es deseable. Esto supone que antes que reducirlas quizás habría que ampliarlas. Asimismo se necesitaría entrenar componentes locales. Esto nos lleva al tema de dónde deben encuadrarse. Si en un marco civil, como parte del ministerio de trabajos públicos, en una rama especializada de la PNH, o como parte de una nueva estructura autónoma de seguridad.
- Deberían encararse estudios al respecto y tener presente una perspectiva de género. Los trabajos públicos, muchas veces referidos al planeamiento urbano y el hábitat, pueden mejorar o no los ámbitos de privacidad y reducir los factores de riesgo para la violencia sexual.
- Mucho de lo referido anteriormente para los militares se aplica a los integrantes de las FPU. Dado el acercamiento cultural a la población local y que en varias partes del país las FPU reemplazarán a contingentes militares, debe analizarse cuál será la relación con la población.
- La diversidad predomina entre los policías de ONU. Los diferentes marcos jurídicos de sus países de origen con respecto al país recipiente, procedimientos permanentes de trabajo, y hasta objetivos, hacen que para este personal se requiera una tarea fuerte de coordinación. En más de un caso un grupo tiene una presencia dominante, como ocurre con los policías francófonos del Canadá (cerca de 150 en el país que serían reducidos a 100 en corto lapso), pero la dispersión entre diversos puestos diluye su influencia.
- Sobre lecciones aprendidas y la difusión del trabajo de la Misión, la Unidad Móvil de Género parece ser una iniciativa innovadora. Sería importante promover mayor investigación sobre la experiencia de UNPOL en las estaciones de policía y en la Unidad Móvil.
- El componente civil de la Misión y su necesidad de coordinar acciones con los componentes civil y policial. Los esfuerzos al respecto en MINUSTAH pueden observarse en el trabajo integrado entre la Unidad de Género, el G9 (militares) y la rama de género de la UNPOL. En 2012 la interrelación desarrollada puso ser observada como una experiencia interesante sobre lo

que significa un enfoque integrado. Aún cuando pueda parecer en primera instancia depender también de las personalidades, sería relevante manejar y sostener la continuación de esta experiencia.

- Quizás uno de los problemas mas claros de toda misión de paz es la "lejanía" con la que se conducen los uniformados y los civiles, hecho que también se nota en Haití aunque se notan progresos. A pesar de la cercanía física de alojamientos y oficinas disponibles, las pautas de cultura son, por razones de formación, muy diferentes. En último termino una fuerza militar, aunque sea utilizada con propósitos de paz, tiene un ethos muy ligado a la guerra. Los componentes policiales se manejan con conceptos referidos a la prevención, a la policía que sirve con su proximidad al ciudadano, pero también emplean la represión, en un contexto de violencia muy acotado. Los componentes civiles deben puramente enfocarse en principios de paz.
- Lograr entender la cultura y la personalidad dominante del otro es muy importante. Teniendo en cuenta que los militares son el último recurso, las agencias del sistema ONU podrían beneficiarse con la incorporación de medios y capacidades militares al análisis.
- Esto también se traduce en género. Entre los componentes civiles es común ver muchas funcionarias, muchas de ellas jefas. No es tan frecuente verlas en los cuadros militares, mostrando la policía un nivel intermedio. Importa incentivar la presencia de más mujeres entre los uniformados y lograr, por vía de entrenamiento, para todos, una mayor comprensión de los objetivos, deberes y formas predominantes de cultura de cada componente de la Misión.
- Para el mejor desempeño de la Misión sería también importante contar con estudios sobre cómo perciben la situación los distintos componentes. El universo está claramente definido, y un trabajo de campo no sería demasiado oneroso. Debe reafirmarse la conveniencia de realizar estudios sobre los contingentes militares, las FPU y la UNPOL. Ello ayudaría a determinar el nivel de confianza en el personal uniformado e impactaría positivamente tanto en el terreno como en las capitales.
- El problema del lenguaje y las traducciones: parece claro que los contingentes deben respaldarse en traductores que interactúan con la población local. Mientras, en el tema género, la clave es incrementar el número de traductoras mujeres. Las mismas deben participar en las tareas de campo de los contingentes y no solamente puertas adentro de la unidad, asistiendo así en la comunicación regular con la población local. Consiguientemente deben convivir con el contingente, debiendo aportarse las facilidades necesarias para que ello sea posible.
- No es fácil obtener personas que dominen a la vez creole, francés e inglés, pero cada país que aporta personal en un mundo donde los conflictos tardan

en evolucionar y cerrarse debería hacer un esfuerzo para que su personal tenga un conocimiento mínimo de idiomas. Una cartilla con expresiones corrientes, especialmente las cortesías para presentarse, despedirse, agradecer, preguntar, etc., practicada en el pre–despliegue, puede ser útil al respecto.

- Cómo manejar la transición y el tema género: es sabido que poco a poco se reducirá la presencia militar en MINUSTAH, que en lo que se refiere a seguridad aportada por la Misión parte del territorio pasa a ser controlado por Unidades de Policía Formada. Eventualmente se aspira que la única fuerza que exista en el país sea la PNH. El plan suena lógico, pero las dificultades de implementación son altas. No hay suficientes fuerzas de FPUs y la PNH dista de ser una fuerza consolidada, bien entrenada y confiable.
- Por ultimo, tenemos en cuenta un tema que aparecía constantemente durante la misión de RESDAL en 2012: la posibilidad de crear una fuerza pública que se sume a la PNH. Se trata de un tema muy sensible, dado que ha sido agitado políticamente a los efectos de proteger intereses de personas que desearían recrear una fuerza militar. Quienes deciden en la comunidad internacional y sus representantes en el mando de la Misión consideran que no es una buena idea. Máxime cuando se han producido aglomeraciones de jóvenes conducidos por algunos pocos miembros de las disueltas fuerzas en 1994 reclamando la preconstitución del Ejercito, en un movimiento de claro contenido político partidario.[22]
- Sin embargo, en más de un ámbito haitiano se vería con buenos ojos una fuerza autónoma de tipo militar, quizás una gendarmería, incluyendo componentes de ingeniería militar, que sirviese de fuerza que contrabalancee y sirva de espejo a la PNH. Al mismo tiempo hay quienes creen necesario que un servicio de guardacostas y otro de policía y transporte aéreo, se independicen de la PNH.
- Creemos que sería oportuno estudiar estas alternativas. Y, en el caso de los países contribuyentes, analizar qué podrían contribuir a las instituciones haitianas en términos de construcción de capacidades. La contribución militar de los países latinoamericanos ha tenido un papel clave, pero no es el único aspecto en el que pueden contribuir. La cooperación bilateral es aún un asunto pendiente, y dentro de ello el desarrollo de políticas de género a todo nivel a otra de las áreas en las que países de América Latina podrían contribuir. En este sentido, algunos de los actores locales plantearon una pregunta a los países contribuyentes: ¿Qué es lo que quieren dejar, como países, en Haití? Reflexionar sobre esta desafiante pregunta no es solo necesario, sino urgente.

22 El 18 de mayo de 2012, el Día de la Bandera de Haití, mientras se realizaban diversas ceremonias conmemorativas con presencia de autoridades de MINUSTAH en diversos establecimientos de enseñanza, personal de los batallones brasileños desalojó a quienes se habían concentrado para reclamar la reconstitución del Ejército. Portaban uniformes, y hasta alguna arma de puño.

Recomendaciones generales

Para la contribución militar

•*Pre-despliegue:*

- Utilizar filmes cortos, juegos de rol y herramientas similares para transmitir experiencias a todo el estamento militar.
- Hacer pleno uso de la metodología de casos de estudio.
- Brindar referencias prácticas sobre la situación de género en el país en el que el personal será desplegado.
- Asegurar que la gente que ha servido previamente en la Misión traspase su experiencia especialmente a las tropas y a los suboficiales.
- Reevaluar los canales de comunicación entre la sede general de la ONU y los países contribuyentes en lo que se refiere a la transmisión de lineamientos y directivas para los militares.
- Fortalecer el entrenamiento predespliegue para que, en el lugar de misión, quienes estén a cargo de entrenamiento puedan trabajar sobre puntos precisos y propios del lugar.
- Generar o mejorar –si existen- mecanismos de monitoreo desde las capitales de cada país sobre la forma en que cada contingente maneja los asuntos de género en el terreno.
- Promover más estudios internacionales que relacionen la perspectiva de género con la educación militar.
- Fortalecer, en los países contribuyentes, el sentido de responsabilidad personal y profesional.
- Promover durante la educación y entrenamiento militar la noción de que se asume una responsabilidad personal para con el país, la Misión, la población local, y uno mismo.
- Aplicar testeos psicológicos en el pre-despliegue, conducido por personal civil especializado.
- Designar y entrenar desde el pre-despliegue al oficial que servirá como punto focal de conducta y disciplina.

• *En la Misión:*

- Confeccionar una "cartilla" en pequeño formato específica para género, e incluir directivas en ella.
- Asegurarse de que las tropas la vean como una orden y como un procedimiento estándar.
- Incorporar oficiales militares durante la elaboración de manuales y procedimientos, de forma de ayudar a introducir en los documentos un lenguaje adaptado al campo militar.

- Diseminar la experiencia del seminario para puntos focales en las Misiones de la ONU.
- Toda acción CIMIC debe tener a la vez un objetivo de ayuda y otro de ejemplo y entrenamiento.
- Instruir al oficial de conducta y disciplina dentro de cada unidad para que transmita a las tropas distintas experiencias, ilustrando los problemas que son propios del ambiente de misión e incluyendo las "tentaciones" a las que están expuestos.
- Conducir estudios en el lugar de misión analizando los efectos del contexto y del nivel de actividad en el personal.
- Tener en cuenta la perspectiva de género en los proyectos de desarrollo que llevan adelante las compañías de ingenieros.
- Revisar los proyectos de impacto rápido y priorizar aquellos que sirvan para mejorar la situación de las mujeres en los campos de desplazados.
- Promover el entrenamiento de unidades de ingeniería haitianas.

• *Para la contribución policial:*

- Estudiar cómo, por ejemplo, fuerzas senegalesas y ruandesas (personal francófono) se relacionan con la población en las zonas del sur que les fueron recientemente asignadas.
- Continuar sosteniendo proyectos de género ad hoc tales como el que apoya la cooperación noruega.
- Incorporar las experiencias de UNPOL en las estaciones de policía y de la Unidad Móvil de Género a los estudios sobre violencia basada en género que la Misión está llevando adelante.

• *Integración y desafíos generales:*

- Promover el establecimiento de un escritorio permanente para un representante del G9 militar dentro del espacio en el que funcionan la Unidad de Género de la Misión y la Asesoría de Género de UNPOL.
- Promover y fortalecer la conciencia en los mandos de los componentes acerca de la efectividad de la coordinación de actividades e integración de objetivos.
- Realizar una encuesta sobre el nivel de confianza de la población en el personal uniformado de MINUSTAH.
- Incrementar el número de traductoras mujeres, que tomen parte en las actividades en el terreno y que cuenten con las facilidades necesarias dentro de las locaciones de los contingentes.
- Fortalecer la participación de mujeres en el proceso de transición, muy especialmente en los niveles de decisión.
- Promover programas bilaterales con países que cuentan con fuerzas militarizadas.

Reconocimientos

Queremos expresar nuestro agradecimiento por el apoyo recibido durante los trabajos de campo. Al respecto, reconocemos el apoyo del personal de DPKO en Nueva York, muy especialmente del ASG Edmond Mulet y de la Unidad de Género. También quisiéramos destacar la asistencia provista en el terreno por MINUSTAH, muy especialmente el entonces Representante Especial Mariano Fernández y el actual Representante Nigel Fisher (entonces Representante Adjunto), Juan Pedro Sepúlveda, el Comandante de Fuerza General Mayor Fernando Rodrigues Goulart, y el Comisionado de Policía actuante, Coronel de Policía Tabasky Diouf. Asimismo, la misión no hubiese podido llevarse a cabo sin el apoyo de Baudouine Kamatari y de Isidore Boutchue de la Unidad de Género, del Capitán de Navío Rodolfo Neuss (entonces U9 del componente militar), de la Teniente Coronel de Policía Coudou Camara, a cargo del equipo de género de UNPOL, y de todos los funcionarios civiles, comandantes, oficiales, integrantes de batallones y compañías, y miembros de unidades de policía formada y de UNPOL que facilitaron nuestra tarea. Tampoco queremos dejar de mencionar a los representantes de las agencias permanentes del sistema, integrantes de ONGs y miembros del Gobierno que prestaron su tiempo para entrevistarlos.

RESDAL también quiere reconocer y agradecer al Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y al Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá por la contribución financiera que permitió la primera visita, así como al Norwegian Institute of International Affairs – NUPI.

Agradecemos al equipo que realizó las entrevistas con los contingentes durante el primer trabajo de campo: la investigadora uruguaya Carina de los Santos, Patricia de Valenzuela (Argentina) y Renata Giannini (Brasil). Marcela Donadio y Juan Rial fueron parte para las entrevistas con los representantes de la Misión. El equipo para la segunda y comprehensiva visita en septiembre de 2012 estuvo compuesto por Marcela Donadio, Renata Giannini y Juan Rial.

Y para finalizar, agradecer a nuestro chofer y guía, el Sr. Eric Berger, por su amabilidad y paciencia durante nuestra permanencia en el país, así como al Hospital argentino que proveyó asistencia de emergencia a un miembro del equipo.

Durante el trabajo de campo de septiembre de 2012 se entrevistó a los siguientes actores::

ACNUR

Asesoría de Género de UNPOL

Asuntos Civiles

Batallones de Brasil (BRABAT I y II)

Batallón de Jordania (JORBAT)

Batallón de Nepal (NEPBAT)

Batallón de Sri Lanka (SRIBAT)

Centro de Análisis Conjunto de la Misión

Centro Integrado de Entrenamiento

CIMIC del Componente Militar (G9)

Comandante de Fuerza

Comisionado de Policía Adjunto

Compañía Boliviana (BOLCOY)

Compañía de Ingenieros de Paraguay (PARENCOY)

Compañía de Perú (PERCOY)

Compañía de Policía Militar de Guatemala

Equipo de Policía de Noruega

Equipo UNPOL de la Academia de Policía

Ministerio de la Condición y Derechos Femeninos

OCHA

Oficina de Coordinación Nacional para Asuntos de Género de la PNH

Programa de Género de PNUD

Protección de Niños

Puntos Focales de Género de los contingentes militares

Reducción de Violencia Comunitaria

Representante Especial Adjunto del Secretario General – Coordinador Humanitario

Representante Especial del Secretario General

Sección de Derechos Humanos

Sección de Estado de Derecho

Unidad de Conducta y Disciplina

Unidad de Género de la Misión

Unidad de Policía Formada de India

Unidad Femenina de Policía Formada de Bangladesh

Unidad Móvil de Género de UNPOL

Durante el primer trabajo de campo los entrevistados fueron:

AVSI

Abogados sin Fronteras

Batallón de Argentina (ARGBAT)

Batallones de Brasil (BRABAT I y II)

Batallón de Chile (CHIBAT)

Batallones de Uruguay (URUBAT I y II)

CIMIC del Componente Militar (G9)

Comandante de Fuerza Adjunto

Comisionado de Policía

Compañía de Ingenieros Chileno-Ecuatoriana

Concertation Nationale

Cruz Roja

Hospital militar argentino

Médicos sin Fronteras

Oficina de HIV

OIM

ONU Mujeres

Representante Especial Adjunto del Secretario General – Coordinador Humanitario

Representante Especial Adjunto del Secretario General a/c

Unidad de Aviación de Argentina

Unidad de Género de la Misión

Unidad de Helicópteros de Chile

Unidad Naval de Uruguay (URUMAR)

SOFA

Viva Río

World Vision

Acrónimos

ACNUR – Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados

CDU – Unidad de Conducta y Disciplina

CIMIC – Coordinación civil-militar

CVR – Reducción de Violencia Comunitaria

DDR – Desarme, desmovilización y reintegración

DFS – Departamento de Apoyo en el Terreno

DPKO – Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

FC – Comandante de la Fuerza Militar

FPU – Unidad Formada de Policía

HRO – Oficina de Derechos Humanos

JMAC – Centro de Análisis Conjunto de la Misión

MCFDF – Ministerio de la Condición y Derechos Femeninos

MINUSTAH – Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití

OCHA – Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios

OIM – Oficina Internacional para las Migraciones

OMA – Oficina de Asuntos Militares

ONG – Organización no gubernamental

ONU Mujeres – Entidad de las Naciones Unidas para la Equidad de Género y el Empoderamiento de Mujeres

PC – Comisionado de Policía

PNH – Policía Nacional de Haití

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

QIP - Proyectos de rápido impacto

RCS – Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

RESG – Representante Especial del Secretario General

SEA – Explotación y abuso sexual

SGBV – Violencia sexual y basada en género

TCC – Países contribuyentes de tropas

UG – Unidad de Género

UNFPA – Fondo de Población de las Naciones Unidas

UNPOL – Policía de las Naciones Unidas

MINUSTAH Y MONUSCO: DOS MISIONES EN UN PUNTO DE INFLEXIÓN

Por qué son importantes para América Latina

Juan Rial

1. MINUSTAH, una Misión de largo plazo

La MINUSTAH es una Misión de largo plazo, en la cual los países latinoamericanos han mostrado un fuerte compromiso desde que fuera establecida en 2004, principalmente a través de la contribución militar. Dicha contribución tiene un marco político que se conoce como el "2 x 9", un mecanismo en el que se reúnen cada cierto tiempo ministros de relaciones y de defensa de los nueve países contribuyentes latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay. En los primeros años se reunían con frecuencia pero las reuniones han mermado su intensidad, y a partir de la creación de la UNASUR en 2008 los temas se tratan cada vez más dentro de este marco.

El actual canciller brasileño, Celso Amorim, cree que debe reducirse el papel militar de la Misión, de modo que pase a predominar un contingente de civiles que trabaje en el área del desarrollo, expresando un sentir común del ámbito diplomático y de muchos de los académicos de Brasil. El comandante militar, también brasileño, ha reiterado esa opinión, indicando que si bien siguen existiendo problemas de seguridad y asesinatos de personalidades, es hora de reducir la presencia militar.[1]

Si bien en Haití hay contingentes militares de ocho países sudamericanos y de un país centroamericano, solo Argentina Brasil y Chile tienen embajadas allí, mientras Perú tiene un consulado en Puerto Príncipe. Otros países solo cuentan con un cónsul honorario. Esto marca una falta notoria en el manejo adecuado de la relación con Haití, que indica cuál es la relevancia real de ese país para los otros de América Latina.

1 La presencia militar será sustencialmente reducida. En octubre de 2012 el Consejo de Seguridad recomendó la reducción a los niveles previos al terremoto. En 2013 Brasil está trayendo de regreso uno de sus batallones –BRABAT II-, que fuera enviado y financiado enteramente por dicho país luego del terremoto. Uruguay también está cambiando su despliegue y el contingente naval ha sido reducido.

En términos generales, es cierto que Haití es poco relevante como socio comercial de los países latinoamericanos, y que fundamentalmente las relaciones afectan a los otros países caribeños y a los Estados Unidos. Con la República Dominicana, Haití comparte una porosa frontera terrestre, de unos 380 kilómetros, imposible de controlar con los medios actualmente disponibles. Siendo parte de una isla (comparte con la República Dominicana el tercio occidental del territorio de La Hispaniola), Haití tiene unos 1.770 kilómetros de costas. Su perímetro de fronteras llega a 2.131 kilómetros. Su cercanía con Cuba, así como el hecho de ser una zona de paso de narcóticos y tierra de origen de inmigrantes, hace que ese país siempre sea una prioridad para los intereses de seguridad de los Estados Unidos. La relevancia también es doméstica, por la influencia en el Congreso estadounidense del llamado "black caucus".[2]

Siempre es difícil saber el número de inmigrantes de cierto origen especialmente cuando la corriente migratoria es contínua, lo cual determina que muchos descendientes, por vía de la integración al nuevo país, se consideran descendientes antes que expatriados. Por otra parte, estimar el número de personas también es difícil cuando una buena parte de los inmigrantes no tienen documentación que pueda asegurarles un marco de residencia legal. La autoridad censal estadounidense estima en un millón el número de haitianos que viven en su territorio. En República Dominicana se habla de que allí viven unos dos millones de haitianos, cifra probablemente excesiva. Pero -números aparte- el tema indudablemente preocupa.

Se requiere, entonces, una aproximación más clara de los países de América Latina acerca de sus intereses en Haití, teniendo en cuenta que mantener una fuerza militar no alcanza, y que retirarla no ayude quizás demasiado.

2. La República Democrática del Congo. Una Misión en un país invertebrado

Congo tiene también un pasado histórico difícil de superar. Aunque sus élites proclaman constantemente que es una nación, la frecuencia de estas expresiones indica que puede haber dudas al respecto. Y como Estado unificado, su acción deja muchas dudas.

Muchos de los sectores interesados en mantener esa idea de unidad son parte de la precaria burocracia y de la cambiante clase política, y también –paradójicamente- de los representantes de intereses comerciales e industriales: es más fácil tratar con una autoridad central débil, con escaso poder

2 *Congressional Black Caucus,* influyente grupos de legisladores afroamericanos, grupo bipartidario, aunque más inclinado hacia el partido demócrata, creado en 1971.

sobre los locales, que con "señores de la guerra" u otros poderes que no rinden cuenta (ni pleitesía) a nadie. Por eso, pese a que no hay un Estado unificado que controle realmente todo el territorio, todo se hace en nombre del mismo, al igual que en Haití.[3]

El "caos controlado" es un resultado que nunca se proclamó, y no estamos seguros si los actores involucrados en el proceso lo buscaron concientemente. La acción internacional para proteger civiles en un país con un débil gobierno, que no puede controlar eficazmente todo su territorio, lidia con este resultado: un país que, en realidad, está invertebrado.

Aunque desde 2010 la Misión cambio de nombre (pasó a ser MONUSCO, indicando que su tarea principal era la estabilización), en un contexto posconflicto,[4] en las zonas de operaciones, la situación sigue siendo sin embargo de confrontación (en algunas zonas alcanzando niveles de inseguridad de 4 o 5 de acuerdo a la escala de ONU).[5] La acción de grupos armados diversos indica que el conflicto no está superado.

Pasados tantos años de confrontaciones existe un aparente avance. Hoy muchos de los actores del conflicto utilizan la violencia en forma restringida, a pesar de los horrorosos métodos a los que recurren, entre ellos utilizar escudos humanos, apelar a la violencia sexual y utilizar a niños como "mano de obra armada". Los contingentes militares de ONU -organizados en una forma "tradicional"- prácticamente no combaten, y aunque quisieran no podrían hacerlo. Sus acciones son de presencia y negación de espacio de operación a fuerzas irregulares, pero éstas últimas responden

El Este del Congo es actualmente escenario de "pequeñas guerras sucias", en las que no hay un frente definido, zonas de conflicto definidas o zonas de batalla, y tampoco prácticamente distinciones claras entre civiles y combatientes. Dado que se extiende más allá de las fronteras es un conflicto en los Grandes Lagos, que en realidad conforman una unidad de intereses económico –políticos. Es una zona en la cual puede reconocerse, además de una mezcla de intereses, la existencia de una sociedad y etnicidad transfronterizas.

3 Por ello no era aceptable el plan "racional", nunca presentado formalmente, de Alan Doss (Representante del Secretario General) para reducir la acción de ONU a la zona este, cerrando la representación en la capital Kinshasa.

4 Congo no tuvo una guerra de liberación colonial al estilo de las que hubo en Zimbabwe, Guinea Bissau. Angola, etc. Sí fue parte de las guerras periféricas peleadas por terceros a nombre de la URSS y EE.UU. Fue parte también de los grandes conflictos de los años 90 en toda la zona de los Grandes Lagos, que también se sucedieron en Liberia y Somalía, amenazando la existencia del precario Estado construido. Sobre la historia reciente de violencia véase el libro de Jason K. Stearns, *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa* (Nueva York: Public Affairs, 2012).

5 La clasificación de situaciones es: 1) mínimo, 2) bajo, 3) moderado, 4) sustancial, y 5) alto. En los dos últimos niveles el equipo de gerencia de seguridad se debe reunir cada dos semanas. Existe también un nivel 6, en el que el riesgo se clasifica como extremo, poniendo la responsabilidad en manos directas del Representante Especial.

teniendo cuidado de no arruinar el negocio minero que les provee su base de acción. Las víctimas en MONUSCO son el resultado no querido de la obvia cercanía de acción entre las Fuerzas Armadas del Congo (FARDC), grupos irregulares y el personal de MONUSCO, pero no es la regla sino la excepción.

Como ya indicamos, en julio de 2010 se rediseñó la misión de acuerdo a la Resolución del Consejo de Seguridad 1925. La misma colocó dos objetivos prioritarios: A) Protección de civiles, que supone apoyar al Gobierno congoleño en la protección de los derechos humanos, en actividades de DDRRR[6], y también en la conducción de las operaciones contra el FDLR,[7] el LRA[8] y otros grupos armados. B) El segundo mandato es de estabilización y consolidación de la paz. En ese marco pide que se apoye al Gobierno a reforzar capacidades militares e institucionales. Supone involucrarse en apoyar la reforma del sector seguridad y el de justicia.

Reforzar la autoridad del Estado congoleño será la clave, y ello debería hacerse en el marco de un plan de estabilización y reconstrucción (STAREC) y la estrategia internacional de apoyo en materia de seguridad y estabilización (ISSSS).[9] El mandato incluye también una aproximación regional, incitando a la cooperación de los diversos países con intereses en la zona. También preocupado por la situación humanitaria, el Consejo de Seguridad hace referencia expresa a la lucha contra la violencia sexual. Refiere a las previas resoluciones 1325 (2000) y 1889 (2009) sobre mujeres, paz y seguridad, 1894 (2009) sobre protección de civiles, y 1882 sobre niños en conflictos armados.

La distancia entre lo escrito y aprobado en la sede de ONU en Nueva York y la realidad es grande. No existe un real Estado congoleño en funciones en todo el territorio y, por lo tanto, es difícil instrumentar una política en esa dirección. De allí surgen las interpretaciones, normalmente restrictivas en su alcance, acerca del cumplimiento de la Resolución y también el siempre constante proceso de renovar mandatos anualmente. Debe

6 *Disarmament, demobilization, repatriation, reintegration, and resettlement* (desarme, desmovilización, re-patriación, reintegración y re - ocupación de combatientes en situaciones de posconflicto.

7 *Forces Démocratiques de Liberation du Rwanda,* conformada fundamentalmente por Hutus que enlistaron a miembros de la etnia que vivían en el Congo y actúan en nombre de sus intereses en Ruanda, donde resultaron derrotados en 1994.

8 *Lord Resistence Army, Armée du Resistence du Seigneur*, grupo creado en Uganda en 1986, hoy reducido a un puñado de personas que actúa como "mano de obra" de diversos intereses. Hasta el 2010 era utilizado por el gobierno de Sudán del Norte. Célebre últimamente por el video que hizo conocido a su jefe Joseph Kony, y por motivar una resolución del Congreso estadounidense autorizando la operación de 100 consejeros para eliminar esa fuerza.

9 La *International Security and Stabilization Support Strategy* (ISSSS) es el marco para la política de estabilidad en el este del Congo que sigue MONUSCO.

agregarse ahora la falta de recursos, agudizada por la crisis de los países más relevantes en la provisión de fondos a Naciones Unidas, lo cual puede dificultar la marcha de la Misión.

La Misión en Congo cuenta con la participación de dos países latinoamericanos que aportan contingentes militares. Guatemala provee una Unidad de Fuerzas Especiales (GUASFOR), que si bien depende del Comandante de Fuerza tiene sede en Dungu, con una célula logística en Bunia.

Uruguay aporta uno de los dos batallones de reserva de la Misión, también a las órdenes del Comandante general de la fuerza de paz. Sin embargo, hace ya buen tiempo que tiene base principal en Goma (denominada ahora "Siempre Presente") con diversos destacamentos, últimamente el más relevante en Kimúa (una COB - *Company Operating Base*). Además tiene una Compañía de Ingenieros en Bukavu y operadores de una planta potabilizadora de agua en Bunia.

La Fuerza Aérea Uruguaya opera el aeropuerto de Bukavu y tiene una unidad de dos helicópteros utilizados, principalmente, para evacuaciones. Una compañía fluvial (URUMAR M) con base en Bukavu controlaba el Lago Kivu y fue mudada en 2012 a Uvira para patrullar el Lago Tanganika.

En Kinshasa está la sede del Representante Especial de la Misión, así como la del Comandante de Fuerza, el Comisionado de Policía, y los principales directores de las diversas unidades de MONUSCO. Una pequeña unidad militar de Ghana conforma con destacamentos pequeños de otros países una pequeña brigada. El grueso del personal militar está ubicado en las tres provincias del Este del país, siendo sus mandos de brigada oficiales generales de Bangladesh, India y Pakistán. El 68% largo de la fuerza militar total se concentra en las dos provincias Kivu, y al norte en la Provincia Oriental. Si se adicionan las pequeñas fuerzas existentes en Katanga se llega al 84%, quedando un 5% para la Brigada Occidental y un 6% para el llamado Sector 2, del centro del país. El resto es la fuerza dependiente directamente del Comandante de Fuerza, células logísticas, observadores militares (MILOBs), etc.

Mientras que el interés primordial de la Misión en Haití reposa en el campo de lo político y en los posibles desplazamientos de la población haitiana, en Congo los intereses sustanciales que alimentaron y aún continúan fogoneando el conflicto son fundamentalmente de carácter económico, aunque se presenten como confrontaciones étnicas, políticas y sociales. Aspectos que sin duda también importan, pero que son de carácter subordinado.

3. El intencionado proceso de (des) información, a través de fuentes secundarias, sobre la importancia de la minería congoleña

Se sabe que Congo es un importante proveedor de recursos minerales. El punto es saber cuánta es su relevancia. Las fuentes, intencionadamente, dan versiones muy diferentes y confusas. Así, algunas hablan de que el *coltan* congoleño representa solo el 5% del comercio mundial de dicho mineral, raro y muy codiciado.[10] Otros dicen que el país tiene el 60% o más de las reservas.[11] Algunos sostienen que Uganda es el segundo exportador mundial de coltan, obviamente, de origen congoleño. Lo mismo puede decirse de la relevancia de diamantes, oro, caserita, y aún de petróleo y gas. En cuanto a uranio es difícil proporcionar datos, dado que es un tema sobre el que se guarda bastante reserva.

Lo cierto es que, sea fuerte o no el volumen físico de la producción minera, es el teatro de disputa entre empresas, y subsidiariamente entre gobiernos diversos, fuerzas irregulares y otros actores. Tanto las autoridades más o menos legales del Congo como las fuerzas irregulares diversas se confrontan por el control de los territorios mineros, así como los países vecinos, quedando en la nebulosa los reales usufructuarios (obviamente, las grandes empresas que manejan este negocio, así como algunos gobiernos que tienen intereses positivos o negativos y tratan de negar la explotación).

También es cierto que en cualquiera de las estimaciones que se manejan el dinero que queda para los mineros es ínfimo, y que deben seguir la cadena del "negociant", el "comptoir", y los diversos juegos de quienes controlan el negocio y están armados antes de llegar al mercado… donde se encuentran sumas más importantes de dinero. El Estado congoleño recibe poco o nada. Pero más de una personalidad obtiene un buen dinero (medido en términos personales, transformándolo en un "riquito" en términos internacionales, pero alguien muy privilegiado en el marco local).

A ello no es ajena la acción de una "burocracia gansteril" que cobra su parte en el negocio.[12] Las similitudes de este negocio, más o menos legal (si

10 Ver Peter Eichstaedt, *Consuming the Congo. War conflict mineral in the world´s deadliest place* (Chicago: Chicago Review Press, 2011), págs. 140-141.

11 En el este del Congo el coltan se extrae artesanalmente y con trabajo informal, involucrando niños. Según el Grupo de Expertos de Naciones Unidas, la sociedad Great Lakes Metals, controlada por el Ejército de Ruanda, ha explotado y exportado más de 1.200 toneladas de coltan. Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Rapport du Groupe d´experts sur l´exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République Démocratique du Congo* (Nueva York, 12 de abril de 2001), punto 130. Representaba un 60% de una producción total de 2.000 toneladas.

12 La formulación "burocracia gansteril" está tomada de Carina Perelli, quien la aplica a diversos procesos. Recuerdo que por 1993, en mi primer viaje a Guinea Ecuatorial, el único libro sobre el pais que conseguí fue el relato de un consultor del Banco Mundial, que los llamó "Tropical Gangsters".

se descuenta la comisión de contrabando), con el negocio ilegal de la producción y venta de drogas, son notorias.

En cuanto a recursos madereros, etc., es menos aún lo que se sabe. Es cierto que un conflicto que deviene en violencia generalizada no se mueve solo por intereses económicos, pero también lo es que dichos intereses son un motor muy relevante.

4. Difíciles situaciones sociales

Haití. Un panorama desolador

Haití ocupa una superficie de 27.750 km2 y alberga una población de casi 10 millones de habitantes, a los que debería agregarse la fuerte comunidad de expatriados en la República Dominicana y Estados Unidos. El FMI estima el PBI per cápita en 663 dólares anuales. Se sabe que estas cifras agregadas dicen poco, pero es claro que la masa de la población residente en Haití vive en malas condiciones.

Es poco lo que sabe sobre la estratificación social. Estudios de los años 80 indicaban que la clase alta sería un 2% de la población, manejando en ese entonces un 44% del PBI. La clase media -conformada por sectores surgidos de los servicios a la ocupación estadounidense y los diversos inmigrantes sirios, palestinos, etc.- serían el 5% de la población. La situación de clase también se expresa en etinicidad. La masa de la población, más del 90%, es de piel negra. En esos años Haití todavía era un país rural, con un 75% de campesinos y un 15% de pobres urbanos.[13] La situación ha cambiado debido a la urbanización, con una población urbana que de acuerdo a estimaciones del Banco Mundial sería el 46.5% hacia 2009. El mismo organismo consideraba en ese entonces que la fuerza laboral consistía en unos 4,3 millones de personas, de las cuales un 42% eran mujeres. Buena parte de ellos moviéndose en la informalidad.

Haití necesita un plan de desarrollo e inversiones, pero sin un gobierno capaz de ejercer control sobre el territorio es muy difícil llevar a cabo proyectos. La comunidad internacional en sucesivas conferencias ha prometido entregar dinero, pero no hay capacidad para hacer proyectos y

13 Ver por ejemplo Glen R. Smucker, "Social Structure", en Richard A. Haggerty, ed., *Haiti. A Country Study* (Washington: Library of Congress, 1989).

mucho de ello queda en meras propuestas.[14] A ello no es ajeno el hecho de que quizás un tercio de los funcionarios públicos pereció durante el terremoto de enero de 2010. La situación de seguridad pública aún deja mucho que desear, dada la ineficiencia y corrupción reinante en la nueva fuerza policial.

Congo: minería y otros intereses en el mayor país de África subsahariana

Con una superficie de 2.345.409 km2, aproximadamente, la República Democrática del Congo (RDC) es, luego de la partición de Sudán, el mayor país de África subsahariana y el segundo en el continente luego de Argelia. El único censo de población disponible es de 1984, cuando se registró a unos 31 millones de habitantes. Se pensaba realizar un nuevo censo en 2011, pero fue pospuesto.[15] Se estimaba que se obtendría una cifra de entre 65 y 70 millones de habitantes. En la elección presidencial de noviembre de 2011, en la cual fue reelecto Joseph Kabila, los electores registrados fueron unos 32 millones de personas, pero los votantes no pasaron de los 18 millones.

Como puede apreciarse, son todas cifras de dudosa calidad. Las estimaciones dicen que la esperanza de vida al nacer es entre 47 y 49,8 años y que la mortalidad infantil en el primer año de vida llegaría a 111 por mil. La tasa de mortalidad materna sería de 1.100 decesos por cada cien mil nacidos vivos, que de acuerdo al demógrafo Richard Dackam es una de las más altas del mundo. Lo mismo puede decirse del índice sintético de fecundidad, estimado en 6.3 por mujer en edad fértil.

Si se tiene en cuenta la falta de registros fiables, y que en general los niños no son nombrados antes de los cuatro o cinco años, hasta que sobrepasan la "barrera mínima de supervivencia", esas cifras son meramente ilustrativas.

El PBI per cápita es de unos 210 dólares, teniendo en cuenta poder de compra, y no dice mucho pues es notoria la desigualdad entre los que viven en un medio rural, bastante primitivo, y los diversos estratos "rurbanos" (los centros de aglomeración siguen pautas de conducta que, en gran medida siguen siendo rurales, en algunos casos por la infraestructura, falta de electricidad, desagües, agua potable). También por las costumbres imperantes. En un país donde buena parte de la población aún vive de economía de subsistencia, y donde la monetarización es baja, la cifra significa poco, al

14 El enviado especial de ONU, el ex Presidente Clinton, informó que desde la realización de la conferencia de donantes para Haití de marzo de 2010 el total de fondos prometidos era de 42.100 millones de dólares, de los cuales un 52% se desembolsaron efectivamente a diciembre de 2011.

15 Su costo se estimó en unos 172 millones de dólares, contando con apoyo de UNFPA.

igual que emplear las clásicas definiciones de pobreza y marginalidad, medidas en uno o dos dólares diarios. La desigualdad medida por el índice de Gini quizás no nos diga mucho, pero a primera vista la distancia entre los pocos "privilegiados" y la masa de la población se percibe como enorme.[16]

El analfabetismo es alto, a pesar de que hay cifras que hablan del 60% de letrados. En buena parte de los centros "urbanos", como Goma y Bukavu, no hay periódicos ni librerías, y se ven poquísimos "cybercafés", aunque Goma tiene una Universidad. A ello deben agregarse las diferencias lingüísticas, muchas veces correspondientes a las étnicas.

Al igual que en Haití la comunidad internacional se mueve entre el francés –idioma oficial del país- y el inglés, "lingua franca" de toda organización internacional. Y prácticamente desconoce las lenguas del país, debiendo confiar en los "lenguaraces" los locales que pueden traducir. Obviamente, se aplica la vieja máxima italiana: *"Traduttore, traditore"*, a veces literalmente. En Haití el creole es la lengua dominante entre la población; en Congo depende de cada región.

La desconfianza frente a la incomprensión de las lenguas locales se manifiesta especialmente en los temas de seguridad, por lo cual los contingentes militares no suelen confiar en sus traductores a pesar de que muchos tienen una vinculación de larga data con los contingentes.[17] Algunas de las ONG más importantes se preocupan por reclutar gente local de confianza para tareas humanitarias, pero no es sencillo hacer lo mismo cuando se refiere a temas de seguridad o de política, especialmente aquellos que implican sensibles relaciones con Estados miembros de Naciones Unidas.

---

16 La siguiente nota fue tomada de mis observaciones en Kinshasa en 2012: Hay ver a los congoleños que pueden consumir en los hoteles de Kinshasa u otros centros de aglomeración, y su capacidad de consumo en relación a la masa de gente en los mercados iluminados por velas en las polvorientas y barrosas calles para constatar esas diferencias. O ver los productos en el supermercado de La Gombe, muy cerca de una de las oficinas centrales de MONUSCO y atrás de la CENI, el organismo electoral, prácticamente fuera de alcance de la masa de los habitantes de la capital.
Las diferencias de ingresos pueden ejemplificarse con estas anécdotas. Un MILOB que trabaja en Walikale nos indicó que él y sus siete colegas pagaban 200 dólares por los servicios de dos personas, un cocinero y otra "hace todo", y que esto era mucho. Que los tres policías congoleños que trabajaban con ellos cobraban cada uno 3 dólares al día. Que el alquiler de la vivienda, con un promedio de cinco ocupantes y un total de siete, implicaba unos diez dólares al día. En Goma el salario promedio del personal del hotel donde nos alojamos era de cien dólares. Y son salarios muy relevantes.
El guardia congoleño que nos escoltó en una salida por un camino de estado deplorable desde Goma hacia Rutshuru indicó que el pago de la escuela de su zona era de 3 dólares por niño y por mes; para él, con 7 niños, significaba 21 dólares por mes. El salario de un policía ronda los 40 dólares mensuales. Es realmente difícil saber qué pueden significar estas cifras. Los estudios realizados muestran que la situación social del país es difícil; en el corto periodo de estadía, y teniendo en cuenta que se trata de visiones "comarcales", no hay duda de que vimos diferencias sociales notorias en cada lugar del Congo que visitamos.

17 MONUSCO provee traductores, pero muchos contingentes contratan otros adicionales por su cuenta. Por ejemplo, URUBAT tiene 9 traductores contratados por la Misión y otros tres a cargo del propio batallón, con una remuneración de unos 100 dólares mensuales.

5. La religión o las creencias, un componente importante

Es sabida la importancia de las creencias sintéticas en el ámbito caribeño y brasileño, especialmente. En Haití el *vodoo* es parte importante de la vida local y muchas de las explicaciones populares de los hechos que acontecen se expresan en términos de creencias y fe.[18] Así, se ha intentado explicar el terremoto de 2010 en términos de castigo infligido por fuerzas supranaturales. No deja de haber, sin embargo, conductas muy "racionales". Luego del terremoto un buen número de haitianos que no perdieron sus casas pasó igual a habitar campos de desplazados, donde tenían posibilidad de recibir ayuda exterior.[19]

En Congo también las creencias importan, y mucho, en la vida cotidiana. Las creencias animistas se sincretizaron con diversas religiones cristianas. La Iglesia Católica tiene el poder del dinero, pero es claro que es una "superestructura".[20] Poco a poco están creciendo los creyentes musulmanes. La influencia de los contingentes de Pakistán y Bangladesh o Marruecos no parece hacerse sentir mucho fuera de sus bases, dado que no toman personal local, salvo traductores, en los que confían muy poco. Pero también la presencia creciente de intereses árabes en la zona parece relevante. Dependiendo del lugar, la influencia es mayor, especialmente en zonas más "prósperas".[21]

Sin embargo, las pautas de "modernización" en los centros "rurbanos" apuntan al secularismo. A ello quizás no es ajeno que en los años más duros del conflicto la prostitución se expandiera notoriamente, como forma de supervivencia, no solo para mujeres sino en todo su núcleo familiar. Con ello se excluían del patrón cultural tradicional, abriendo un nuevo camino. Acorde a entrevistados locales y a la percepción de extranjeros

18 El antropólogo haitiano Gerard Barthélemy da ejemplos de la incapacidad de comunidades rurales para llevar a cabo proyectos por considerar que no es acorde a sus creencias. Ver *Le Pays en dehors: essai sur l'univers rural haïtien* (Puerto Príncipe: CIDIHCA, 1989).

19 Timothy Schwarts, un antropólogo de EEUU publicó un estudio, *Travesty in Haiti. A True Account of Christian Missions, Orphanages, Fraud, Food Aid, and Drug Trafficking* (Booksurge, 2008) en el que resume una década de trabajo en el país y critica a los organismos de ayuda, que van con sus ideas y agendas y desconocen el microcosmos de la pobreza real local y sus reacciones. Esto se aplica, obviamente, no solamente a Haití.

20 El "Petit Séminaire" en Dungu (que recorrimos en su exterior en 2012) ocupaba varias manzanas, pero había poca actividad en esas instalaciones. Abundaban, y con mayor actividad, pequeños templos de diversos grupos protestantes. Además, como decía un entrevistado, "cualquier que se da cuenta que puede ser un negocio, pone unos palos y una toldería y arma un 'templo' diciendo que puede consolar, curar, salvar, etc.".

21 En Kinshasa puede verse el edificio de la Comunidad Islámica del Congo y el de la *Association des Cheikhs e Imams pour le développement du Congo*.

que participaron en misiones allí, actualmente parece haber menos prostitución.

6. La vida rural

Aunque Haití y Congo tienen una tendencia creciente a agrupar la población en centro "rurbanos", existe aún una población rural importante. Gran parte de ella se dedica a la agricultura (en Congo también ganadería) de autosubsistencia, con intercambios de mercado muy tradicionales. Asimismo, en Congo sigue practicándose el cultivo de roza y quema en ciertos lugares, provocando a veces incendios de campo. En zonas volcánicas, aparte de la roca solidificada de lava que sirve para la construcción, la tierra es muy fértil. La selva de sabana predomina en la zona este, en los grandes lagos, y las distancias a recorrer son muy largas, prácticamente sin caminos reales. De allí la falta de vertebración del país, que debe recurrir a la comunicación aérea y a la de tipo virtual por medios digitales. El incremento demográfico determina problemas para mantener estos estilos de vida tradicionales.

> En Haití la deforestación afecta especialmente la parte norte de la isla. En 1923 el 60% del territorio estaba forestado; actualmente parecería que no llega a mucho más del 2%. Esto ha acelerado la erosión del suelo, comprometido la calidad del agua, y empobrecido las posibilidades de la vida rural. Según el PNUD, en el ámbito rural (donde viviría cerca de un 52% de la población) el 88% son considerados pobres, y de ellos un 67% son indigentes.

Se trata, sin duda, de países de jóvenes. En la RDC las estimaciones indican que la edad mediana de la población es de 19,5 años, que un 47% de la población es menor a quince años, y un 66% menor a 25 años. Esto indicaría que la memoria viva del conflicto es factible de ser manejada más adecuadamente que si se tratara de poblaciones envejecidas.

La desestructuración familiar es uno de los fenómenos más importantes que enfrenta la sociedad congoleña, producto del cambio demográfico y tecnológico, de la migración a centros urbanos, de la violencia más o menos recurrente especialmente contra mujeres, y del efecto demostración de la introducción de costumbres y modas occidentales.

La población de Haití alcanza a unos 7 millones de habitantes, de los cuales cerca de un 40% tienen entre 0 y 14 años de edad. La esperanza de vida al nacer se cifra en 49,3 años, debida a la alta incidencia de la mortalidad infantil (estimada en 2001 en 95 cada 1000 nacimientos). La fertilidad se estimaba en 4,4 por mujer en edad reproductiva. Obviamente, estos datos son aproximados. El censo de 2003 nunca produjo un informe final. Otros investigadores dan cifras diferentes, pero en todo caso el panorama indica

una población joven, con serios problemas.[22]

Mientras -como indicamos- el número de inmigrantes en Haití es tema de constante debate, especulación y medidas de política práctica, es poco lo que sabe sobre los expatriados congoleños, comenzando por que no siempre se sabe quién lo es. [23]

7. El esfuerzo de mantener Misiones durante largo tiempo en contextos donde el Estado no funciona

Tanto en Haití como en Congo, aunque con diferencias obvias, las Misiones de ONU funcionan bajo el supuesto de que deben apoyar la estabilización y promover la institucionalidad de los Estados en los que operan. Muchos de los problemas que se detectan en el funcionamiento de dichas Misiones parten de esa consideración, producto a su vez de los intereses de los países miembros, que marcan esas limitaciones.

Por eso, muchas de las misiones de paz se vuelven casi permanentes, pues no tienen en cuenta la incapacidad de los países recipientes para tener un Estado que funcione. En consecuencia, los funcionarios a cargo de la misión deben adaptarse a esa realidad para poder realizar su tarea.

Toda misión larga de ONU genera inercias burocráticas y con ellas la rutina propia, que determina trabajar en horarios limitados y completar constantes fórmulas y reportes, a menudo con oficinas redundantes o de competencias cruzadas.

En Congo la mezcla de mando central y logística más o menos centralizada, con la descentralización de operaciones en el este del país, no se condice con un Estado congoleño de presencia esporádica, centrado en centros "rurbanos" grandes, que comienza en Kinshasa y cuya presencia se esfuma a medida que se aleja de esos centros de aglomeración. Allí lo sustituyen jefezuelos, "señores de la guerra" de escasa monta, grupos armados diversos, etc. Se nota un esfuerzo modernizador y para ello citamos un detalle: el edificio más moderno de Kinshasa es la sede del Ministerio de Finanzas.

---

22 Athena Kolbe y otros estimaron que en 2006 el promedio de habitantes por hogar era 4.5 personas. La edad mediana la estimaba en 25 años y consideraba que más de un tercio de la población era menor a 15 años de edad. Ver A.R. Kolbe y Royce A. Hutson, "Human Rights abuse and other criminal violations in Port-au-Prince, A random survey of households" en *The Lancet* (Detroit: Wayne State University, School of Social Work, 31 de agosto de 2006) disponible en http://www.ijdh.org/pdf/Lancet%20Article%208-06.pdf.

23 Fuentes poco confiables indicarían una emigración anual de entre 10.000 y 20.000 congoleños al año. La cifra no parece adecuada.

En enero de 2012 el total de personal uniformado de MONUSCO era 19.070 personas, comprendiendo 16.975 de unidades militares, 723 observadores militares, y 1.372 de unidades de policía. El personal internacional civil sumaba 976 personas, secundadas por 2.868 congoleños y 588 voluntarios de ONU. Casi todas las oficinas regionales de MONUSCO siguen el mismo esquema central. Del Jefe/a de Oficina dependen diversas unidades; la más relevante es una oficina administrativa de la que dependen, a su vez, una de operaciones logísticas, la Movcon que asegura las comunicaciones por vía aérea, y el sector de ingeniería, entre otras. Del Jefe/a también dependen la Unidad de Género y la Unidad de Violencia Sexual, Conducta y Disciplina, Estado de Derecho (que en la práctica es responsable por promover y velar por los derechos humanos), Asuntos Civiles, y Seguridad. Paralelamente, dependiendo también de MONUSCO pero de canales centrales, están las unidades militares, policiales, UNPOL, etc.

En forma paralela también operan las agencias y programas del sistema, como ACNUR (refugiados), OCHA (ayuda humanitaria), PNUD (desarrollo y ejecución de diversos proyectos), UNICEF, Hábitat, WFP (seguridad alimentaria), OMS (salud) y otras como ONU Mujeres.

Existen oficinas independientes como UNPOL o DDR que son parte de la Misión pero tienen algunas tareas que pueden ser replicadas por otras agencias del sistema. Debe tenerse en cuenta también las alianzas conformadas con ONGs, tanto internacionales como locales, así como otras organizaciones intergubernamentales. Allí entran en juego OIM y organizaciones cuya principal tarea es la reintegración y rehabilitación de antiguos combatientes. En todo lo que se refiere a violencia sexual, protección de la mujer y de la infancia, funcionan una buena cantidad de ONGs.

En Haití la conducción es casi totalmente centralizada, pero los países latinoamericanos presionan para acelerar el retiro de los contingentes militares, considerando que el problema central es de desarrollo y no militar. Sin embargo, que Haití no tenga una fuerza confiable propia es un problema adicional. La Policía Nacional Civil cuenta con unos 10.000 miembros y no tiene un grado adecuado de profesionalidad, no goza de confianza entre la población, y está afectada por prácticas de corrupción constantes.

8. El dilema de las fuerzas nacionales de policía

En Haití la fuerza militar fue suprimida luego de 1994. Sin embargo todavía hay personal de la misma, o cercana a sus antiguos miembros, que agita la posibilidad de volver a recrear una fuerza armada. El Presidente

Martelly fue alumno de la Academia Militar en el pasado, y discursivamente apoya la idea de volver a tener una fuerza militar.[24] Recurrentemente se producen manifestaciones de quienes dicen ser antiguos militares, reclamando la reinstalación del Ejército.

Mientras tanto la única fuerza existente en la citada Policía Nacional de Haití (PNH). Existen pequeñas unidades dependientes especializadas como una Guardia Costera, que prácticamente no tiene buques. Una guardia de seguridad presidencial es solo nominalmente parte de la PNH, pues tiene presupuesto propio.

En el Congo hay una fuerza militar y otra policial. La militar –que es casi en su totalidad parte de un ejército terrestre- alcanza a cerca de 173.000 efectivos. Sin embargo, es dudosa su capacidad profesional. Quizás la mejor definición sobre las FARDC nos la dio un entrevistado refiriendo la siguiente anécdota: "A los soldados se los provee de un cuasi uniforme y un AK 47. Informalmente el mensaje que reciben es 'este es tu alimento, tu casa, tu novia'". Es obvio cuál puede ser su conducta cuando no cobran su estipendio, cosa que ocurre muy a menudo. Esta política es heredera de la que expresó el ex presidente Mobutu públicamente en 1997, cuando indicó que las arcas estatales no podían sostener a las fuerzas militares y policiales y que éstas debían arreglarse por su cuenta.

También es claro que el *brassage*, la integración de antiguos combatientes, no funciona adecuadamente. Se integran antiguos combatientes con sus rangos autoasignados, con sus viejas costumbres, y pueden cambiar de bando en cualquier momento. No es una fuerza confiable. Los efectivos militares parecen tener cifras aproximadas y variables. Se mueven con sus familias.

La Policía Nacional Congoleña (PNC) tiene quizás 150.000 efectivos pero, como todas las cifras del caso, son estimaciones. Fue creada en 1997 para sustituir la llamada Guardia Civil y la Gendarmería. Su capacidad de realizar operaciones se ve restringida por la falta absoluta de recursos. Según se nos manifestó, sus miembros cobran un salario de unos cuarenta dólares mensuales cualquiera sea su grado, cuando lo cobran. Los generales de policía no tienen sueldo. Sin embargo pudimos comprobar que, dependiendo de cada zona del país, la situación y capacidades de la policía es diferente.

---

24 El proceso de DDR debía alcanzar tanto a antiguos militares y a milicianos de Lavalas (la fuerza que apoyó al ex presidente Aristide) como a las viejas milicias de "Tonton Macoutes" reconstituidas. En la práctica tuvo alcances limitados a ciertos grupos con los que se negoció ad hoc, dado que faltó el pre-requisito básico de todo proceso de DDR: un acuerdo generalizado de deposición de armas y desmovilización, tanto del antiguo ejército como de las bandas armadas. Ver Robert Muggah, Desmond Molloy y Maximo Halty, "(Dis)integrating DDR in Sudan and Haiti? Practitioners Views to Overcoming Integration Inertia" en Robert Muggah (ed.), *Security and Post-Conflict Reconstruction. Dealing with fighters in the aftermath of war* (Nueva York: Routledge, 2009).

9. La situación de la mujer y la violencia contra ella

En el Congo la desestructuración familiar afecta fuertemente a la mujer.[25] Lo mismo puede afirmarse en el caso de Haití. La constante violencia de la zona este de la RDC hace que muchas mujeres sean parte de la retaguardia permanente de las FARDC, de la PNC o de los diversos grupos armados que operan allí. Por consiguiente, están cerca de "sus hombres" y muchos de sus niños varones pasan a ser armados desde muy temprana edad. Los huérfanos devienen peligrosos en este contexto. Los testimonios acerca de mujeres combatientes son contradictorios. Algunos dijeron que en algunos grupos armados ilegales también hay mujeres combatientes. Otros lo niegan. En Haití la situación de la mujer es de subordinación, en un marco de cultura más o menos "tradicional" que sigue predominando.

En las aldeas tradicionales se intenta mantener el ritmo de vida, pero la introducción de pautas tecnológicas modernas hace difícil mantener conductas de vieja data. Por ejemplo, en el Congo pueden verse aldeas donde claramente se practica la auto-subsistencia, pero al mismo tiempo muchos de los hombres portan teléfonos celulares y en más de un caso su "trabajo" es casi inexistente. Recargar las baterías requiere electricidad, provista por generadores… y eso es una tarea de hombres, pero esto es para pocos. El precio del combustible es caro.

La violencia sexual, y dentro de ella la práctica de la violación, es el problema más fuerte a enfrentar en el Congo, con sus graves consecuencias adicionales sociales y médicas. En Haití, como parte de una situación constante de violencia doméstica, también la violación es un mal endémico.

Socialmente, la violación es una "arma de guerra", un acto de *tortura*. Con ello se busca que la mujer sea repudiada del ámbito familiar y comunitario y, como resultado desunir la solidaridad básica de la sociedad. También se busca extorsionar a otros y obligar a matrimonios forzados que implican intercambio de bienes. Asimismo, quiebra moral y psicológicamente a la víctima, que en muchos casos carece de apoyos y contención para superar su problema.

También funcionan mecanismos de compensación "tradicionales" como en el Congo, donde se hacen arreglos que conducen a matrimonios forzados que ya no son tan fácilmente sustentables como en el pasado, o al mero intercambio de bienes, pactados por jefezuelos familiares en los centros "rurbanos" diversos.

No queda claro cuánta es la incidencia de la violencia sexual, que también se practica contra hombres, de modo de provocar humillación y repu-

25 Serían necesarios estudios serios de antropología y sociología. Si bien se necesita mucho la promoción y la denuncia, ganarán fuerza si se basan es estudios serios y no solamente en la proyección de imaginarios más o menos occidentalizados sobre el "deber ser".

dio en su comunidad.[26] Las posibilidades de establecer un caso judicial son bajas dada la falta de institucionalidad que se registra tanto Haití como el Congo, y las costumbres tradicionales para resolver el tema.

En Haití la situación registra ciertas similitudes con la del Congo, pero tiene más relación con los procesos de violencia doméstica y la acción de bandas armadas. La acción de un buen número de ONGs hace que el tema tenga más relevancia para la opinión pública que sigue los procesos internacionales. La situación empeoró luego del terremoto de 2010.

Consideraciones finales

Importa informar a los ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y Seguridad Pública de la región latinoamericana sobre la necesidad de tener mayor presencia y atención al tema de las misiones de paz.

Muchos de los contingentes aprendieron que la misión es más política que militar y que la comunicación social al interior de la unidad y al exterior (hacia el Congo o Haití, según sea su lugar de actuación), hacia el país de origen y hacia la comunidad internacional, importa. En esa área los contingentes latinoamericanos muestran déficit para cubrir adecuadamente esas necesidades de comunicación social. Algunos de ellos sienten una cierta falta de apoyo desde las capitales, pero existen también déficits notorios en entrenamiento que llevan a situaciones difíciles.[27]

Racismo y discriminación. Aunque el tema casi no se trata, es claro que muchos de los contingentes militares de MINUSTAH o MONUSCO, integrados por personal que proviene de los estratos más bajos de la sociedad, tiene un "racismo" fuerte y considera a "los negritos" o "los morochos" inferiores, aunque no los trate en forma discriminatoria. Es más, paradójicamente, los traductores en el Congo son en su casi totalidad negros, muchos de ellos con grado universitario, y son los que conocen el medio y las costumbres y por eso son valorados. Pero también temidos, porque se cree que su acción puede conllevar un riesgo de seguridad (cosa que puede ser cierta). Pero eso no oculta la percepción global que lleva a considerar a los

26 Algunos UNPOL entrevistados en Congo señalaron que en su zona estiman que se produce al menos una violación por día, aunque no siempre las denuncias tienen consecuencias. Los expertos de UNFPA (que están en proceso de establecer una base de datos más o menos completa de casos), estiman que las violaciones son al menos 3,5 diarias. La fuente principal de denuncias son las ONGs. Sin embargo, al ser preguntados acerca de cuantos de los casos que involucraban a miembros de las FARDC o PNC fueron sentenciados por Tribunales Militares, nos remitieron a un oficial militar a quien no pudimos identificar y ya no había tiempo para gestionar una entrevista.

27 El episodio que tuvo como protagonistas a miembros del personal de la base de la marina uruguaya en Port Salut en Haití, en 2011, es un ejemplo claro.

habitantes del lugar como "inferiores". Y esto se expresa en reportajes periodísticos.[28]

Son pocos los contingentes de las misiones de paz que tienen mujeres, y aquellas que están desplegadas son en su gran mayoría personal de apoyo, no combatiente. Los países musulmanes no tienen mujeres en sus contingentes. Las hay entre los uruguayos y los guatemaltecos en MONUSCO y en casi todo contingente latinoamericano en MINUSTAH, pero son escasas las que tienen un rol de combate. Lo mismo ocurre en las unidades de policía y UNPOL donde pocas son mujeres. Solo hay un minoritario grupo de mujeres como observadores militares.

Específicamente en el tema *peacekeepers* y mujeres es mucho lo que falta recorrer. En principio, entre los propios contingentes.

Las misiones realizadas en el exterior, en su casi totalidad, no están totalmente amparadas desde el punto de vista legal. Muchos países no están de acuerdo con participar en misiones de imposición de la paz, sin embargo, todas las misiones existentes se amparan en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, que tienen esa característica, antes que en el capítulo VI. Tampoco cumplen algunas con las normas que suponen la tajante separación entre funciones policiales y militares que se impone en el marco doméstico.

Misiones que se basan en las necesidades de tener un complemento de salario para el personal subalterno tampoco son sostenibles en un momento en que la coyuntura latinoamericana, especialmente en el sur, no vuelve atractiva esa salida para sectores populares. Este hecho también limita la capacidad posible de reclutamiento de personal.

Como siempre, en la mirada hacia el futuro hay que tener en cuenta los cambios que se avizoran. Aunque no es claro qué pasará con MINUSTAH, es un hecho que habrá menos efectivos militares. Asimismo MONUSCO tendrá problemas para mantener el actual presupuesto y con ello el actual despliegue. Buena parte de las fuerzas militares de América Latina debe preparase para una nueva etapa de las misiones de paz. La era del envío de contingentes numerosos puede considerarse que está llegando a su fin.

Los nuevos conflictos que se han desarrollado en la segunda década del siglo XXI no apuntan a arreglos de paz entre combatientes, ni a intervenciones terrestres. Por lo cual en el futuro veremos que habrá una redefinición muy profunda del concepto de misiones de paz.

---

28 En enero de 2012 un video fue publicado en *El Observador* de Montevideo, en el cual la periodista, que había acompañado al personal de relevo del batallón uruguayo, entrevistaba a un traductor al que le pidió que repitiese una expresión corriente del personal uruguayo. Él contestó diciendo "A ver negrito….". Es sabido que esta expresión rioplatense, mezcla de condescendencia racista y cariño, no es aceptada en el mundo "políticamente correcto" de hoy. Ver la serie de notas de Patricia J. Madrid en *El Observador de Montevideo*, 17, 18, 19, 23 y 27 de enero de 2012.

Discurso de la Sra. Michelle Bachelet

Entonces Secretaria General Adjunta de Naciones Unidas y Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, durante la Conferencia Internacional: "Promover Género para Conseguir la Paz: Reflexiones sobre la Experiencia Latinoamericana". 25 de abril de 2012.

Señores y señoras,

Ayer me dirigí al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, junto con mi colega el Secretario General Adjunto para el Mantenimiento de la Paz, con el fin de promover la importancia de la perspectiva de género y el rol de las mujeres en la prevención, mantenimiento, y construcción de la paz. Hicimos un recorrido por los conflictos actuales y los acontecimientos de los últimos meses y reclamamos mayor atención al papel de las mujeres en la resolución de conflictos y, especialmente, al acceso a la justicia posconflicto.

El tema que hoy nos convoca no podría ser, por lo tanto, más pertinente.

La mayoría de ustedes estarán familiarizados con la naturaleza de los problemas que afectan especialmente a las mujeres y las niñas en los conflictos modernos. Apenas unas semanas después de mi nombramiento como Directora Ejecutiva de ONU Mujeres se publicó el informe de una investigación de Naciones Unidas sobre un ataque reciente de rebeldes en una región muy empobrecida del Este del Congo. Según esta investigación, casi 400 personas –casi todas mujeres- habían sido violadas por los rebeldes en tan solo cuatro días. Es decir, la violencia contra las mujeres y las niñas como un arma de guerra.

Atrocidades como esta se repiten con demasiada frecuencia. La proliferación de grupos armados irregulares y su fragmentación conlleva la utilización de tácticas diseñadas precisamente para compensar el desequilibrio en capacidad militar frente a los ejércitos regulares, y de ahí el uso creciente de ataques deliberados a escuelas y hospitales, o el uso estratégico de la violencia sexual para causar terror o desplazar poblaciones enteras. Las estadísticas de violencia sexual en las guerras de las últimas dos décadas lo confirman: desde los campos de refugiados y desplazados en el Cuerno de África o de los afectados por el terremoto en Haití, las aldeas en el Este del Congo, o los conflictos más recientes en Costa de Marfil o Libia, nos llegan historias similares.

Se estima que más del 70 por ciento de las personas desplazadas –más de 40 millones actualmente- son mujeres, niñas y niños. Las mujeres que sobreviven la violencia o las condiciones insanas de los campos de refugiados carecen a menudo de sustento o forma de procurárselo, y son privadas incluso del acceso a la tierra por prácticas consuetudinarias que las penalizan por ser mujer. Y aún así tienen que cuidar de los enfermos, alimentar a sus familiares, y educar a sus hijos. Sin seguridad, las mujeres no pueden desempeñar su papel económico, fundamental para la recuperación de familias, comunidades, y naciones enteras, ni participar en la vida pública, ingrediente clave en la pacificación de los conflictos.

Nos preocupa por lo tanto que en cinco de seis elecciones celebradas en países con misiones de paz en 2011, la representación de las mujeres en los parlamentos registrara un leve descenso o una mejora muy modesta. La media en estos contextos se situó en un 10 por ciento de mujeres en cámaras legisladoras, apenas de la mitad de la media mundial, que no llega al 20 por ciento y sigue siendo inaceptablemente baja, y muy lejos del 30 por ciento de representación que se considera el mínimo deseable.

Nos preocupa que se sigan adoptando amnistías en conflictos recientes como Mali o Yemen, a pesar de que las organizaciones de mujeres nos insisten que tal clima de impunidad contribuye al recrudecimiento de la violencia de género en la fase posconflicto. O que en los procesos de transición impulsados por la Primavera Árabe se produzcan retrocesos en materia de derechos de las mujeres, como el precipitado descenso en la edad media del matrimonio temprano de niñas entre las poblaciones desplazadas y afectadas por el conflicto en Yemen, donde no hay ley que estipule un mínimo legal.

Nos alarma el bajo número de enjuiciamientos por crímenes de guerra contra las mujeres, la escasez de programas de reparaciones para las sobrevivientes, la falta de seguridad en campos de desplazados y refugiados, y el serio déficit en la financiación de las necesidades específicas de mujeres y niñas en planes de recuperación posconflicto.

Nos preocupa aún más que, doce años después de la adopción unánime en el Consejo de Seguridad de la

Resolución 1325, siga habiendo tan pocas mujeres en las mesas de paz y que los acuerdos de paz las ignoren. En 585 acuerdos de paz firmados entre 1990 y el 2010, solo en un 16 por ciento se menciona a la mujer –normalmente como giro retórico-, en un 7 por ciento se menciona la igualdad de género, y en un 3 por ciento encontramos referencia alguna a la violencia sexual o de género, incluso en aquellos conflictos donde ha sido usada de forma masiva, sistemática, y como arma de guerra.

A pesar de la constatación de esta situación, es importante también hablar de aquellos avances que estamos realizando colectivamente y sobre los cuales intensificaremos esfuerzos para conseguir aún más.

Desde su creación, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha adoptado más de dos mil resoluciones. Les aseguro que muy pocas son tan conocidas por nombre y número como la "trece-veinticinco." Entre el 2008 y el 2010, se adoptaron cuatro nuevas resoluciones para que la comunidad internacional pasara de la palabra al hecho, y aunque todavía no es suficiente, nunca en la historia de las Naciones Unidas se ha dedicado tanta atención y tantos recursos a la cuestión de género en materia de paz y seguridad. Esto incluye el reconocimiento normativo de que la violencia sexual masiva no es solo un problema de las mujeres, o un problema humanitario, o una violación de derechos humanos, sino un problema para la paz y seguridad internacional.

La perspectiva de género en la planificación, ejecución, informe y evaluación de nuestras misiones de paz tiene ahora un papel mucho más destacado. El actual Secretario-General está nombrando mujeres para liderar operaciones de paz como representantes especiales o representantes adjuntas a un ritmo sin precedentes en la organización. Varios países contribuyentes de cascos azules han desplegado unidades de policía compuestas exclusivamente de mujeres, y estas unidades están teniendo un gran éxito tanto para la efectividad de las operaciones de la misión como su impacto simbólico en los países que las reciben. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz tiene como objetivo duplicar y hasta triplicar los bajos porcentajes de mujeres en las misiones actuales antes del 2014. Varios países están haciendo esfuerzos importantes para reclutar y retener más mujeres en sus fuerzas armadas y policiales. El Ministerio de Defensa de Argentina es destacado en el mundo por el número de medidas adoptadas recientemente con ese fin: desde la eliminación de barreras legales y administrativas, la realización de campañas para luchar contra los estereotipos y discriminación, o medidas para combatir el acoso sexual, acomodar bajas por maternidad o paternidad, o hasta detalles tan específicos como el diseño de los uniformes.

Hoy en día es poco usual encontrar resoluciones de establecimiento o renovación de misiones que no confieran un mandato para la integración de la perspectiva de género y la protección específica de mujeres y niñas.

Las misiones de paz están operando de un modo distinto. Se ajustan los ritmos de las patrullas a las pautas de movimiento de las mujeres cuando van al mercado o a recoger leña y agua, por ejemplo, y los informes que nos llegan de nuestra misión en Darfur indican que esto se está haciendo ahora de modo sistemático –veintiséis mil patrullas de este tipo en los primeros nueve meses del 2011- y está reduciendo la incidencia los ataques a mujeres durante la temporada de cultivo. O se despliegan equipos conjuntos de protección con personal femenino para interactuar mejor con las mujeres en las comunidades y obtener información no solo sobre sus necesidades, sino sobre su percepción sobre las amenazas a la seguridad en el territorio.

La iluminación de aquellas zonas en campamentos de poca visibilidad donde las mujeres son atacadas frecuentemente, o la distribución de hornos de consumo eficiente de energía para reducir la cantidad de viajes peligrosos efectuados por mujeres y niñas para recoger leña, son algunas medidas prácticas que están obteniendo buenos resultados.

Debido a que cientos de miles de mujeres sufren violencia en zonas remotas y lejos de clínicas o tribunales, las misiones de paz están dando apoyo logístico a tribunales y clínicas móviles. En el Congo, en el último año se registró un número de enjuiciamientos y condenas a personal militar por violencia sexual que habría sido impensable solo hace unos años.

La disponibilidad de asesoría y acompañamiento legal ha proporcionado algo de justicia para las mujeres en lugares, como Sierra Leona y Somalia, donde el porcentaje de sentencias condenatorias por crímenes de violencia de género era prácticamente inexistente. Hace unas semanas se emitió la primera condena del Tribunal Penal Internacional, pero en el 2010 comenzó el primer juicio internacional fundamentado sobre todo en alegaciones de violencia sexual, el primero donde la mayoría de las testigos eran mujeres, y el primero donde la fiscalía, encabezada por una mujer, se dirigía a un panel de juezas constituido por tres mujeres.

El Secretario-General se ha comprometido a fomentar la participación de las mujeres en la construcción de la paz como uno de los cinco objetivos de su mandato, y el sistema de las Naciones Unidas reservará un 15 por ciento de los fondos para la consolidación de la paz para

la promoción de la igualdad de género. Si esto no parece mucho, no olvidemos que se están triplicando los niveles actuales. Países posconflicto como Ruanda y Burundi han alcanzado cuotas record en el mundo de participación femenina en la política, y en el país más nuevo, Sudán del Sur, la representación femenina alcanza casi el 30 por ciento, superando a muchos países desarrollados.

Y en nuestras operaciones de paz, cada vez más gente se está dando cuenta de que una mayor participación de las mujeres en las misiones no es sólo una cuestión de género, sino que para muchos comandantes es una cuestión de efectividad operacional. Por ejemplo, la práctica de formar equipos conjuntos de protección, integrados no sólo por militares y policías, sino también por expertos civiles en protección, derechos humanos, género, u otros, que están mejor preparados para comunicarse efectivamente con la población civil y obtener mejor información, así como su confianza, mejora el trabajo de analistas y observadores militares y le proporciona a la misión una imagen más completa de la realidad. Cuando son consultadas de modo apropiado, las mujeres pueden dar la alerta temprana sobre el tráfico de armas ligeras, o la difusión de discursos violentos y extremistas en la comunidad y el peligro de que los soldados saqueen a los civiles por no recibir sus salarios, por ejemplo.

Por ello, además de reforzar la presencia de ONU Mujeres en 22 países, muchos de ellos considerados frágiles o en conflicto, estamos colaborando con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para mejorar el adiestramiento específico en género y en prevención y respuesta a la violencia sexual de los cascos azules, así como los mecanismos de prevención y alerta temprana.

Hay muchas cosas que se escapan de nuestro control. Los recursos son insuficientes, por ejemplo, para poder dotar a nuestras misiones de todo lo que necesitan para poder proteger a la población civil en regiones tan vastas y con infraestructuras tan dañadas o inexistentes. O nos tropezamos con el obstáculo de la falta de voluntad política en el gobierno del país, o la hostilidad directa a todo aquello que tenga que ver con la igualdad de género. Pero hay cosas que sí podemos controlar. De cada país contribuyente depende, por ejemplo, el nivel de preparación de sus tropas. De nosotros debería depender que cada casco azul que es enviado a una misión de paz sepa de antemano cual es el comportamiento y protocolo de acción adecuado para proteger a la población civil, incluidas las mujeres y las niñas; qué opciones existen y qué actores deben ser involucrados; que el mandato de su misión y las reglas de emprendimiento le amparan, es más, le obligan a intervenir ante la violación de una mujer; que la violencia contra las mujeres no es permisible o entendible como parte del sustrato cultural del país, sino que se trata de un crimen; que todo abuso de la población civil perpetrado por un casco azul debe ser inmediatamente denunciado e investigado, demostrando que Naciones Unidas mantiene una política de tolerancia cero; que el estigma que cae sobre las víctimas de violencia sexual, por ejemplo, aseguran que sólo un porcentaje ínfimo de casos serán comunicados a las autoridades; y que un buen observador militar debe estar atento a otras pistas e indicadores para descubrir lo que a menudo es invisible.

A operaciones de paz con mandatos cada vez más amplios y actuando en contextos cada vez más complejos no se le puede exigir que mejoren la condición de las mujeres, o cambien actitudes machistas o prácticas opresivas en un país u otro, o que logren acabar con la violencia contra las mujeres. Pero sí nos podemos auto-exigir predicar con el ejemplo, un mínimo de preparación y de diligencia, y una voluntad activa para marcar la diferencia en las comunidades en las que están presentes.

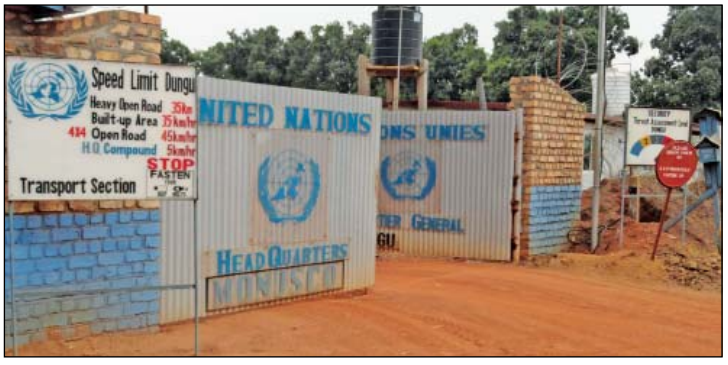
Esta conferencia trata sobre el rol de esta región en particular en la promoción de la igualdad de género para la consecución de la paz. Yo creo que igual que esta región ha alcanzado cotas importantes de representación de la mujer en la política, puede convertirse en líder en la efectiva transversalización de género en las operaciones de paz. Podríamos aspirar a que, en el 2014, no haya un solo casco azul latinoamericano que no haya recibido adiestramiento práctico sobre la perspectiva de género y la prevención y respuesta a la violencia sexual; a que, como región, el contingente latinoamericano en misiones de paz consista al menos de un 20 por ciento de mujeres en el componente policial y un 8 por ciento en el componente militar; y que cada comandante o gerente civil dé explicaciones detalladas, al final de su misión, sobre las medidas que tomó para que se implementaran las provisiones de su mandato referentes a mujer, paz y seguridad. Ese debería ser nuestro objetivo colectivo.

Cuando hace unos meses el Comité Nobel le otorgó el Premio de la Paz a tres extraordinarias mujeres –la primera jefa de Estado del continente africano, Ellen Johnson Sirleaf, y dos valientes activistas- esto supuso una importante inyección de moral a todos aquellos que insistimos en la importancia del papel de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos.

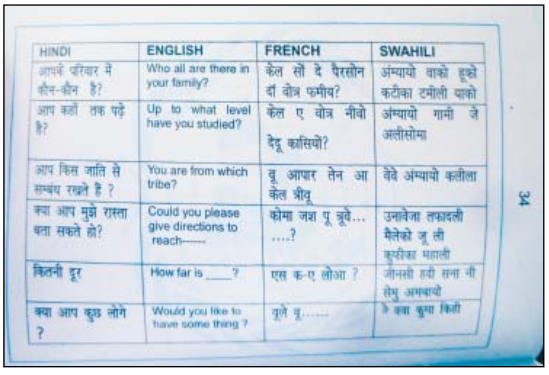
Estamos siendo testigos de la constatación progresiva de que la igualdad de género, la igualdad entre hombres y mujeres, es una pieza central de cualquier progreso, avance o desarrollo que se propongan los países y sus sociedades. En todos los ámbitos, en todas las materias, la igualdad entre hombres y mujeres es clave para el progreso.

Muchas gracias.

Joint Protection Team durante una misión (Foto cortesía de Civil Affairs, Dungu, DRC).



Entrada a la oficina general de MONUSCO en Dungu. La flecha marcaba nivel de riesgo 4 en una escala de 5.



HINDI	ENGLISH	FRENCH	SWAHILI
आपके परिवार में कौन-कौन है?	Who all are there in your family?	केल सौं दे पैरसोन दाँ वोत्र फमीय?	अंम्यायो वाको हूको कटीका टमीली याको
आप कहाँ तक पढ़े है?	Up to what level have you studied?	केल ए वोत्र नीवो देदू कासियो?	अंम्यायो गामी जे अलीसोमा
आप किस जाति से सम्बंध रखते है ?	You are from which tribe?	वू आपार तेन आ केल त्रीवू	वेवे अंम्यायो कलीला
क्या आप मुझे रास्ता बता सकते हो?	Could you please give directions to reach------	कोमा जश पू त्रूवे... ....?	उनावेजा तफादली मैलेको जू ली कुफीका महाली
कितनी दूर	How far is ____?	एस क-ए लोआ ?	जीनसी हवी सना नी सेमु अमवायो
क्या आप कुछ लोगे ?	Would you like to have some thing ?	वूले वू.....	ॐ क्वा कुमा किती

34

Página de la cartilla de traducción utilizada por las tropas indias.

Interior de la oficina general. El personal habita en un lugar similar, ubicado a unos 50 metros.

Encargada de la Oficina de Género en Goma (RDC).

Personal de la Oficina de Civil Affairs, Dungu (RDC).

Miembros de la Célula de Apoyo a la Prosecución Penal PSC en Goma (RDC).

Encargadas de Genero y de Violencia Sexual, Bukavu (RDC).

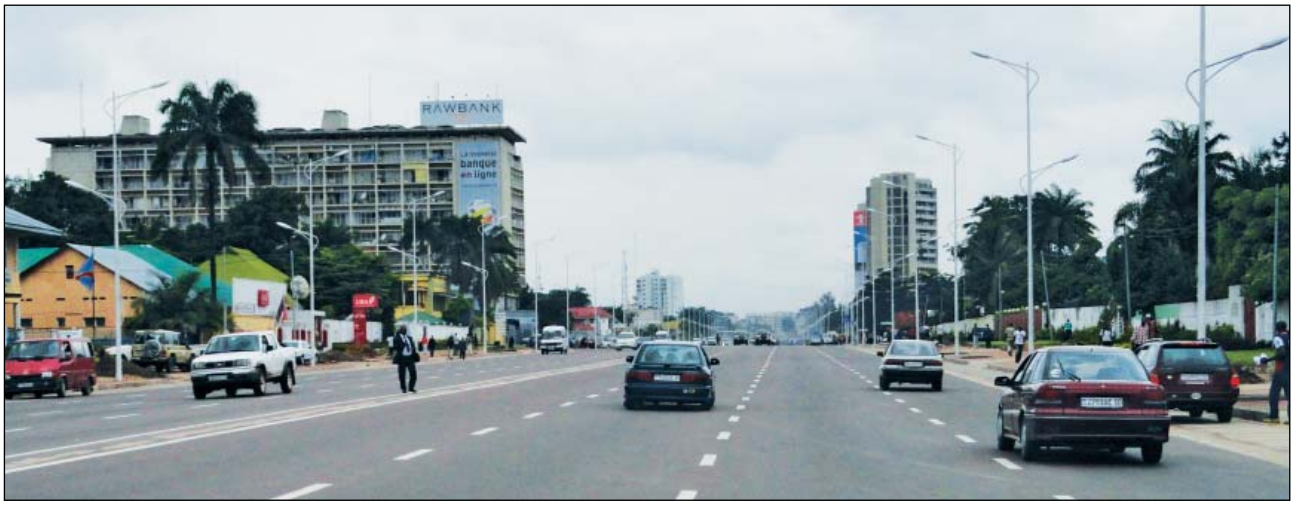
Oficial de la Unidad de Violencia Sexual, Goma (RDC).

Oficial de Información Púiblica, Dungu (DRC).

Jefe de Observadores Militares, Bunia (RDC).

El ambiente de una plaza (Goma, RDC).

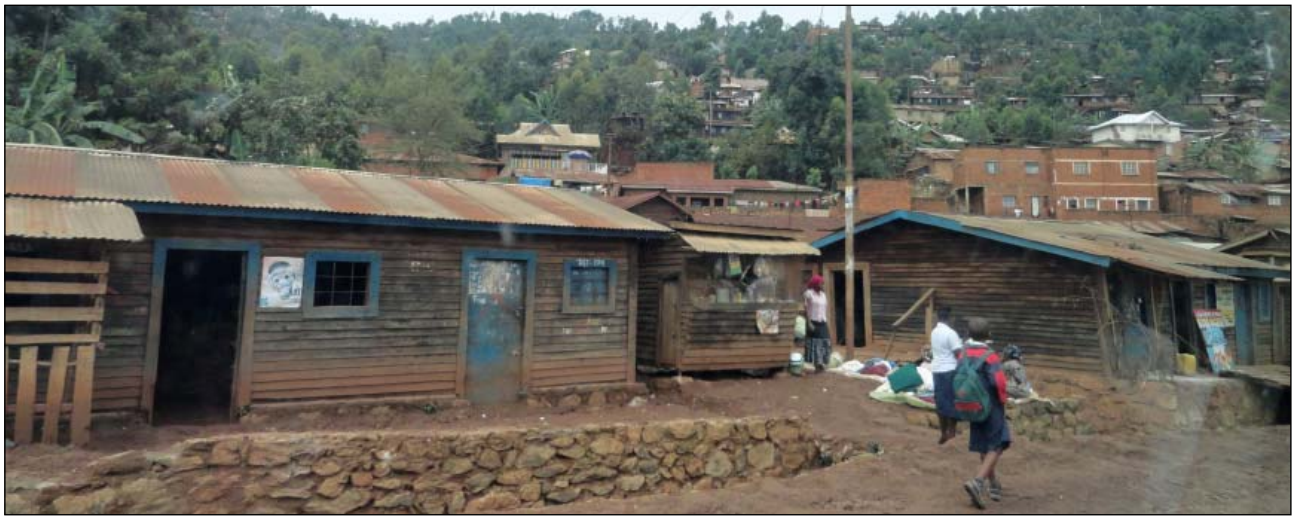
Típica calle fuera de las avenidas principales (Kinshasa, RDC).



Centro de Kinshasa (RDC).

Paisaje en Bukavu, a orillas del Lago Kivu. Se aprecia el potencial turístico, si no fuera por el conflicto (RDC).

Centro de Dungu (RDC).



Bukavu, camino al Hospital Panzi (RDC).

Típica escena en una calle de Goma. Se observan los tres medios de transporte: bicicleta, moto taxi, y furgoneta. Las moto taxis son populares.

Tipo de construcción imperante en Dungu (RDC).

Escuela construida por cooperación internacional en las afueras de Rutshuru. Único edificio en el paisaje (RDC).

Otro de los tipos de escasos edificios: un centro religioso (RDC).

Edificio vinculado al área gubernamental de finanzas (Goma, RDC).

Centro de entrenamiento policial en Muganga (RDC).

Jóvenes miembros de la Fuerza de Kaibiles, y personal femenino asimilado.

Efectivos de la Fuerza Especial de Guatemala en misión. El joven de espaldas carga un fusil. (RDC. Foto: gentileza GUASFOR).

Personal guatemalteco en diálogo con representantes locales durante una misión. (RDC. Foto: gentileza GUASFOR).

Jefe y compañía de Kaibiles en la plaza de armas de la base en Dungu (RDC).

Campamento de las fuerzas armadas de la RDC en las afueras de Rutshuru (Kivu Norte). Precarias carpas en medio de un desolado paisaje; los poblados más cercanos se encontraban a kilómetros de allí.

Miembros de la Policía Nacional (Goma, RDC).

Edificio de la justicia militar en Dungu (RDC).

Puesto de control de las FARDC en Dungu (RDC).

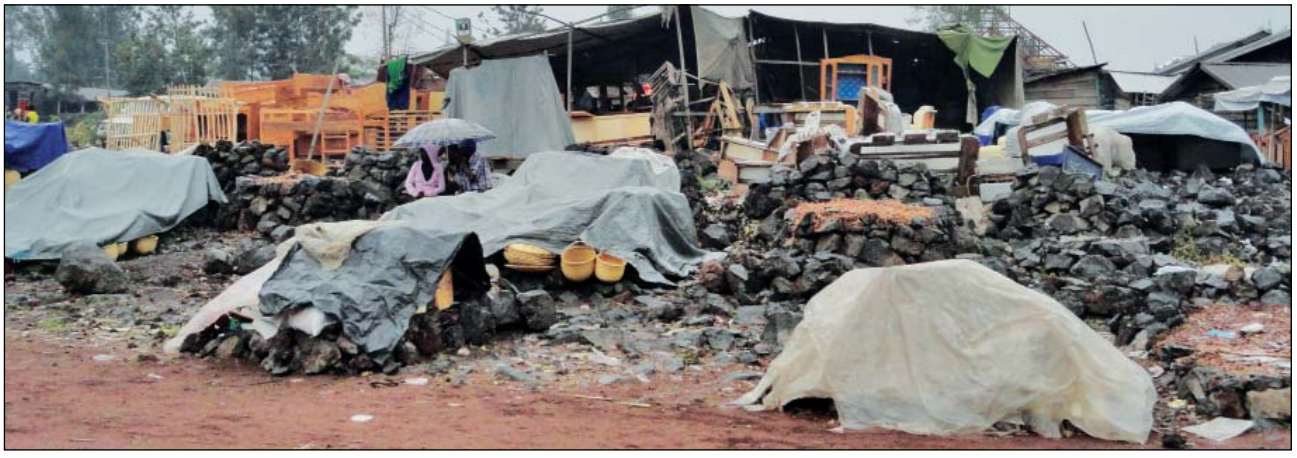
El comandante de la Base Operativa de Compañía (COB) de India en Walikale explica las características del lugar (RDC).

Efectivos del Batallón de Pakistán, sirviendo de escolta el equipo de RESDAL en Bukavu. Al centro, el oficial CIMIC de la Brigada South Kivu (RDC).

Miembros de la Compañía de Apoyo y Señales de Bangladesh, luego de la entrevista (Bunia, RDC).

Base de la Compañía de Ingenieros de China (Bukavu, RDC).

Dos imágenes que muestran una interrelación positiva entre personal de la Misión y la población local: un niño junto al puesto de guardia de la base guatemalteca (varios estaban en los alrededores), y personas ayudando a efectivos a los que se les había detenido la camioneta, en Goma. La interrelación en el lugar es fuerte.



Las calles son el espacio de los puestos de compra y venta. Aquí, cubiertos ante la lluvia. Los vendedores esperan bajo la capa(RDC).

La bicicleta como medio de carga (RDC).

Vista aérea de la zona de Dungu (RDC. Foto: gentileza GUASFOR).

Vista aérea de Kimua, donde se ubica una compañía uruguaya (Foto: gentileza URUBAT).

Un camión de ONU intenta transitar luego de una lluvia (RDC. Foto gentileza GUASFOR).

Típico estado de una ruta (Goma, RDC).

Interior del hogar de discapacitados al que Uruguay provee comida una vez al día (Goma, RDC).

Efectivos uruguayos al llegar a APROFIME (Goma, RDC).

Uno de los cursos en la escuela que sostiene la organización APROFIME, con la que colabora el Batallón uruguayo (Goma, RDC).

Personal femenino de la Compañía Ribereña uruguaya (RDC).

Efectivos de URUBAT, en la base (RDC).

Base del Batallón uruguayo en Goma. Al fondo se observa el volcán Nyiragongo (RDC).

Base de la aviación uruguaya en Bukavu (RDC).

Fusilera uruguaya que sirvió repetidas veces en Kimua, aquí en la base del Batallón en Goma.

Base de la Compañía Ribereña uruguaya, cuando estaba establecida en Bukavu junto al Lago Kivu (RDC).

Michelle Bachelet, entonces Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, en la apertura de la primera conferencia latinoamericana sobre violencia de género y operaciones de paz.

De izquierda a derecha: Ministra de Género de la RDC, Jefa de la Oficina de Género de MONUSCO, y miembro de la directiva de RESDAL.

Jefas de la Oficina de Género y de la Unidad de Violencia Sexual de MONUSCO y representante del Comandante de Fuerza en conferencia internacional presentando la Misión a representantes de países latinoamericanos.

Encargados de la Unidad de Género de MINUSTAH junto con el Jefe de CIMIC del componente militar y su adjunta (Haití).

Miembros de la policía noruega y de la asesoría de género de UNPOL, en la sede del proyecto sobre entrenamiento en violencia sexual y basada en género (SGBV), junto a la comisionada de género de la PNH (Haití).

Asesora de Género de UNPOL (Haití).

Instalaciones de la Academia de Policía (Haití).

Locación de la Coordinación Nacional de Género de la PNH en los cuarteles policiales, construida por el proyecto SGBV (Haití).

Reunión de mujeres en un campo. Al centro, una policía de la Unidad Móvil que fue llamada a servir en Haití por su experiencia en su anterior destino: el Congo, donde la habíamos conocido durante el trabajo allí.

Miembros de la Unidad Móvil de Género de UNPOL (Haití).

Miembro de la PNH, en la sede de la estación dentro de un campo de desplazados.

Sección de la FPU femenina de Bangladesh, custodiando fuera de la estación de policía. Al frente, un miembro de UNPOL (Haití).

Miembros de la Policía Militar de Guatemala (Haití).

Miembros del batallón de Nepal (Haití).

Compañía de Sri Lanka en Killick (Haití).

Oficiales del contingente de Jordania (Haití).

Hospital argentino en Puerto Príncipe (Haití).

Oficial femenina chilena durante una actividad CIMIC (Haití. Foto gentileza Ministerio de Defensa).

Base de la compañía de Perú (Haití).

Base de la compañía de ingenieros de Paraguay (Haití).

Inicio de los trabajos dirigidos por el contingente brasileño en la Plaza Fierté (Foto: gentileza BRABAT I, Haití).

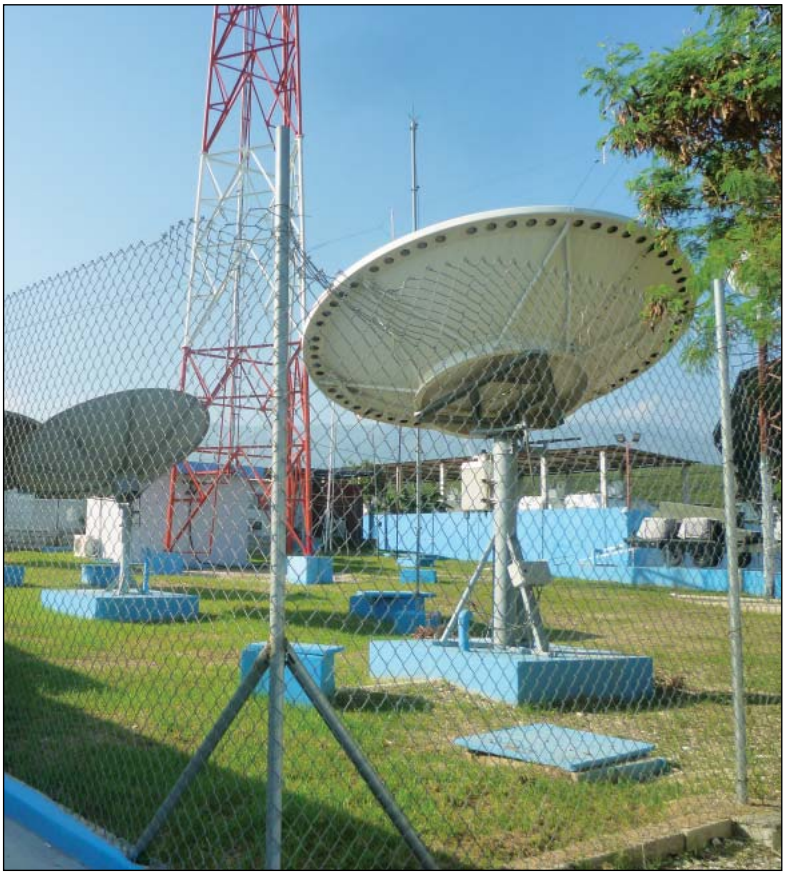
Vista aérea de la Plaza Fierté (Foto: gentileza BRABAT I, Haití).

Actividad CIMIC del contingente de Bolivia en un campo de desplazados (Haití).

Distribución de agua potable por parte de efectivos uruguayos (Haití).

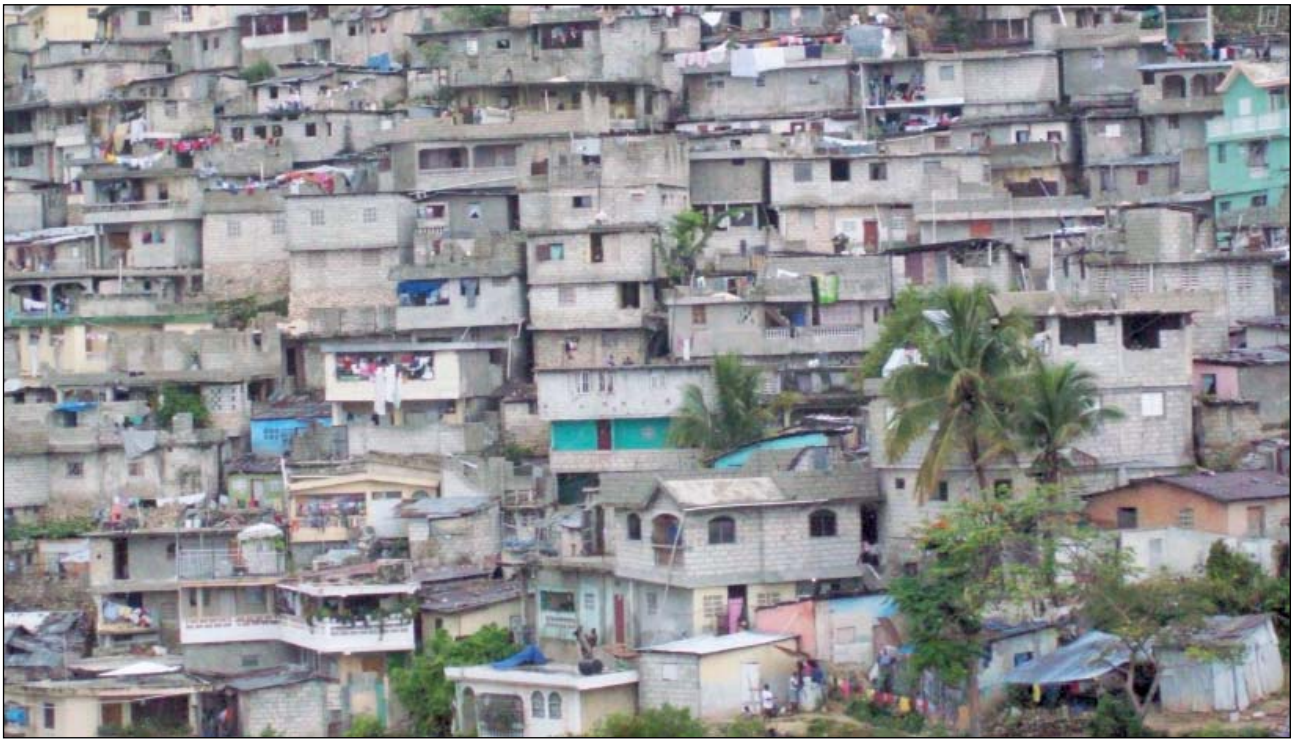
El Comandante de BRABAT I muestra la ubicación del contingente en el mapa de Puerto Príncipe, y el recorrido a hacer para asistir a la compañía desplegada junto al mar (Haití).

Personal en la sala de situación, BRABAT II (Haití).



Instalación para telecomunicaciones, BRABAT I (Haití).

En la base de BRABAT II (Haití).



Casas sobre un cerro. Conviven con el principal centro comercial en Pétion-Ville, localizado enfrente (Puerto Príncipe, Haití).

Al igual que en la RDC, las invocaciones a Dios son constantes en los nombres de los pequeños negocios.

En los alrededores de las calles principales, Puerto Príncipe.

Locación para culto -cristiano o musulmano-, en la base de la FPU de India en Haití.

Índice

Prefacio 3
Presentación 6

Mujer, paz y seguridad en la República Democrática del Congo:
Una visión latinoamericana de MONUSCO

A modo de resumen: una advertencia necesaria 9
1. Introducción 12
2. El contexto: una síntesis histórica y política 15
"Esta es la historia de un fracaso" 19
El Congo en el escenario de las Guerras del África: una catástrofe humanitaria 21
3. MONUSCO y su rol en la protección de la población y el desarrollo de una perspectiva de género 25
De cómo la presencia de una misión de paz sostiene la resolución de un conflicto 25
Las armas de la guerra: la violencia sexual 28
El mandato de MONUSCO y su estructura 34
Perspectiva de género y protección de la población 40
Justicia, derechos humanos, e iniciativas de protección 50
UNPOL y la cuestión policial 56
4. El papel de las fuerzas militares internacionales en la protección de civiles 59
Qué y para qué 60
El cómo de la acción militar: las piezas de un rompecabezas 66
Guatemala, Uruguay y la contribución latinoamericana 79
5. Conclusiones y recomendaciones 88
Recomendaciones generales 94
Reconocimientos 96
Acrónimos 98
Bibliografía y documentación utilizada 99
Anexo: Organigrama MONUSCO 101

Índice

La perspectiva de género en una Misión integrada: el caso de MINUSTAH en Haití

1. Introducción 103

2. MINUSTAH y el enfoque integrado 105

3. Género en una Misión integrada. Los esfuerzos por introducir el tema en la agenda 109

El papel del componente civil 111

La contribución del sistema de Naciones Unidas 112

Otras organizaciones internacionales u ONGs 113

UNPOL: Reducción y contención de la violencia asociada a género 114

Los militares y la perspectiva de género 118

4. Desafíos para la implementación de la Resolución 1325 122

La demanda de nuevas capacidades 122

El papel especial que pueden jugar las unidades de ingenieros militares 123

Actividades CIMIC, coordinación civil-militar y el papel de los militares en Haití 124

El lenguaje como barrera y como oportunidad 126

El hábitat urbano, la seguridad y la violencia sexual 126

5. Conclusiones y recomendaciones 131

Recomendaciones generales 136

Reconocimientos 138

Acrónimos 140

MINUSTAH y MONUSCO: dos Misiones en un punto de inflexión

1. MINUSTAH, una Misión de largo plazo 141

2. La República Democrática del Congo. Una Misión en un país invertebrado 142

3. El intencionado proceso de (des) información, a través de fuentes secundarias, sobre la importancia de la minería congoleña 146

4. Difíciles situaciones sociales 147

5. La religión o las creencias, un componente importante 150

6. La vida rural 151

7. El esfuerzo de mantener Misiones durante largo tiempo en contextos donde el Estado no funciona. 152

8. El dilema de las fuerzas nacionales de policía 153

9. La situación de la mujer y la violencia contra ella. 155

Consideraciones finales 156

Discurso de la sra. Michelle Bachelet, entonces Secretaria General Adjunta de Naciones Unidas y Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, durante la conferencia internacional: "Promover género para conseguir la paz: reflexiones sobre la experiencia latinoamericana" 158

Fotografías 161