

ISBN: 978-958-52397-0-8

# Resolución de conflictos en el siglo XXI

Compiladores

Alexandra Jima González  
y Miguel Paradela López

a criminalización Construcción **Acuerdo** Perspectiv  
**Conflicto** Participación **Paz** Retos **Mujeres** Con  
Corte **Retos** **Acuerdo** Perspectiva La criminalizació  
**Paz** Participación **Mujeres** **Conflicto** **Construcción**  
a criminalización Construcción **Acuerdo** Perspectiv  
**Conflicto** Participación **Paz** Retos **Mujeres** Con  
Corte **Retos** **Acuerdo** Perspectiva La criminalizació  
**Paz** Participación **Mujeres** **Conflicto** **Construcción**  
La criminalización **Mujeres** **Conflicto** **Construcción**  
**Conflicto** Participación **Paz** Retos **Mujeres**  
Corte **Retos** **Acuerdo** Perspectiva La criminaliz  
La criminalización Construcción **Acuerdo** Persp  
La criminalización **Mujeres** **Conflicto** **Construcción**  
**Conflicto** Participación **Paz** Retos **Mujeres** Con  
Corte **Retos** **Acuerdo** Perspectiva La criminalizació  
La criminalización Construcción **Acuerdo** Perspectiv  
**Conflicto** Participación **Paz** Retos **Mujeres** Con



# Resolución de conflictos en el siglo XXI

**Compiladores**

Alexandra Jima González  
y Miguel Paradela López

Jima González, Alexandra; Paradela López, Miguel; compiladores

Resolución de conflictos en el siglo XXI / Alexandra Jima González, Miguel Paradela López; compiladores

Primera edición. Medellín: Sello Editorial T Tecnológico de Antioquia, 2019  
p. 212: Edición virtual

Referéndum. Participación política. Resolución de disputas (derecho). Colombia-derecho constitucional. Luchas sociales. Medio ambiente - aspectos sociales. Economía ambiental. OEA. Crisis política. Relaciones internacionales. Perú-Historia-Siglo XXI. Bolivia-Historia-Siglo XXI. Delitos sexuales. Víctimas de abuso sexual. Tribunales internacionales. Filosofía política. Construcción de modelos. Paz. Poder político. Acuerdos de paz - Colombia. Relaciones sociales. Defensores de derechos humanos. Mujeres en el desarrollo de la comunidad. Mujeres en la organización de la comunidad. Crímenes de guerra. Yugoslavia. Tribunales. Administración de justicia. Percepción.

CDD: 303.69

## Resolución de Conflictos en el Siglo XXI

Compiladores:

Miguel Paradela-López

Alexandra Jima-González

**ISBN:** 978-958-52397-0-8

Primera edición: agosto 2019

Edición virtual

Serie Investigación

Derechos reservados de la presente edición

© Grupo de Investigación Observatorio Público

© Grupo en Estudios Internacionales

Corrección de estilo, diseño, diagramación y animación

Divegráficas S.A.S.

divegraficas@gmail.com

www.divegraficas.com

© Sello Editorial T

Tecnológico de Antioquia

Calle 78b # 72A - 220

(+57 4) 444 3700

Medellín - Colombia

Derechos reservados del Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria.

Los artículos publicados en este libro incorporan contenidos derivados de procesos de investigación y reflexión académicas no representan necesariamente los criterios institucionales del Tecnológico de Antioquia. Los contenidos son responsabilidad exclusiva de sus autores. Obra protegida por el derecho de autor. Queda estrictamente prohibida su reproducción, comunicación, divulgación, copia, distribución, comercialización, transformación, puesta a disposición o transferencia en cualquier forma y por cualquier medio, sin la autorización previa, expresa y por escrito de su titular. El incumplimiento de la mencionada restricción podrá dar lugar a las acciones civiles y penales correspondientes. © 2019 Todos los derechos de autor reservados.

Hecho en Medellín, Colombia.

## Lista de autores

### **Tatiana Alarcón Santillán**

Doctoranda en Ciencia Política (Universidad de Salamanca, España). Máster en Administración Pública (London School of Economics and Political Science, Reino Unido). Licenciada en Relaciones Internacionales (Tecnológico de Monterrey, México). Actualmente trabaja en el Departamento de Desarrollo y Productividad en el Municipio de Quito (Ecuador).

### **Natalia Álvarez Chavarría**

Estudiante de quinto semestre de Trabajo Social (Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria, Colombia). Miembro del Semillero de Investigación Somos Diver-Gente. Ponente en la II Biental Iberoamericana de Infancias y Juventudes: Transformaciones democráticas, justicia social y procesos de construcción de paz.

### **Diana Carolina Arteaga Villa**

Profesional en Negocios Internacionales. Tecnóloga en Gestión de Comercio Exterior y Logística (Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria, Colombia).

### **Kendra Carrión Vivar**

Doctoranda en Ciencias Sociales y Políticas (Universidad Iberoamericana, México). Máster en Relaciones Internacionales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador). Máster en Administración (ESC-Clermont, Francia). Licenciada en Relaciones Internacionales (Tecnológico de Monterrey, México).

## **Olga Lucía Correa Gómez**

Estudiante de sexto semestre de Trabajo Social (Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria, Colombia). Miembro del Semillero de Investigación Somos Diver-Gente. Hace parte de la agrupación Kumbé, grupo de proyección cultural del Tecnológico de Antioquia.

## **Kerlly Gutiérrez Serna**

Profesional en Trabajo Social y Tecnóloga en Promoción del Desarrollo Humano (Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria, Colombia). Miembro del Semillero de Investigación Somos Diver-Gente.

## **Alexandra Jima González**

Doctora en Ciencia Política (Universidad de Salamanca, España). Máster en Administración Pública (London School of Economics and Political Science, Reino Unido). Licenciada en Relaciones Internacionales (Tecnológico de Monterrey, México). Profesora investigadora en el Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria. Líder del Grupo de Investigación Estudios Internacionales y miembro de la línea en Gestión y Políticas Públicas del Grupo Observatorio Público.

## **Andrea Isabel Mira Martínez**

Tecnóloga en Gestión de Comercio Exterior y Logística. Pregrado en Negocios Internacionales (Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria, Colombia). Actualmente es coordinadora de importaciones en la Agencia de Aduanas Profesional (SIAP).

## **Miguel Paradela López**

Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global. Maestría en Ciencia Política. Maestría en Estudios Avanzados en Filosofía. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración. Licenciado en Derecho (Universidad de Salamanca, España). Profesor investigador en el Tecnológico de Antioquia. Líder de la Línea de Investigación en Relaciones Internacionales del Grupo

de Investigación Estudios Internacionales y miembro de la línea en Gestión y Políticas Públicas del Grupo Observatorio Público.

### **Oswaldo Plata Pineda**

Candidato a doctor en Humanidades (Universidad Eafit, Colombia). Doctor en Filosofía (Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia). Licenciado y magíster en Filosofía (Universidad del Valle, Colombia). Docente de tiempo completo en el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid. Director del Grupo de Investigación en Filosofía y coordinador del Semillero de Investigación Construcción de Paz.

### **Ana María Serrano Ávila**

Doctoranda en Humanidades y Estudios Sociales de América Latina (Universidad de Alicante, España), Máster en Gestión Pública (Universidad Complutense, España). Economista (Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia). Docente e investigadora en el Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria. Coordinadora del Semillero de Investigación Somos Diver-Gente. Miembro del Grupo 'Observatorio Público'.

### **Višeslav Simic**

Doctor en Política Pública (Tecnológico de Monterrey, México). Máster en Cooperación Internacional (Instituto Ortega y Gasset, España). Licenciado en Relaciones Internacionales (University of Colorado at Boulder, Estados Unidos). Profesor e investigador en el Tecnológico de Monterrey. Consultor multilingüe en el Departamento de Estado, Estados Unidos (1989-2010). Premio *Best Historical Novel 2001* (Serbian Literary Association). Miembro del Equipo de Investigación sobre la comisión de crímenes en el campo de concentración Čelebići (Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, Bosnia y Herzegovina).





## Tabla de Contenido

The use of popular consultations and referendums in socio-environmental conflicts. The case study of Colombia.....	13
The role of the Organization of American States (OAS) in the political crises of Peru and Bolivia in the 21 <sup>st</sup> Century.....	47
La criminalización de la violencia sexual contra la mujer. El proceso de la Corte Penal Internacional contra Jean-Pierre Bemba Gombo.....	81
Las raíces filosóficas del paradigma liberal de la paz. <i>Establecimiento y Mantenimiento</i> del poder político en la filosofía política de Kant.....	117
Mujeres tejedoras de Paz. Una Aproximación al papel de las mujeres colombianas en los acuerdos con las FARC-EP.....	141
Perceptions of Misuse of Justice: The Yugoslav War Crimes Tribunal as a future conflict seeding tool.....	175



## Introducción

Mientras me dirijo al trabajo, me veo obligada a escuchar las noticias porque vivo con alguien que todos los días me informa sobre el mundo y sus “novedades”. Lo interesante es que esa información contiene a menudo titulares extremos, tanto que siento que habito en un planeta distinto todos los días. Por ejemplo, primero escucho que “Zimbawe está inundado por un mar de lodo”, y después que “Trump y Bolsonaro sellan la nueva alianza del hemisferio”, y todo ello sucede a la vez que “la inflación acostumbra a sorprendernos”.

Ted C. Fishman, en su obra *Shock of Gray* (2010), asegura que el planeta envejece, ya que la población disminuye y hay más viejos que jóvenes; que los recursos naturales en la Tierra se agotan a causa de la sobreexplotación, y que además la economía no va a tener los recursos para cuidar a toda la población de adultos mayores en el futuro. Asimismo, argumenta que la tecnología ha cambiado la forma de vida de las personas en lo cotidiano. Corroboro esta afirmación cuando me siento a leer el periódico y observo el titular “Internet ya mueve más dinero que las sucursales bancarias”. Ante este contexto, se plantea la cuestión de si ha valido la pena este proceso, si hemos aprendido de las inacabables guerras y crisis políticas y económicas. O si, por el contrario, estamos repitiendo la historia.

El siglo XXI comenzó el 1.º de enero 2001 y terminará el 31 de diciembre de 2100. Nos encontramos ante un siglo que abandona lo análogo para sumergirse en lo digital, representado por la entrada de las redes sociales (y las adicciones que provocan) en la vida de las personas. También es el siglo del cambio climático, que nos ha demostrado el poder del ser humano para destruir su ecosistema y la

incapacidad hasta el momento para llegar a un acuerdo que lo impida. Y, por último, es un siglo de políticas demográficas: mientras la población de Europa, Estados Unidos y China envejece a pasos agigantados, la India y África experimentan una explosión demográfica sin precedentes.

Ante estos cambios, es pertinente preguntarnos si los conflictos en el mundo también se han transformado, si han surgido nuevos fenómenos, o si se han involucrado nuevos actores para que su desarrollo y terminación sean distintos. El siglo XXI en los ámbitos político y social ha estado marcado desde su comienzo por sangrientos actos de violencia, muchos de los cuales obedecían a dinámicas internacionales del siglo XX. De esta manera, comenzó el siglo con los ataques terroristas del 11 de septiembre liderados por Al-Qaeda, una organización yihadista que irónicamente fue una firme aliada de Estados Unidos en la lucha contra el gobierno comunista de Afganistán. Como respuesta, Estados Unidos ha recuperado su política intervencionista, que le ha llevado a invadir Afganistán e Iraq y a intervenir en otros países como Siria, Libia o Yemen. Esto ha generado una escalada de conflicto con otras potencias emergentes: Rusia y China, llegadas de distintos caminos, tratan de hacer frente al poder de EE. UU. en la esfera internacional, dando lugar a una nueva Guerra Fría.

A este contexto de conflicto se suma desde el 2011 la que se conoció como la Primavera Árabe, una ola de protestas en Oriente Medio y África por la que varios países consiguieron derrocar gobiernos autoritarios y consolidar instituciones democráticas. Resulta llamativo cómo en un contexto de alta represión, de bajo acceso a derechos fundamentales y muy escasos niveles de democracia, las redes sociales se establecieron como catalizadoras para la movilización y la revolución, lo que permitió la cohesión temporal de distintos actores y el derrocamiento de sistemas políticos forjados en las tradicionales élites del poder.

Por otro lado, aunque han surgido otras guerras y conflictos internacionales, los países también han experimentado el empoderamiento de movimientos LGTB, feministas e indígenas, que cuestionan el sistema actual y plantean nuevos desafíos para sociedades cada vez más multiculturales. En tal tesitura, es común que en todos los escenarios globales, tanto los organismos públicos como las entidades internacionales tengan incidencia en la resolución de los conflictos o fenómenos, puesto que las funciones para las que fueron concebidos se mantienen. El rol del Estado como administrador del poder y de los

recursos, y con la responsabilidad que le brinda la ley a este y a sus líderes de promover y garantizar los derechos de la población, sigue siendo crucial en la generación de los conflictos y su solución.

Si miramos el caso de América Latina, las noticias parecen renovadas y se ve a los gobiernos como actores que promueven soluciones. Con el cambio de siglo han tenido lugar eventos que invitan a considerar un periodo de transición: Colombia logró la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, la guerrilla más antigua del continente; Brasil condenó a un presidente política y judicialmente por corrupción y actualmente investiga a otro, y México escogió un gobierno que rompió con el histórico sistema de partido instaurado desde la revolución.

En este contexto nacional e internacional, el presente libro muestra seis casos de resolución de conflictos, con análisis del contexto y la exposición de elementos nuevos en los escenarios donde se han generado procesos violentos por oposiciones o rivalidades prolongadas de carácter político, económico o social. Estos casos, a su vez, están relacionados con temas coyunturales del nuevo siglo, como son el medio ambiente, las crisis electorales, el establecimiento de nuevas normas fundamentales (es decir, cambios en las constituciones) y cambios legislativos a través de la participación directa para poder solucionar conflictos de larga data.

En el caso de Colombia, por ejemplo, se aborda el Acuerdo de Paz alcanzado con las FARC-EP, se estudia el proceso por medio del cual se trató de resolver y reparar los distintos hechos victimizantes del conflicto armado, a través de un sistema de justicia alternativa surgido de la firma de dicho Acuerdo. Más concretamente, se estudia el papel de las mujeres en la negociación así como el establecimiento de mecanismos de reparación y reconocimiento específicos para las víctimas del conflicto.

Otros casos que se presentan en este libro se desarrollan en Perú y Bolivia, en ellos es el gobierno el que protagoniza las acciones que llevan al conflicto, lo que desemboca en disputas con diferentes actores políticos y sociales. Se estudia también el caso de Yugoslavia, y se muestran los procesos con los que culminó su conflicto interno así como los aspectos en los que el éxito fue menor. Por último, la República Centroafricana sirve de contexto para estudiar la protección que establece la Corte Penal Internacional sobre los delitos sexuales, mediante el análisis del proceso contra Jean-Pierre Bemba Gombo.

Los capítulos se distribuyen de la siguiente manera: El capítulo uno analiza el conflicto medioambiental en Colombia para poder extrapolar los factores relevantes en la consulta directa a la población ante conflictos medioambientales de carácter interno. A continuación, se aborda el rol que desempeñó la Organización de los Estados Americanos (OEA) como observador electoral y el plan de acción que llevó a cabo para garantizar el correcto desarrollo de los procesos de cambio constitucional en Bolivia y Perú. Posteriormente se aborda la judicialización del vicepresidente de la República Democrática del Congo, Jean-Pierre Bemba Gombo, por los crímenes cometidos en la República Centroafricana, y se muestra cómo la Corte Penal Internacional desarrolla una creciente labor de protección frente a crímenes de naturaleza sexual contra la población civil, principalmente las mujeres.

Después, utilizando para ello la teoría política del filósofo Immanuel Kant, se lleva a cabo una reflexión en torno a la relación entre el liberalismo político y la consecución de la paz. A continuación, se estudia el papel de la mujer y el feminismo en las negociaciones de los Acuerdos de Paz en La Habana, y se muestra cómo las mujeres influyeron tanto en el proceso de firma del Acuerdo como en la disposición de las herramientas de reparación y reconocimiento. Finalmente, en el último capítulo se hace un análisis sobre la actuación del Tribunal de La Haya para la ex Yugoslavia, se identifican posibles falencias en el diseño territorial y político alcanzado con la paz, y cómo este beneficia a partidos nacionalistas y movimientos religiosos.

En los casos que aborda este libro, como en los titulares de la prensa, se evidencia que el siglo XXI sigue lleno de sorpresas, y que, entre un parpadeo y el siguiente, vivimos la historia del pasado mientras saltamos al presente casi inmediatamente. En segundos nos perdemos entre las causas y las consecuencias de la guerra, entre lo pasado y lo que nos aqueja hoy.

---

Carolina Farías Riaño

Asesora - Alta Consejería para los Derechos  
de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación  
Secretaría General – Alcaldía de Bogotá

# The use of popular consultations and referendums in socio-environmental conflicts. The case study of Colombia.

Tatiana Alarcón\*

---

---

\*Universidad de Salamanca (España). Correo electrónico: [tatiana.alarcón.santillan@gmail.com](mailto:tatiana.alarcón.santillan@gmail.com)





### **Abstract:**

The aim of this article is to try to systematically explain the use of direct democracy instruments in the context of environmental conflicts and the reasons behind its activation (including actors and legislation) or lack of it. The paper does so by using the specific case of case of Colombia given the high number of consultations in the past 10 years. A priori we know that conflicts are multi-clausal and efforts to unpack the reasons behind the use direct democracy is complicated. However, the aim of this article is to describe and classify different type of variables under which instruments of direct democracy are more probable to happen (not necessarily definite). More specifically, the article analyzes how and when are popular consultations activated and speculates about the reasons behind its activation.

Finally, the article concludes that there is no way to beforehand describe a pattern or profile which can accurately predict the use of these mechanisms of direct democracy. Nevertheless, it creates important descriptive statistics of the characteristics of environmental conflicts and the main actors involved in them. It is relevant to remember that under no circumstance this paper is to be taken as a causal explanation of the factors that makes a referendum or popular consultation more probable.

### **Keywords:**

direct democracy, Colombia, referendums,  
popular consultations.

# The use of mechanisms of direct democracy in socio-environmental conflicts. The case study of Colombia.

## Introduction

The use of mechanisms of direct democracy had been on the rise in Latin America since the beginning of 90's. The “reprimaryzation and neo extractivism from the last decade has increased disputes over territorial rights, pollution and loss of ecosystem services” (Pérez-Rincón, Vargas-Morales, & Martínez-Álier, 2019). New social movements dedicated to the defense of the environment and indigenous rights emerged as a response to this excessive extractivism (Santos, 2015). In fact, in the last 4 years socioeconomic conflicts have increased from 920 cases to 2500 cases worldwide by July 2018 (Pérez-Rincón, Vargas-Morales, & Martínez-Álier, 2019). Along with these new social movements, came a higher demand for legal instruments to validate people’s choices over political matters. Some of these legal instruments are related to direct democracy, such as popular consultations and referendums. These mechanisms constitute a formal way for social movements to express their discontent about the exploitation interventions in their territories. In places like Colombia, the use of these mechanisms is of such relevance that popular consultations and referendums are included as a legal right for all citizens (Rodríguez & Ávila, 2009).

Conflict arises when there is a significant discrepancy between the government’s policies towards extraction and when people see themselves as negatively affected

by mentioned policies. In this regards, social movements make use of instruments of direct democracy available to them in the given context in order express their opinions about different topics. From 1991 onwards and with the international acknowledgement of indigenous and environmental rights, socio environmental conflicts are able to formally contest any extractions initiative which will affect their territories (Organisation, 1989). Furthermore, the decentralization of the government and the turn to the left in the southern hemisphere has located people's opinions on the center of political accountability which in turn had empowered citizens and social movements to make use of formal existing regulations to express their discontent (Pérez-Rincón, Vargas-Morales, & Martínez-Alier, 2019). Instruments of direct democracy are "strategic tools of social movements that reclaim the right of affected populations and indigenous peoples to participate, in empowering forms, in high-stake decisions that affect their territories, livelihoods and future" (Walter, 2014). Despite this not always being the case<sup>1</sup>, the fact that there is a significantly higher participation from the citizens in matters of government, makes the use of direct democracy (DD) mechanisms in socio-environmental issues an important topic to study.

The use of DD instruments in the context of socio-environmental conflicts remains poorly studied. Research addressing the context in which these mechanisms are used have focused on isolated cases or have only centered their hypothesis in two or three variables. Nevertheless, the systematic multivariate analysis of a scenario in which instruments of direct democracy in the context of socio-environmental are more likely to be find have received poor scholarly attention.

This paper is the result of a macro-analysis of 124 cases of environmental conflict in Colombia, identified in the last 20 years. It examines the different interaction of characteristics an environmental conflict needs to have in order for a direct democracy mechanism to emerge.

A priori the study hypothesizes that characteristics such as the type of exploitation project (ex. Mining and fossil fuels), type of population affected (rural vs. urban), groups of mobilization (International NGO's, activists, social groups), are among the most important contextual

---

<sup>1</sup> When referendums or popular consultations are from the top down, they tend to not accurately represent the will of the people. Instead, they served as a way of legitimizing the government's political stand (Castro, Hogenboom, & Baud, 2016)

characteristics when determining if a direct democracy mechanism is used (Pérez-Rincón, Vargas-Morales, & Martínez-Alier, 2019) (Walter & Urkidi, 2015).

In essence the research aims to explore the following hypothesis:

**H1: Mining conflicts in neglected rural communities, in which indigenous population is affected, led by activists are usually the scenarios in which instruments of direct democracy (referendum or consultation) emerge. Furthermore, the conflict needs not to be at its highest level of intensity in order for groups mobilizing to be able to negotiate with government institutions** (Bland & Chirinos, 2014) (Alier, 2014) (Pérez-Rincón, Vargas-Morales, & Martínez-Alier, 2019).

Due to the very nature of this research, which is to create “broad implications from democratic governance” through the study of large N (Bland & Chirinos, 2014) Colombia is the perfect case for this research, because up to July 2018 it reports 124 cases of environmental conflicts, the highest in Latin America. Having said this, the author acknowledges the fact that referendums/popular consultations in this context are multi-causal and studying them in a systematic manner seems simplistic; however, information obtained from this study will shed a light in order to holistically understand the variables surrounding the activation of instruments of direct democracy.

In this aspect this research will be structured as follows: in the next section, the paper will provide an overview of the literature regarding both direct democracy and environmental conflicts. After, the paper will describe the methods used to systematically analyze the data in question and it will provide initial remarks of the findings. Finally, the author will discuss and make some conclusions (cautiously) about the results obtained from the analysis.

### Literature review

Although, direct consultations on environmental issues through formal mechanisms such as prior consultation or referendum are increasingly frequent, there are few studies relating to the reasons behind the activation of these mechanisms. There are, however, few studies which provide some background to begin the study. Nevertheless, these studies focus on case study analysis and do not take into consideration a

mechanical approach. Literature presented in this section can be divided into three groups: i) the motivations behind the use of these tools ii) case study of the environmental conflicts and iii) research on direct democracy.

Within the first wave of studies, the work of Gary Bland, “Decentralization and Political Parties” is contemplated. In this paper, the author centers the subject of study in the benefits and negative aspects of decentralization in Latin America. Using examples of several countries, the author debates that even with the positive outcomes created by the use of decentralization mechanisms (especially at a local level), in the long run, specifically for local governments that lack the adequate agency, it will be harder for national and federal governments to create policies, due to the increase of “locally defined parties” (Bland, 2011) which will make it harder to reach a consensus. What is more, the study talks extensively about actors taking part in the conflict and instigators of the use of means of direct democracy. The poster case for the paper’s argument is Colombia and Bolivia. Both countries had increased the representativeness of local governments in the past 10 years making them heavily reliant on local laws and ordinances (Bland & Chirinos, 2014).

In fact, in 1991 the Colombian Legal Framework changed in favor of an increasing “inclusiveness” of the “will of the people” (Organisation, 1989). Sentence C461/08, paragraph 6.3.6, of the Constitutional Court of Colombia, reaffirms the importance of conducting consultations in accordance with each community’s authorities as well as its cultural specificities, for which a “Pre-consultative” phase of process design would be very useful, as far as flexibility in Convention 169 and the diversity of the consulting process itself requires (Rodríguez & Ávila, 2009). Nevertheless, the Colombian Constitution does not accept the integral right of indigenous people to the previous consultation. This means that despite the tools are available, there is no inherent or integral necessity for companies to inquire indigenous people or group of citizens to be previously consulted.

Other studies, for example, create a legal review of the minimums a local democracy needs to have in order to be denominated as “minimum decentralized”. In this aspect, the comparison focuses on several Latin American countries and their ability to efficiently manage a local democratic government without having the risk of undermining the central government. However, conclusions show that in most Latin American countries despite having the legal opportunity to have a local democratic

government, only few can be considered democratic. On the contrary, most of the decentralized governments tend to be constitutionally weak and make poor use of the legal tools (Bland, 2011).

The second subset of papers focuses on the reasons behind the triggering of different means of direct democracy. Literature by Serdült and Welp (Serdült & Welp, 2014) explains the reasons actors decide to use tools of direct democracy as a way to achieve certain goals. The authors focus on the objectives the actors want to achieve by using these methods. The paper focuses on the relationship between motivation and the different types of direct democracy. For example, it shows that when direct democracy is used from the bottom up it is not the people who are speaking but on the contrary, it is the political leaders which are using consultations as a way of legitimization and manipulation. They use the case of Latin America to illustrate this hypothesis. Breuer makes similar assumptions with the case of Bolivia (Breuer, 2008).

Within this same line Bjorklund (Björklund, 1982) adds that top-down mechanisms could have three different motivations: weapon of parliamentary minority, an instrument of mediation and to resolve (or try to resolve) highly sensible issues. He makes this argument with the case study of Denmark. Adding to this literature focused on the motivations for the use of a mean of direct democracy there is the research of Rahat. The author identifies the motivations behind the activation of direct democracy in the Israeli case (Rahat, 2009). Another important case to mention is research done by (Morel, 2001) in which the author identifies the role and objectives of the government (or higher entity) for using that particular mechanism in Israel. In essence, it is an overview of the particular cases in which Israeli population had used a popular consultation or a referendum. Most of these investigations end up with a classification of the means of direct democracy according to their motivations in a specific context or even in a specific case, without showing a systematic pattern.

Nevertheless, within this realm there is a study which draws a pattern towards what the paper wants to aim. (Serdült & Welp, 2017), makes a classification focusing on the actors taking part in triggering the initiatives. Her research takes into consideration the motivation behind the agents and yields important conclusions that, as mentioned before, this paper will take in order to explain the motives behind the use of means of direct democracy in the specific case socioenvironmental conflicts. Also, this

research is of extreme relevance because is one of the few that does not focus on a specific context (or country) on the contrary it uses a sample size big enough to be externally valid.

Studies which focus on the conflict itself are also popular among scholars in this realm. The very nature of the conflict is studied with the desire of pinpointing which are the detonating factors behind the issue (Bland, 2011). For example, Guillen provides important insights into the actors that participate in the conflict but says nothing about the actors that put forward the issue or intervene in the use of mechanisms of direct democracy (Guillen, 2008). Furthermore, there is a broad array of papers focusing on specific cases in Latin America, which discuss the reasons behind the success or failure of the different referendums and popular consultations, however they are not taking into consideration the background story or actors who intervene or push forward the consult (Walter & Urkidi, 2015) (Urdinez, 2007) (Hincapie, 2017) (Alier, 2014) (Castro, Hogenboom, & Baud, 2016)

Despite that these studies do touch the use of means of direct democracy as a tool to manage conflict they do not go in depth into the reasons behind the use of certain specific tools such as the previous consultation or referendums. Conflicts are studied as isolated cases and the reasons behind the activation of the direct democracy instruments are localized and diverse according to the very nature of the conflict. Nevertheless, these studies provide an important insight into some of the reasons why popular consultations are activated within a certain type of environmental conflict or issue. Most of these papers bulk together on social movement theory which is not the aim of this study.

Finally, we have an extended literature on direct democracy which focusses on different aspects of it. For example, Lidissini focuses on the nature of the initiatives, that is, the institutional and social context from which these initiatives emerge and provides normative conditions within which different types of direct democracy emerge (Lidissini, 2015). Likewise, focused on the solidity and stability of the institutions Mónica Barczak focuses her in-depth study in comparisons of cases in Latin America, Europe and the United States (Barczak, 2001). Other studies focus on recall referendums and how they had been a tool to take corrupt officials from power (Welp, 2016). In this study the author shows the case of Peru and argues that the use of referendum recall had created instability

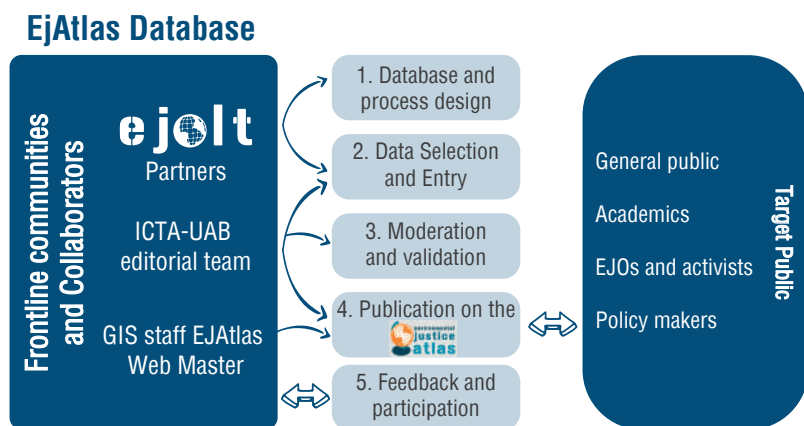
for local governments. Further studies investigate how the use of means of direct democracy deepens democracy at a subnational level in Latin America. In general terms, the increase in the use of direct democracy means, directly affects the representation of minorities or helps improve the popularity of the president (Rial, 2000). However, as in previous investigations, these theories focus only on one side of democracy and reduce this concept to a single parameter.

All this literature gives a deeper understanding of the gaps in literature in which this research might contribute. In this case the observation of the direct means of democracy in environmental conflicts is a great contribution to the literature, not only because of the method it us, but also because it takes place in the context of a conflict.

## Methodology

As mentioned before, the research will focus only in Colombia due to data availability (124 cases in the last 17-20 years). The database was constructed by the author with information obtained from the Atlas of Environmental Justice ([www.ejatlas.org](http://www.ejatlas.org)). The EJ Atlas is a “community-led science: data gathering was carried out by the communities themselves” (Temper & Bene, 2014). This methodology is known as Participatory Action and Collaborative Research (Bacon et al. 2013). More specifically “Cases were often jointly co-produced; academics draft versions which are then sent to local groups for review and elaboration, or vice-versa. Their data sources include field trips and first-hand experience, official reports, EIAs (Environmental Impact Assessments), interviews with stakeholders, court decisions, online research, academic papers, as well as ‘grey literature’, all of which are then referenced in the corresponding box. Entries are geo-located on a world map, based on the data provided. Once data is entered, it goes through a moderation process at the ICTA - Universitat Autònoma de Barcelona, where the editors coordinate the work, fact-check and follow up on feedback and comments to ensure quality control for clarity, completeness and reliability of sources. Finally, the case is published online.” (Pérez-Rincón, Vargas-Morales, & Martínez-Alier, 2019)





## Towards a Global Network of Environmental Justice

Figure 1: Ex. Atlas process of data gathering <sup>2</sup>

This research takes the published information and develops a database which included variables such as groups of mobilization, means of mobilization, intensity of the mobilization among others (See Annex 1 for the detailed description on the construction of the variables).

The website documents environmental conflicts related to claims against perceived negative social or environmental impacts with the following criteria:

1. Economic activity or legislation with actual or potential negative environmental and social outcomes;
2. Claim and mobilization by environmental justice organization (s) that such harm occurred or is likely to occur as a result of that activity
3. Reporting of that particular conflict in one or more media stories. (Justice, 2012)

<sup>2</sup> Figure taken from the paper: Mario Pérez-Rincóna, Julieth Vargas-Moralesa, Joan Martínez-Alierb, 2019, Ecological Economics, "Mapping and Analyzing Ecological Distribution Conflicts in Andean Countries".

These conflicts usually arise from structural inequalities of income and power. Dimensions of environmental justice include distribution over the burdens of pollution and access to environmental resources the right to participate in decision-making and the recognition of alternate world-views and understanding of development (Temper & Bene, 2014)t. The action repertoires may include formal claim-making, petitions, meetings, demonstrations, boycotts, strikes, legal actions, civil disobedience, collective violence, international campaigns and other action forms. In the act of claiming redistributions, these conflicts are often part of, or lead to larger gender, class, caste and ethnic struggles. (Temper & Bene, 2014).

After observing in detail, the conformation of the database, the next step is to descriptively analyze the variables. Conflicts are, as previously mentioned, context-dependent, actor dependent, and in general a world in itself. Thus, using a model to study them quantitatively seems a little simplistic. Nevertheless, our approach tries to observe conflicts in a different way in order to draw conclusions related to the way people and the context add up to increase (or decrease) the probability of means of direct democracy to emerge.

## Results

After building and cleaning the dataset, the researcher analyzes for each case the context in which instruments of direct democracy were conducted. Some of the characteristics include forms of mobilization, means of mobilization, region where the mobilization was located, the intensity of the conflict among others. The research was conducted in two parts. First, it was done by reviewing the basic statistics of the variables in question in order to draw some deductive conditions under which mechanisms of direct democracy are used in the context of environmental conflicts. The second section of the analysis focuses on creating a scenario or profile in which the interaction of several variables creates a possible scenario for consultations and referendums to emerge.

To begin with the database classifies the conflicts according to the object in conflict thus initial statistics show:

Table 1: Distribution of conflicts.

Type of Conflict	Frequency
Mineral Ores and Building Materials	53
Fossil Fuels and Climate Justice/Energy	20
Water Management	15
Biomass and Land Conflicts	14
Infrastructure and Building Materials	10
Waste Management	5
Industrial and Utilities Conflicts	3
Biodiversity conservation conflicts	2
Tourism Recreation	2
<b>Total</b>	<b>124</b>

Table 1.1 presents the distribution of the conflicts in Colombia according to the type of resource the exploitation project was focused on (see annex 1 for the details on the meaning of each category). When analyzing conflicts according to its source, data shows that there are 53 cases which involve Mineral Ores and Building material. This is not surprising given the fact that “in Colombia, mining conflict is expressed over legal, large-scale and foreign owned mining (promoted since the end of the 1990s)” (Pérez-Rincón, Vargas-Morales, & Martínez-Alier, 2019) . Colombia has the largest coal reserve in Latin America and has an important reserve of gold, níquel and mercury. The mining industry has grown in about 300% (in the case of gold) since 2006; its production now ranks fifth in Latin America, exceeding Chile’s production, the industry is so important in 2018 it represented the 5% of the GDP and almost half (42%) of the total exports in 2006 (Güiza & Aristizábal, 2013) . Thus, is easy to explain why mining is the most important source of conflict followed closely by fossil fuels which are also natural resources of relevance in Colombia.

Taking a closer look to the cases where instruments of direct democracy had been used, table 1.2 shows the findings. Similar to the results from the table above most cases are located in mineral ores and building materials and fossil fuels. There is a total of 19 cases where consultations were used. Approximately the 15% of the total conflict cases had used mechanisms of direct democracy.

## Resolución de conflictos en el siglo XXI

*Table 2: Source of conflict and use of mechanisms of direct democracy.*

Type of Conflict	Frequency
Mineral Ores and Building Materials	10
Fossil Fuels and Climate Justice/Energy	4
Water Management	2
Biomass and Land Conflicts	1
Infrastructure and Building Materials	1
Waste Management	1
<b>Total</b>	<b>19</b>

Results are not surprising either, taking into consideration that the distribution of conflicts are bulked together in mining conflicts (52% of consultation and referendums mechanisms in mining conflicts and 48% in conflicts related to fossil fuels), therefore it is statistically logical to find most uses of direct democracy in mining conflict contexts. Furthermore, the absolute number of cases where means of direct democracy have been used is low due to the lack of legal enforcement for “inherent or integral necessity for companies to inquire indigenous people or group of citizens to be previously consulted” (Rodríguez & Ávila, 2009). Consequently, local governments or companies are not previously required to formally consult or enquire the population about exploitation in their territories. There are only 10 cases in which means of direct democracy have been used to express the local´s opinions about the exploitation project; this barely represents an 18.86% of the total cases of mining conflicts. Despite the fact, that consultation and referendums in environmental conflicts had been historically used in context of mining conflicts in Latin America, Colombia is the exception (Latorre, Farrell, & Mart[jinez-Alier, 2015). Perhaps, the lack of a legal framework that encourages companies and local governments to engage in the use of direct democracy instruments and the use of other means of mobilization more appealing to leaders of social movements make it consultations and referendums a less likely instrument of mobilization.

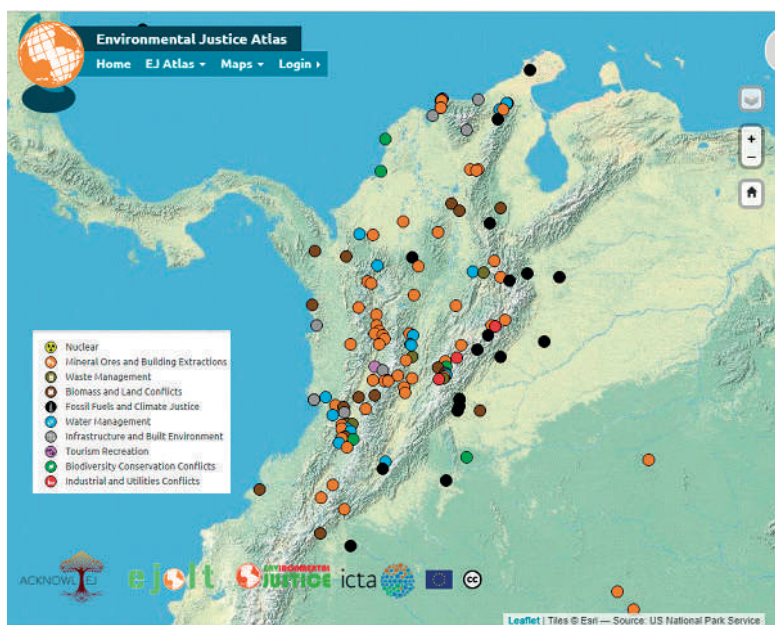
According to the literature, characteristics of the territory in conflict are also fundamental variables which influence in the emergence of consultations and referendums in environmental conflict contexts (Walter, 2014). The first variable reviewed is the geographic location of the exploitation project which is directly related with the type of population which will be affected by the exploitation project. Table 1.3 presents the information in a matrix form. The reason behind this presentation is

## Resolución de conflictos en el siglo XXI

because some of the conflicts are not constrained in a certain territory or area. Some cross political boundaries or affect people from other regions of Colombia.

*Table 3: Geographical Location of the conflict*

Regions	Center South	Pacific	Center West	Caribbean	Eje	Llanos	Total
Center South	13	1	0	0	2	0	16
Pacific <sup>3</sup>	0	28	0	0	3	0	31
Center West	0	0	19	0	0	2	21
Caribbean <sup>4</sup>	0	0	0	25	0	0	25
Eje <sup>5</sup>	0	0	0	0	24	0	24
Llanos	0	0	0	0	0	12	12



**Figure 2:** Geographic location of environmental conflicts in Colombia.

3 Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre.

4 Pacific Region: Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Choco

5 Eje Cafetero: Risaralda, Quindío, Caldas, Tolima

## Resolución de conflictos en el siglo XXI

Most cases are located in the Pacific region in areas such as the department of Choco and coastal regions of the department del Valle del Cauca, Cauca and Nariño. This information goes accordingly with previous data showing that most conflicts were because of mining projects. The department of Choco is the highest producer of gold, with approximately 24,500 Kg of gold, making the Pacific region an appealing area for exploitation. Furthermore, the Pacific Region is considered the it is considered one of the most biodiverse areas in the world (Sawe, 2019).

The second region with the highest number of conflicts is the region of the Caribe. Similar to the region of the Pacific, this area is highly fertile and rich in natural resources. A great extension of the region is covered with national parks and reservations and the Caribe region is home to the largest coal deposit (departments de Cesar y la Guajira) Consequently, conflicts will arise in this area.

Taking a closer look at the data, it shows that consultations usually arise in the department of Antioquia (Region of Center West), and Santander and North Santander (Regions of Center West). The department of Antioquia has 15.78% of the cases where instruments of direct democracy have arisen; a close second is the department of Santander with 10.52% of the cases of direct democracy activation. As stated before, these regions are rich in natural resources, thus in general terms exploitation projects are focused in this area. The fairly uncluttered distribution of use of instruments of direct democracy, hints towards the fact that geography does not play an important (by itself) role for the use of mechanisms of direct democracy.

*Table 4: Location of conflicts where instruments of direct democracy have been activated*

Idconflicto	Name	Province	Province 2	Province3
1	Carretera Mulaló-Loboguerrero en el Valle, Colombia	Valle del Cauca		
2	Consulta Popular en Piedras, Tolima, Colombia	Tolima		

## Resolución de conflictos en el siglo XXI

Idconflicto	Name	Province	Province 2	Province3
3	Exploracion Hidrocarburos en San Andres Islas, Colombia	Archipelago de San Andres	Providencia	Santa Catalina
4	Exploración petrolera en el alto Ariari, Meta, Colombia	Meta		
5	Exploración y explotación petrolera en el Piedemonte Llanero, Colombia	Meta		
6	La Colosa, Colombia	Tolima		
7	Minería en el cerro sagrado Care Perro en Antioquia, Colombia	Antioquia	Chocó	
8	Minería en Jardín, Antioquia, Colombia	Antioquia		
9	Minería en Urrao, Colombia	Antioquia		
10	Oil and coal Extraction in the Indigenous Motilon Bari Territory, Colombia	North Santander		
11	Paramo de Santurbán, Colombia	Santander		
12	Paramo El Almorzadero, Colombia	Santander	Norte de Santander	
13	Relleno Sanitario Parque Industrial Santodomingo, Colombia	Tolima		

## Resolución de conflictos en el siglo XXI

Idconflicto	Name	Province	Province 2	Province3
14	Represa El Cercado en el río Ranchería, La Guajira, Colombia	La Guajira		
15	Smurfit-Kappa Carton de Colombia en Sevilla	Valle del Cauca		
16	Taraira, Vaupes, Colombia	Vaupes		
17	Tauramena, Casanare, Colombia	Casanare		
18	Uranio Samaná, Caldas, Colombia	Caldas		
19	Urra Dam on the Sinu River, Colombia	Cordoba		

Directly associated with the region or territory, are the people living in it. The composition of the surrounding context is of extreme relevance socioeconomical conflicts (Montambeault, 2016). According to the type of population and the density of a certain type of populations, conflicts can take sudden turns. In the case of Colombia, conflicts are mainly focused in rural areas (Table 1.5). These results are no surprise at all given the fact that a high number of conflicts are related to the exploitation of natural resources which are usually located in rural areas of Colombia. Nevertheless, the cases in which instruments of direct democracy had been used semi-urban population has a higher percentage of use of these mechanisms. Perhaps this could be explained by the fact that it is easier for social movements to organize semi-urban population into participating in a consultation or referendum in a more urbanized territory than it is to do so in a rural context where access to polls or information is scarce (Tiempo, 2018). Furthermore, it could also mean that mobilizations in rural territory have a completely different DNA and the means of mobilization is not necessarily direct democracy, but it is perhaps violence (Pérez-Rincón, Vargas-Morales, & Martínez-Alier, 2019)



Table 5: Type of population

Type of population	Total # of occurrences	consult=1	% of the total
Rural	84	13	15.5%
Semi-urban	26	5	19.2%
Urban	11	1	9.1%
Unknown	3	0	0.0%

Territory is not a variable that can be analyzed, detached from the people that lives within it. Therefore, it is important to take into consideration races and ethnic groups which can not only be affected by the conflict but can also be involved in the process of expressing their concerns via means of direct democracy (consultations and referendums).

In the Pacific region, Afro Colombian population are mostly common. This ethnic group represents about the 10.6% of the total population (Sawe, 2019), making them relevant when understanding the context around the use of means of direct democracy in environmental conflicts. Nevertheless, data regarding groups mobilizing shows that the information regarding the groups mobilizing is not predominantly Afro Colombian population, which means that despite the fact that most conflicts are located in this region, local communities are not taking center stage in the mobilization.

The Caribe region of Colombia is highly populated by local indigenous communities (the Pardos). Again, the table of groups mobilizing shows that local communities and indigenous population are not the main actors in this play, thus putting them in the backstage of the mobilization. In further lines the paper will dive into the mobilization groups and will observe if there is any relationship between the actors taking part in the mobilization and the use of means of direct democracy.

Table 1.5 shows the distribution of the agents mobilizing and the frequency in which they appear considering the activation of an instrument of direct democracy. Due to the fact that conflicts usually have several agents of mobilization, most of the conflicts have multiple actors which take part in the process.

Table 6: Agents of mobilization

Groups of Mobilization	Total # of occurrences	Consult=1	% of the total
National Ejos	97	18	18.6%
Farmers	96	14	14.6%
Neighbors-citizens-communities	92	17	18.5%
Social movements	76	14	18.4%
Other	72	9	12.5%
National scientists-professionals	68	12	17.6%
National government-political parties	58	12	20.7%
Ethnically-racially discriminated groups	50	6	12.0%
International Ejos	30	8	26.7%
Artisanal miners	27	3	11.1%
Landless peasants	26	1	3.8%
Informal workers	13	1	7.7%
Industrial workers	12	2	16.7%
Afro-Colombian communities	11	0	0.0%
NA	1	0	0.0%

At first glance the table shows that the main agents mobilizing are National Environmental Justice Organizations (EJO), Farmers and communities of neighbors. What strikes the most is that ethnically-racially discriminated groups are not primordially involved in socio-economic conflicts, thus changing the idea that usually discriminated communities are the ones asking to raise their issues to the local governments (Bland & Chirinos, 2014). Despite the fact that local communities (such as Afro-Colombian communities, indigenous people, and peasants) are the ones affected by the exploitation projects (Viscidi & Fargo, 2015), they are not the ones putting forward their concerns (either via instruments of direct democracy or other mobilization mechanism). Instead they need the support from a formal institution like a national political party (20% of the cases) or an international EJO (26.7% of the cases) which suggests that strategies taken by these groups are usually in the realm of direct democracy. Furthermore, according to theories of groups mobilization, the costs of organizing people are usually high, therefore established

environmental justice organizations are the ones which need to take part in the mobilization in order to escalate the issue through a mean of direct democracy. If on the contrary, unorganized groups (local communities, farmers, discriminated groups, among others) will try to start a mobilization, the result will be a poorly organized mobilization in which there will be no tangible results. This information shows that though local actors (communities) are involved in the process of raising the issue, there is no possible way to escalate the protest if there is no formal organization backing their actions. It is important to show the most relevant agents involved in the conflict to observe if they are the ones helping the use of popular consultations.

So far, the results had shown that formal organizations have to be involved in order to make use of instruments of direct democracy. Nevertheless, not always when involved, international NGOs and political parties make use of these mechanisms, then what is that is driving them to make use of these instruments? According to conflict theory when conflicts are at its highest level of intensity it is difficult to negotiate (table 1.5) (Walter, 2014).

*Table 7: Intensity of the conflict at its highest*

Intensity of conflict at its highest	Total # of occurrences	Consult==1	% of the total
Medium	51	11	21.6%
High	35	6	17.1%
Low	32	2	6.3%
Latent	5	0	0.0%
NA	1	0	0.0%

The intensity of the conflict refers to the highest level of tension that the conflict has reached. As previously mentioned, there is a better chance for agents to negotiate if the conflict has not reached its climax; making popular consultations more probable when the conflict is at its lowest intensity (Troja, 2003). Consequently, if the conflict hasn't gone out of control, actors might be willing to try to solve the conflict by using different tools. On the contrary if the conflict is at a low level of intensity, there is no political interest from the counterparts to even listen to the demands of the social movements. Thus, it is comprehensible that means of direct democracy are mainly used when the conflict is at a mid-point.

The mid intensity of the conflict opens a window for popular consultations to be taken as a serious strategy tool.

However, when the conflict is at its highest, direct democracy is still being used in at least 6 of the cases. The reason behind the activation of consultation and referendums could be related to the fact that at its highest point some conflicts are highly televised and controversial, thus it is of the interest of the company (or government) to show themselves as responsible negotiators concerned about the communities' well-being.

Forms of mobilization can be a determinant factor when leaders decide whether to use or not use instruments of direct democracy. Besides from the object of our study, agents make use of different tools which can help or discourage the use of consultations/referendums. The following table shows the distribution of these mentioned tools.

*Table 8: Forms of mobilization*

Forms of mobilization	Total # of occurrences	Consult==1	% of the total
Public campaigns	107	18	16.8%
Lawsuits, court cases, judicial act	93	17	18.3%
Creation of alternative reports-knowledge	81	13	16.0%
Involvement of national and international NGO	72	13	18.1%
Arguments for the rights of mother nature	65	11	16.9%
Development of a network-collective action	63	8	12.7%
Strikes	60	12	20.0%
Blockades	34	5	14.7%
Land occupation	20	4	20.0%
Boycotts of companies-products	16	4	25.0%
Referendum other National consultations	12	12	100.0%
Artistic and creative actions (e.g. Guerilla theatre, murals)	8	2	25.0%
Violence	6	0	0.0%

## Resolución de conflictos en el siglo XXI

Forms of mobilization	Total # of occurrences	Consult==1	% of the total
Other	4	1	25.0%
NA	1	0	0.0%
Shareholder-financial activism <sup>6</sup>	10	4	40.0%

Forms of mobilization are dominated by public campaigns. In general referendums and consultations are not the most popular or used method (despite the fact that there is the legal instrument ready for use), in fact this is not even the first legal instrument agents use to mobilize. Lawsuits against the companies, are the most used mechanisms to act mobilize against companies or governments. On the contrary, public campaigns in environmental conflicts are a clear path to raise awareness. Socio-environmental conflicts are usually put forward because of an important public campaign. It is important to show that even in cases where popular consultations are used, they are used in conjoint with a public campaign. Probably the reason behind the activation of a popular consultation was due to the fact that there was a public campaign which aided to raise the issue to the local government. It could be interesting to explore in future studies the role of public campaigns in the results of popular consultations and how they influence the way in which people voted.

Shareholder-financial activism is one of the forms of mobilizations in which usually referendums and consultations are a viable option (40% of the cases). The explanation behind this, could be related to the fact that when companies are directly attacked by integral members of their company (shareholders), they feel the need to concede and create opportunities for social movement leaders to consult with the affected population in order to gain social license to operate<sup>7</sup>.

Strikes, boycott to companies and land occupation come in close second to shareholder activism with 20% of the cases each. It is no surprise to find scenarios in which strikes are used to form a strong coalition which could create awareness of an unfair exploitation and push the local (or even national) government towards the use of a consultation.

6 Shareholder-financial activism: A person who attempts to use his or her rights as a shareholder of a publicly-traded corporation to bring about change within or for the corporation.

7 Social License to operate: Ongoing acceptance of a company or industry's standard business practices and operating procedures by its employees, stakeholders and the general public.

Just like in the publicity campaign, when strikes and boycotts directly targeted to companies occur, companies or local governments are forced to change their image not only towards their shareholders but also towards the communities and ethnical groups residing in territory. Sometimes the situation is so complex that in order for companies to continue working they are bound to proceed with a popular consultation (Walter, 2014).

As mentioned in earlier lines, the status of the project constitutes an interesting aspect to study within the context of the use of direct democracy. The database includes a variable related to project status. This variable refers to the status of the project in the current state. Most projects are still in operation, however when observed cases in which a consultation to the people had been present, conflicts had stopped or are still in a planned stage.

*Table 9: Project status*

Status of the Project	Total # of occurrences	consult==1	% of the total
In operation	59	3	5.1%
Proposed (exploration phase)	23	5	21.7%
Stopped	16	5	31.3%
Under construction	16	3	18.8%
Planned (decision to go ahead)	9	3	33.3%
NA	1	0	0.0%

As mentioned before in order for consultations to happen there needs to be an opportunity in the context for this method of direct democracy to be a viable option. Consequently, it could be inferred that in cases in which direct democracy instruments had been present, the opportunity was created right before the project was put into motion. Agents identify the negative effects a certain project will have in their lives and surroundings, thus before it starts agents come together to activate an instrument of direct democracy, either a consultation or a referendum. In cases were projects stopped it wouldn't be smart to conclude that due to the use of popular consultation the venture stopped, because there are so many other variables that might have influenced the status of the project that simplifying the issue will be incorrect. However, when projects have stopped (regardless of the reason for their termination)

there is a significant opportunity for mobilizing agents to suggest the use of this legal instrument. Furthermore, as stated before the stopping of the project might have happened before the activation of the direct democracy instrument, and just like the date showed before there are a significant number of cases in which violence was used as a mobilization strategy, thus the project status could have been stopped making it one of the reasons why in order to continue with it , they might have had to concede and run a consultation/referendum. The ultimate goal of direct democracy mechanisms is to create a space for citizens to express their views regarding decisions that will directly affect them. Direct democracy invites citizens in the decision-making process in order to have a better understanding of the territorialization of decisions made in office. In cases of resource exploitation, the successful scenario will be one in which people’s opinions have been heard.

*Table 10: Success of the consultation*

Success	Total # of occurrences	Consult=1	% of the total
No	63	8	12.7%
Not sure	46	5	10.9%
Yes	14	6	42.9%
NA	1	0	0.0%

The variable of success available in the dataset is related to the objective success the environmental justice organization had managed to achieve in reaching the demands the local groups. The tabulation of the sample shows that most conflicts did not achieve success, meaning that despite the fact that they tried to transfer the demands of the citizens to higher government levels they could not put forward the issues relevant to them. Nevertheless, the percentage of occurrences when popular consultations were used demonstrate that in fact, they were highly effective (42%) making it the higher percentage (from the total number of appearances) where popular consultation was able to create awareness (at least) of the environmental transgression. Conflicts are so complicated to unravel and keep track that sometimes is difficult to actually determine if the issue the local communities had, was actually raised or solved. Even when consultations had been used, in an important number of occasions it wasn’t clear if the agents had achieved success. It could be interesting in further studies to observe which are these specific cases and take a look into the dynamics of the conflict in order to determine if in fact they have or have not achieved at least a certain level of success.

## Conclusion

So far, the study has incurred in the descriptive analysis of several variables that could possibly be related to the emergence and use of direct democracy instruments (in this case consultations and referendums). Data showed some interesting information regarding characteristics surrounding the use of direct democracy. In general terms we could construct a profile or scenario in which consultations and referendums have emerge in the Colombian context.

### 1. Scenario 1

Conflicts are located in the Pacific region, which are mainly poor and rural. However, a higher percentage of consultations/referendums are located in the region of Antioquia and in the context of semi-urban population. What is more, direct democracy instruments are usually used in the context of mining projects which is no surprise given the fact Antioquia is a department rich in natural resources (Walter, 2014). Furthermore, the main actors, involved in cases where consultations and referendums are used, are usually international EJOs hinting towards the fact that people affected by the exploitation are not usually the ones raising their issues formally with an instrument of direct democracy. We know from the literature and from the cases which had been studied, that socio-environmental conflicts usually arise from areas in which rural and historically discriminated groups are prevalent, nevertheless it can be observed that without the help of international EJOs (environmental justice organizations) there is no possible way in which they could've escalated their demands and actually reached a way of making their voices count.

Also, direct democracy instruments appear in a context in which the project has stopped or is still in the drawing board. As previously mentioned, case studies show that when exploitation projects had been stopped (usually due to violent confrontations), companies or governments are more open to negotiate. Therefore, it could be inferred that when a violent<sup>8</sup> form of mobilization is paired up with all of these factors there is a chance for direct democracy instruments to be present.

8 It is necessary to keep in mind that "Violence" in this case includes different forms of mobilization which can be considered violent some of them more violent than others. They could mean from a simple street protest to an armed uprising.



The problem with conflicts is that they are context specific, thus the use of means of direct democracy are also context dependent, therefore trying to study the variables that explain them systematically only through the lens of a set of variables is complicated. Nevertheless, this approach works in the sense that it can somehow show scenarios in which there is slightly a better chance that popular consultations are found, what is more, it creates a better understanding of the distribution of direct democracy instruments in the context of environmental conflicts. What can be said though, is which are the most recurrent actors or circumstances in which popular consultations had been used. Nevertheless, it cannot be said that the presence of these circumstances is causal to the use of a popular consultation.

Still the study is relevant, because it tries to shed a light into possible variables (and interaction of variables) that can be pushing forward the use of direct democracy mechanisms. It is important to observe patterns because this information can help future policymakers make decisions and handle conflicts differently. Also, it is relevant to specify that the study hasn't made a distinction between the nature of the direct democracy tool. This means that the research hasn't differentiated between consultations or referendums, which are completely different phenomenon (one is not binding and the second one usually constitutes an obligation under the rule of law). The study only focuses on the circumstances surrounding the appearances of a mean of direct democracy within the context of socio-environmental conflict; it bundles together both consultations and referendums. It would have been complicated to differentiate them because the observations were so small that quantitatively studying them could have represented a sample size complication or results would only be consistent for a subset of the subset of conflict cases, which is not the objective of a quantitative study.

Further studies could be conducted with the use of this dataset in order to better understand the activation of a popular consultation in this context. Maybe in a further study, variables which take into consideration the very nature of the means of direct democracy (to what degree are these initiatives binding or not) could be included, and the researcher could observe if this factor affects the efficiency in which the consultation is successful or not in influencing public policy.

In general terms it could be said that this study had dive into the characteristics of the context and actors in which popular consultations/

referendums had been present. However, as mentioned before the conclusion should be interpreted cautiously but the information yielded it is relevant for policymakers

### Bibliography

- Alier, J. M. (2014). Political Ecology of Mining Conflicts in Latin America : An analysis of environmental justice movements and struggles over scales . *Institut de Ciencia i Tecnologia Ambientals*.
- America, E. E. (2015). *Citizen Participation in Latin America: Innovations to Strengthen Governance* . Governance Area. Lima: ELLA: Evidence and Lessons from Latin America.
- Ancalle, R. A. (2015). La consulta previa a los pueblos indigenas como mecanismo a su libre determinacion en el nuevo texto constitucional boliviano aplicado en el conflicto del territorio indígena del parque nacional Isiboro Sécre-Tipnis . *Universitat Rovira Virgili*, 2-74.
- Balderacchi, C. (2015). Participatory Mechanisms in Bolivia, Ecuador and Venezuela: Deepening or Undermining Democracy? Government and Opposition. *Cambridge Core*, 1-31.
- Balderacchi, C. (2016, March 26 ). Problems and contradictions of participatory democracy: lessons from Latin America. *Contemporary Politics* , 22(2) , 164-177.
- Barczak, M. (2001). Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 43(3), 37-59.
- Bavinck, M., Pellegrini, L., & Mostert, E. (2014). *Conflicts over Natural Resources in the Global South - Conceptual Approaches*. London: CRC Press/Balkema.
- Bavinck, M., Pellegrini, L., & Mostert, E. (2014). *Conflicts over Natural Resources in the Global South - Conceptual Approaches*. London: CRC Press.
- Beramendi, V. E. (2008). Direct Democracy: The International IDEA Handbook. *The International IDEA Handbook Series*.
- Björklund, T. (1982). The Demand for Referendum: When Does It Arise and when Does It Succeed? *Scandinavian Political Studies*.

- Bland, G. (2011). Considering Local Democratic Transition in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 65-98.
- Bland, G., & Chirinos, L. (2014). Democratization Through Contention? Regional and Local Governance Conflict in Peru. *Latin American Politics and Society*.
- Breuer, A. (2008). The Problematic Relation between Direct Democracy and Accountability in Latin America: Evidence from the Bolivian Case. *Bulletin of Latin American Research*, 27(1), 1-23.
- Budge, I. (2010). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge, Massachussets, USA: Blackwell Publishers Inc.
- Cameron, M. A., Hershberg, E., & Sharpe, K. E. (2012). *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America Voice and Consequence*. New York: Palgrave Macmil.
- Castro, F. d., Hogenboom, B., & Baud, M. (2016). *Environmental Governance in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- E, L. M. (2016). *Derechos de acceso en asuntos ambientales en Colombia Hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unidad de Políticas para el Desarrollo Sostenible de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la . Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Epstein, R. A. (2011). Direct Democracy: Government of the People, by the People, and for the People. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 819-826.
- Fargo, L. V. (2015). *Local Conflicts and Natural Resources A Balancing Act for Latin American Governments*. Lima: The Dialogue: Leadership for the Americas .
- Güiza, L., & Aristizábal, J. D. (2013). Mercury and gold mining in Colombia: a failed state. *Universitas Scientiarum, Journal of the Faculty of Sciences*, 18, 33-49.
- Garces, M. Á. (2015). The referendum as a mechanism for citizen participation to prevent mining. *Justicia Juris*, 52-62.
- Guillen, A. M. (2008). Civil participation in sustainable development context. *Innovaciones de Negocios*, 131 - 146.

- Hincapie, S. (2017). Between extractivism and the democracy defense: Direct democracy mechanisms in Latin America's socio-environmental conflicts. *Revista de Pensament y Anàlisi*, 37-61.
- Jiménez, S. H. (2015). Acciones colectivas de innovación democrática local en contextos de violencia. *Revista Mexicana de Sociología*, 1(77), 129-156.
- Justice, E. (2012, June 2). *About*. Retrieved from Environmental Justice Atlas : <http://ejatlas.org/about>
- Lidissini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. In A. Lidissini, *Democracia Participativa e Izquierdas* (pp. 121-189). Chicago.
- Lissidini, A. (2007). Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación. *CLACSO Report*, pp. 89-147.
- Mayén, G., Erazo, D., & Lanegra, I. (2014). *EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA: Hallazgos de un proceso de aprendizaje entre pares para la investigación y la acción en Ecuador, Guatemala y Perú*. Quito: Iniciativa Think Tank del International Development Research Centre (IDRC).
- Montambeault, F. (2016). *The Politics of Local Participatory Democracy in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Morel, L. (2001). The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies. In P. A. Mendelsohn M., *Referendum Democracy*. London: Palgrave Macmillan.
- Organisation, T. G. (1989, June 27). *International Labour Organization*. Retrieved from [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169)
- Pérez-Rincón, M., Vargas-Morales, J., & Martínez-Alier, J. (2019). Mapping and Analyzing Ecological Distribution Conflicts in Andean Countries. *Ecological Economics*, 80-91.
- Powell, V. (2017). *Principal Component Analysis*. Retrieved from Explained Visually: <http://setosa.io/ev/principal-component-analysis/>
- Rahat, G. (2009). Elite Motives for Initiating Referendums: Avoidance, Addition and Contradiction. In S. T. Setälä M, *Referendums and Representative Democracy* (pp. 98-11). London: Routledge.
- Rial, J. (2000). Instituciones de Democracia Directa en América Latina. *Democracy International*. Madrid.

- Rodríguez, G. A., & Ávila, L. M. (2009). *La participación en la gestión ambiental Un reto para el nuevo milenio*. Universidad del Rosario, COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Santos, B. d. (2015). Los nuevos movimientos sociales . *Revista del Observatorio Social de América Latina/OSAL*, 177-188.
- Sepulveda, L. (2017, July 10). COLOMBIA: En 91 municipios del país dicen 'Sí' a la operación minera. *Portafolio*.
- Serdült, U., & Welp, Y. (2014, September). Direct Democracy Upside Down. *Taiwan Journal of Democracy*, 8(1), 69-92.
- Serdült, U., & Welp, Y. (2017). The levelling up of a political institution. Perspectives on the recall referendum. *Research Gate*, 1-19.
- Setala, M. (1999). *Referendums and Democratic Government*. London : MacMillan Press LTD.
- Temper, L., & Bene, D. D. (2014). *Environmental Justice Atlas*. Retrieved from Environmental Justice Atlas: <https://ejatlas.org/about>
- Troja, M. (2003). Resolving Environmental Conflicts. Mediation and Negotiation as Institutional Capacities for Social Learning. In E. A. Breit H., *How Institutions Change*. Munich: Springer.
- Urdinez, M. V. (2007). Mecanismos de participación y control ciudadano: 'El plebiscito en Esquel. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Vatter, A. (2000). Consensus and Direct Democracy: Conceptual and Empirical linkages. *European Journal of Political Research*, 38, 171-192.
- Walter, M. (2014, March). Political Ecology of Mining Conflicts in Latin America. An analysis of environmental justice movements and struggles over scales. *Instituto de Ciência i Tecnologia Ambientais*, 1-196.
- Walter, M., & Urkidi, L. (2015). Community mining consultations in Latin America (2002-2012): The contested emergence of a hybrid institution for participation . *Elsevier*.
- Welp, Y. (2016, July). La participación ciudadana como compromiso democrático. *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (10), 97-121.
- Welps, Y., & Ruth, S. (2017). The motivations behind the use of direct democratic mechanisms. In Y. W. S. P. Ruth, *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. Colchester.

## Annex 1

### Variable Description

**Type of population**= Five categories (urban/rural/semi-urban/unknown)

**Year the conflict started**= when did the conflict started

**Year the conflict ended**= when and if the conflict ended

**Before1991**= given the fact that 1991 created the legal possibility for civil society to incur in the use of popular consultation, we need to control for the availability of these legal tool in order to avoid overestimation or underestimation of our coefficients.

**GMO**=groups mobilizing. The website provides categories according to the identified agents taking part in the conflict. This is a multi-response binary category.

**FOM**= Forms of mobilization. The website provides categories according to the identified forms of mobilization. This as well is a multi-response binary category.

\*\*\*We have decided to reduce the number of categories in forms of mobilization and groups of mobilization in order to avoid an over fitting problem.

**Intensity of the conflict**= We have the intensity of conflict as a proxy of the level of media coverage, attention and political relevance.

**Potentially affected population**= we created binds with the amount of population involved in the conflict. The cases where we didn't have the exact number of people, we created an imputed value according to the type of conflict and the location of the conflict

**Consult**= Binary variable that shows if a consult has been activated or not. The interpretation of these will result in the probability of the use or activation of this method of direct democracy. This is the dependent variable.

**Project status=** variable that identifies if the project is ongoing or if it has stopped

**T=** this is the time that has passed since the conflict started that maybe could have a significant impact in the probability of having a popular consultation.





# The Role

## of the OAS in the Political Crises of Peru and Bolivia in the 21st Century

Kendra Dominique Carrión Vivar\*

---

---

\* Universidad Iberoamericana (Ciudad de México). Correo electrónico: [kdearrionvivar@gmail.com](mailto:kdearrionvivar@gmail.com)



### **Abstract:**

This chapter analyzes the role of the Organization of American States in the resolution of two important crisis in the region during the first decade of the 21st century, namely the electoral crisis lived in Peru in 2000, when Alberto Fujimori sought a third and illegal reelection, and the political chaos that Bolivia faced towards the approval of a new Constitution. In both cases, the regional organization faced several challenges in shaping its role towards the success of both national dialogues and implemented its several instruments for the protection of democracy. Although its role shows important differences in both case studies, it was essential in legitimating the dialogue processes and in imprinting them with a halo of trust. Furthermore, both crises left important lessons to the IGO in terms of its potential agency in face of an increasing regime complexity.

### **Key words:**

OAS, Democracy Promotion, Mediation and dialogue in Latin America

# The Role of the OAS in the Political Crises of Peru and Bolivia in the 21st Century

## Introduction

The study of conflict resolution in the field of International Relations, has been overstocked by research focused almost exclusively in intrastate violent conflicts, especially given their proliferation since the end of the Cold War (Bercovitch and Jackson, 2012, pp.1-16; Levinger, 2013, pp.11-28). Nevertheless, despite the importance of violent conflicts, it is also important to consider those conflicts that do not necessarily escalate until a violent phase, but still shake and push societies into periods of deep instability because conflict is a central and permanent element inherent to the human condition (Levinger, 2009, pp. 11-28).

The resolution of an intrastate non-violent conflict can be achieved through many mechanisms. Studies on this field evidence that now more than ever conflicts are being resolved through mediation and negotiation and that International Intergovernmental Organizations (IGOs) are playing an increasingly important role in these processes (Dahl Thruelsen, 2009, p.1; Bercovitch and Jackson, 2012). In this context, this chapter seeks to analyze the role of the Organization of American States (OAS) in the resolution of two emblematic political crisis in the Americas which were resolved through national dialogues. We refer specifically to the situation in Peru after Alberto Fujimori sought a third and illegal re-election in 2000 and the turmoil around the approval of a new Bolivian

Constitution in 2008, initiative led by indigenous president Evo Morales with the aim of re-founding the state.

The selection of case studies is not random. Both the Peruvian and Bolivian cases represent important milestones for the defense of democracy in the Americas and constitute remarkable examples on how conflict resolution can be achieved through dialogue supported by IGOs. Furthermore, they both mark decisive moments for the OAS itself, given the evolution of regime complexity in the hemisphere, especially after the arrival of the Pink Tide of leftist governments, particularly in South America.

### Methodology

This chapter is based on the methodology used in the master's dissertation *The role of the OAS in the success of the National Dialogues in Perú (2000) and Bolivia (2008)* (Carrión Vivar, 2017). In this sense, this work uses a qualitative methodology and a case study method, which allow the identification of aspects that could have previously omitted, as well as the development of detailed explanations of specific cases, the identification of possible patterns that can lead to models and the identification of new questions through deduction and induction (Sprinz and Wolinski-Nahmias, 2007, 19; Carrión Vivar, 2017, 6).

Even though the case study method has some caveats, including possible biases in the selection of cases, the aforementioned research did not aim for future studies to replicate its results but sought to pursue a methodology that could be used in later work, reason why the case selection has not been considered as a limitation for this chapter. Having said this, the case selection took into consideration that a case study involves a series of events of interest to the researcher. In this sense, the cases have been considered in terms of how can they help understand the ways in which theory explains the processes and results of specific events: namely the role of the OAS in the resolution of conflicts in Peru and Bolivia during the 21<sup>st</sup> century (Sprinz & Wolinsky-Nahmias, 2007, 20, Carrión Vivar, 2017, 7). Taking Ishikawa's definition of success and having considered the dialogue processes mediated by the OAS during the last twenty years, Peru and Bolivia were selected as the cases of study in the sense that they have been two successful processes in terms of having produced concrete results -social pacts or agreements- and their compliance (Ishikawa, 2004, 17; Carrión Vivar, 2017).

Regarding data collection tools, this chapter is based on the eight interviews and document analysis undertaken in the realization of the referenced thesis. Interviewees include several International Relations experts, namely Dr. Thomas Legler, Dr. Vicente Torrijos and Dr. Jennifer McCoy. The research also took into consideration the input of conflict resolution experts, diplomats and political scientists including Alejandro Nató, Vanessa Gallardo, Armando Ortuño and Soledad Stoessel.<sup>1</sup>

On the other hand, the document analysis took into consideration the OAS Charter, as well as the organization's main legal instruments for the defense of democracy. Details of coding and interviews transcripts can be found in the original document, which has been referenced in the last section.

### The OAS and the defense of democracy in the Americas

The Americas have a long and strong tradition of defending democracy and human rights. These elements add to the continental tradition of supporting International Law as the mechanism both to prevent conflicts and the intervention of powerful States, particularly the United States (Sikkink, 1997, p.171). Along these lines, since its creation the OAS explicitly committed to democracy as the best form of government for the countries in the hemisphere, as well as the appropriate element to enhance and strengthen cooperation between its member states. Evidently, the promotion of these values has to be understood in the context of the Organization's birth: the end of World War II and the preeminence of both liberal ideas and the democratic peace theory. As Finnemore states, the emergence of a democratic solidarity doctrine in the Americas is rooted in the introduction and spread of shared norms, principles and understandings that materialized in the human rights movements born after the end of World War II (Finnemore, 1996, pp.157-183).

Despite its commitments, the role of the organization in defending democracy has historically been questioned, especially during the 1970s, when it refrained from condemning the authoritarian governments in South America and backed the American hegemony. Nevertheless, by the end of the Cold War the OAS developed a sort of toolbox for safeguarding democracy and act in its favor. In fact, according to Russell, with the creation of several instruments the hemispheric forum contributed to the emergence of an Inter-American regime for the defense of democracy,

---

1 For further reference, readers can consult: Carrión Vivar, K. (2017) *The role of the OAS in the success of the National Dialogues in Peru (2000) and Bolivia (2008)*. Flacso, Ecuador. Available online in: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/11791/2/TFLACSO-2017KDCV.pdf>

constituted by the OAS Charter, the Democracy Promotion Unit (DPU), Resolution 1080, the Washington Protocol and the Inter-American Democratic Charter (IADC) (Russell, 2003, p.95). All these legal instruments capture the democratic identity of the OAS and, to various extents, have influenced norms and practices in its member states.

For instance, the OAS Charter, adopted in 1948 along the foundation of the organization, clearly states that the American peoples are “convinced that representative democracy is an indispensable condition for the stability, peace and development” of the region (OAS, 1948) and in Article 3d establishes that “solidarity among American states requires that their political organization is based on the effective exercise of representative democracy” (OAS, 1948). According to Meza Salazar, the Charter consecrates democracy as the condition for state participation in the Organization (Meza Salazar, 2002, p.102). Therefore, the OAS’ birth is consolidated with a basic instrument for the defense of democracy and human rights in the region, which would later allow the development of further tools for the compliance of Article 2 of the Charter: “the promotion and consolidation of representative democracy with respect to the principle of non-intervention” (OAS, 1948).

As mentioned, the context of the adoption of this instrument must not be ignored, especially during the years of the Cold War, time during which the democratic calling of the OAS was altered by the geopolitical interests of the United States. As a matter of fact, Washington focused on the prevention of communist regimes in the region and led a strategy that eventually subordinated the defense of democracy and favored the contention of communism in the Americas. Consequently, this period witnessed the co-habitation of dictatorial, authoritarian, military, semi-democratic and democratic regimes and the execution of unilateral interventions led by the United States against the sovereignty of several countries in the region, namely Cuba, Chile and Nicaragua (Pignata, 2008; Perina, 2011).

Despite Mesa Salazar’s arguments in favor of the role of the OAS in the defense of democracy during this time, in reality there were no significant actions towards this goal, even with all the declarations on the importance of democracy in the exercise of human rights (Meza Salazar, 2002, p.102-109). In fact, uncountable violations of human rights occurred during the dictatorial regimes in the region (Pignata, 2008). According to former secretary general

Cesar Gaviria, this period of time reflects the importance of the political dimension of democracy in the region, whose principles “were sacrificed for the sake of presenting a united front against the other ideology” (communism) (Gaviria, 1998).

With the end of the Cold War and the resulting change in the international arena, the continent leaned towards a more positive policy regarding the defense of democracy. Elaine de Melo suggests that this period generated pressure to revitalize the mechanisms for securing the region and awakened enthusiasm for international regimes and institutions (Elaine de Melo, 2010). In this context, the OAS faced new perspectives that finally allowed it to practice its foundational principles towards the defense of democracy and materialize them in new instruments (Busso, 1998, p.294; Omaña, 2005; Pignata, 2008).

In fact, the OAS emerged as the strengthened multilateral regime for the promotion of collective action in the hemisphere, given that it united all the American states -except for Cuba- (Farer, 1993, p.2; Ramis, 2010, p.10). In order to institutionalize this regime, the General Assembly promoted the creation of the Unit for the Promotion of Democracy (UPD), whose aim was to promote democracy in the region and act preemptively against any possible breaches against this political system (OAS, 1990). Indeed, its *leitmotiv* was rooted in the “necessity of developing a political democratic culture in the hemisphere”. This value, as consecrated in the OAS Charter, was considered to be the base of democratic consolidation (Mace and Bélanger, 1999, p.10; Cooper and Legler, 2001, p.106; Horowitz, 2010, p.54; Ramis, 2010, p.12). Hence, the creation of the UPD shows the compromise of the American States towards the institutionalization of the democratic agreement of 1948, especially because the Unit offered “support for democracy promotion and for the strengthening of political institutions” (OAS, 1990).

Nonetheless, the inter-American democratic system was officially inaugurated with the adoption of Resolution 1080, which codifies the democratic will of the region through a set of norms, principles and legal instruments of intervention in case of a democratic breach in a member state (Ramis, 2010, p.13). As Krasner would say, the Americas would institutionalize a *real* regime for the defense of democracy through this instrument (Krasner, 1982). Indeed, Resolution 1080 sets an automatic mechanism of reaction “in case of an abrupt interruption of the political,



institutional and democratic process or the legitimate exercise of power by a democratically elected government of any member state” (OAS, 1991).

Through this mechanism, the secretary general can call the Permanent Council so as to decide if the situation requires the adoption of adequate measures of collective action, always discarding the possibility of the use of force (Bloomfield, 1994, p.158; Lagos and Rudy, 2004, p.295; Pignatta, 2008; Ramis, 2010, p.13). Resolution 1080 implied a great step in the transformation of the concept of the Organization’s democratic compromise, which morphed into a *legal obligation* more than a moral prescription (Muñoz and D’Leon, 1998, p.1; Cooper and Legler, 2001, p.106; Herz, 2002, p.47; Pignatta, 2008; Horowitz, 2010, p.54; Ramis, 2010, p.14). Although its efficacy has been questioned by authors like Levitt, who insists that the “norms and procedures to invoke the resolution were vague and imprecise”, this instrument evidences how the evolution of the states’ notions affected the scope of action of the Organization and allowed it new functions and mechanisms for the promotion of democracy (Levitt, 2005, p.95).

The flaws of Resolution 1080 were overcome with the adoption of the Washington Protocol, which constitutes another milestone of the OAS’ will to reinforce the defense of democracy in face of the threat of coups d’état. Originally adopted in 1992, the Protocol entered into force in 1997 and introduced modifications to the OAS Charter, allowing the General Assembly to suspend a member state in case its democratic government was overthrown (OAS, 1992). Through the Washington Protocol, representative democracy became one of the requisites for legitimate state participation in the Inter-American System (Cooper and Legler, 2006, p.28). Thus, the signatories of this declaration defined themselves as democratically elected leaders and representative democracy became the *only* legitimate political system in the Americas.

Nevertheless, there is no universally accepted definition of democracy in the hemisphere and, at the moment of the Protocol’s adoption, there was a myopic vision towards the possibilities through which democracy could be affected (Cooper and Legler, 2006; Polarolo, 2011). Omaña asserts that the concept of democracy must be understood in the context of secretary general Gaviria’s “New Vision”, where democratic systems do not just hold periodic and free elections but are also held accountable for their role while citizens actively exert their rights (Omaña, 2005, p.40).

Anyhow, the Washington Protocol does indeed integrate the set of basic documents classified under the “reinforced hemispheric commitment with democracy” and, under the constructivist perspective, underlines the evolution of principles, values, ideals and identities of the Organization in face of the dynamics of its member states (Omaña, 2005, p.40). Nevertheless, it is worth noticing that this instrument did not consider the possibility of a democratically elected government turning against its citizens and ignored the fact that the defense of democracy in the Americas did not only depend on corrective measures but required preemptive mechanisms in case of any breach of the institutional order (Omaña, 2005, p.40; Cooper and Legler, 2006, p.20; Milet, 2011, p.103; Polarolo, 2011). Thus, after a decade of work, the OAS would finally adopt the Inter-American Democratic Charter.

Approved on September 11, 2001, the IADC embodies the American states’ compromise to strengthen and preserve the democratic institutions in the continent and establishes mechanisms for the OAS to counter any alterations to the democratic order in the hemisphere. This legal instrument has been described as the “most important document in the American continent regarding the defense of democracy”, especially because the Charter is founded on the states’ willingness to create and develop mechanisms to “provide the assistance that member states require regarding the promotion, preservation and strengthen of representative democracy” (OAS, 2001; Ramis, 2010, p.14). In fact, the Charter highlights the necessity of designing a joint strategy to defend democracy and anticipate the causes of any problem that could affect the democratic system (Omaña, 2005).

What makes the IADC interesting is a set of instruments and non-binding dispositions that “incarnate the juridical tradition of the American continent in terms of democratic promotion” (Ramis, 2010, p.15), turning this document in the epitome of the historical continental claim in favor of democracy. As the OAS Charter, the IADC is a breakthrough instrument that introduced a new work methodology in which the role of the state in decision making processes is lowered in favor of the voices of non-state actors, namely NGOs, think tanks, civil society, among others (Cooper and Legler, 2006).

On the other hand, the “minimal” definition of democracy is overcome and it is now understood as a political regime with free, fair and periodic

elections and it is conceived more as a regime that guarantees respect to human rights and the subordination of institutions to civil authority (Collier and Levitsky, 1997, p.443; Graham, 2002, p.6; Ramis, 2010, p.15). The definition also considers the strengthening of political parties and the struggle against social exclusion (Ferguson, 2002, p.5). Furthermore, it links poverty and underdevelopment to the lack of democratic consolidation (Ramis, 2010, p.15).

Regarding the strengthening of Resolution 1080's dispositions, article 19 states that collective action will be taken not only in face of democratic interruptions but also in face of *any* alteration of democratic order in its member states (OAS, 2001). This opened the possibility of reacting against any institutional destabilization including breaching the separation of powers, the concentration of power in the Executive -like what happened in Peru on 2000-, among others. Nonetheless, the multiple schemes of destabilization are not specified in the Charter.

In general, the IADC provides a series of dispositions that include allowing the secretary general or the Permanent Council to execute diplomatic preemptive actions in states that face democratic threats, with previous authorization of the country in question (OAS, 2001). Even if this element respects the historical principle of non-intervention, it is worth noting that it mitigates the efficacy of the organization's actions, given that troubled states seldom allow the entry of OAS missions, especially when their governments are responsible for the breach of democratic order.

Despite its inevitable flaws, the IADC strengthens the democratic exercise and establishes a sort of collective security system for its defense. In this sense, more than building a series of legal obligations, the Charter expresses states' compromises based on political will (Ramis, 2010, p.16). Another dynamic worth noting is that the creation of the charter did not follow a traditional *top-down* methodology, but it incorporated *bottom-down* elements when considering the suggestions of non-state actors. This last element granted more legitimacy to the IADC, considered to be a document inclusive of critical voices and actors that were nearer to the peoples of the Americas (Graham, 2002, p.5; Cooper and Legler, 2008; Ramis, 2010, p. 18).

Having been implemented ten times<sup>2</sup> after fifteen years of its adoption, in reality, the IADC has not set a radical precedent in the defense of democracy that prevents member states to incur in practices against this political system. In fact, the only state ever suspended has been Honduras and in the rest of the cases the Organization's role was limited to diplomatic efforts (Ferguson, 2002; Cooper and Legler, 2006). It is possible to infer that the OAS' capacity to implement exemplary sanctions could be related to its status in the hemisphere's regime complexity. In this sense, it could be argued that, despite having unique tools, the fact that the OAS is no longer the reinforced institution of the continent has narrowed its scope of action as well as its capacity to apply these instruments given that other forums, like UNASUR, have been prioritized by the states. This could be, indeed, subject of further research.

As evidenced in this section, the OAS has historically shown its engagement to democracy since its creation. This has led to the definition of norms of action in the shape of several instruments created along the evolution of this institution towards the protection of democracy. However, even counting with a set of tools that could have made the OAS an active institution in the defense of democracy in the hemisphere, the Organization still has debts. Not only did it not prevent the ascension of authoritarian regimes during the Cold War, but neither has it dissuaded critical social conflicts in the region, such as those that center the attention of this chapter.

This being said, it is important to understand that the IADC was adopted after the political crisis occurred in Peru in 2000, which will be analyzed in the next section. Indeed, the urgency of the situation generated a quick response in the Organization, which rapidly structured the Charter and decided to break the traditional decision-making process -based on consensus- and established a more dynamic path that privileged the consecution of more efficient results (Cooper and Legler, 2006, p. 88; Ramis, 2010, p.17).

---

2 The IADC has been implemented in Venezuela (2002), (Bolivia, 2003, 2005, 2008), Nicaragua (2004, 2005, 2008), Peru (2004), Ecuador (2005, 2010) and Honduras (2009) (BBC, 2016)

## The OAS in face of the political turmoil in Peru at the beginning of the 21st century

The end of the Cold War brought numerous changes to the international order. In the Americas, the beginning of the 1990s marked the creation of different instruments that allowed the OAS to institutionalize the defense of democracy. Parallely, most democratic systems in the continent were taking their first steps in the multipolar scheme and were trying to become stronger after military dictatorships and grave violations of human rights. One of those countries was Peru. During his decade-old government, Alberto Fujimori made Peru the perfect platform for the OAS to implement all its structure for the defense of democracy (Cooper and Legler, 2005, p.45). In fact, several authors have stated that it was actually Peru where the regional forum faced its less memorable moments, but also where it found its greatest accomplishments (Stokes, 1996, p.65; Legler, 2003, p.61; Cameron, 2010, p.66).

This section will focus on the role of the OAS in the success of the National Dialogue held in Peru between May 2000 and January 2001 after the political crisis triggered by Alberto Fujimori's efforts to stay in power for a third -and illegal- mandate (Cooper and Legler, 2001; p.123). Authors and specialists on the matter, such as Jennifer McCoy, Thomas Legler and Vicente Torrijos, agree that the OAS had an active participation during this process, becoming a central agent that not only helped the solution of the political crisis but also the consolidation of agreements towards the reformation of the Peruvian democratic system. Nevertheless, there are identifiable flaws in the Organization's conflict prevention skills, considering it accompanied several electoral processes prior to 2000, which already evidenced a latent conflict.

For a better understanding of this case, this work has taken into consideration the Fisher, Abdi and Ludin's conflict tree model, through which it is easy to identify the erosion of the Peruvian democracy as the trunk or trigger, but also evidences its roots, namely Fujimori's decade of government and the accompanying of the OAS during this period; and its branches, specifically the National Dialogue and the OAS' role in its success. It is worth noticing that for length issues these aspects will be

represented graphically, so that the main focus of the section remains the role of the IGO in the resolution of the crisis.<sup>3</sup>

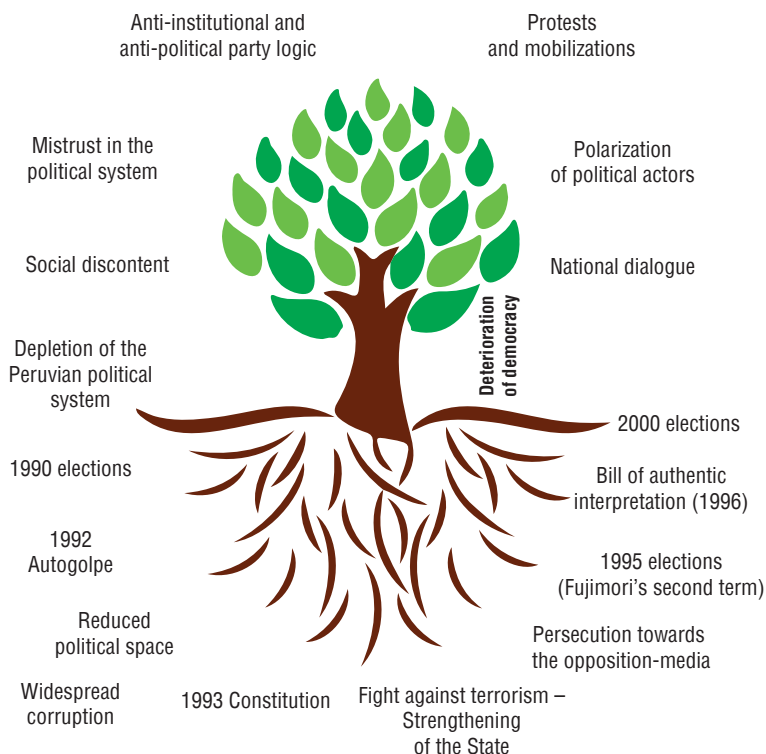


Figure 1: Conflict tree for the Peruvian case

Source: Author's elaboration

### Peru and a National Dialogue that dealt with a decade of grievances

After a decade under Alberto Fujimori's rule, Peru faced a new electoral process that was characterized by the chief of state's ambition to stay in power. According to Tanaka (2000), this period evidenced exactly what is graphed in the conflict tree for this case: the weakness

3 For further reference, readers can consult: Carrión Vivar, K. (2017) *The role of the OAS in the success of the National Dialogues in Peru (2000) and Bolivia (2008)*. Flacso, Ecuador. Available online in: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/11791/2/TFLACSO-2017KDCV.pdf>

of political actors, increasing use of state funds to promote Fujimori's candidacy and the governmental control over media outlets and the judiciary (Santa Cruz, 2013, pp.182-183).

Under these circumstances, international observation became crucial. Local NGO named TRANSPARENCIA, became responsible for the arrival of observation missions from the National Institute for Democracy, the Carter Center and the OAS, especially because those elections were the scenario in which Peru could continue or stop being a democracy (Santa Cruz, 2010, pp.180-183). After several polls showed inconsistencies in the electoral registry, TRANSPARENCIA was considered as a *non grata* organization by Fujimori's regime (Santa Cruz, 2010, p.184). In this sense, while the government was willing to make concessions to international observers, it was not the same case for national actors, who constituted a threat to its stability.

Indeed, the Fujimori regime considered that this patronizing attitude would act in its favor; nevertheless, from the very first reports, international observers noted irregularities in the process, especially its unfairness in terms of media space among the contending candidates and the president (NDI-Carter Center, 2000). These reports gained international attention and caused the US and Canada to question the electoral process (Santa Cruz, 2013, pp.185-187). Meanwhile, the OAS case was different. Fujimori wanted its mission to visit Peru, expecting that it would act diligently as it did during the previous decade, when it barely questioned or criticized the electoral processes. In fact, the government thought that the OAS was an organization that "did not do anything" and that, additionally, did not count on the opposition's trust, especially because of previous lax electoral observations (Cooper and Legler, 2006, p.67; Santa Cruz 2013, p.187).

After an international lobbying, before election day it was decided that the OAS would send a high-level mission, which would be in charge of the elaboration of periodical reports and whose work had to be coordinated with local agents. It was clear that this OAS mission would not be like the others that had visited Peru, this time it would be a very visible and critical one (Santa Cruz, 2013, p.188). This change of heart could be attributed to secretary general Cesar Gaviria's "New Vision", a strategy that aimed to modernize the organization, adapt it to the necessities of the new millennium and change the perception that it was just a "diplomatic club" (El Tiempo, 1995). The mission, leaded by Eduardo Stein, former

foreign minister of Guatemala, worked hard to gain credibility with the opposition, which eventually conferred legitimacy to the OAS team when it became a thorn for the government by criticizing its electoral tactics and the political conditions under which the elections were to be held (Legler, 2003, p.64; Cooper and Legler, 2006, p.63; Santa Cruz, 2013, p.189).

Indeed, during the process, the international observation missions coordinated their work and identified numerous irregularities such as illegal propaganda near voting centers, some votes already marked on the ballots, intimidation towards political parties' agents and the counting process which resulted to be inconsistent with Transparencia's polls (NDI-Carter Center, 2000). In this sense, while the official results gave Fujimori 49.6% of the votes, against Alejandro Toledo's 40.6%, Transparencia only granted Fujimori 48.7% of the counted ballots. This numbers implied that, even with a little advantage, the president had to, at least, go to a second round of elections (Santa Cruz, 2013, pp.191-192). The OAS supported Transparencia's work and Alejandro Toledo, the second runner, immediately declared that the international community had played a "critical role" in the defense of democracy, reason why he asked them to continue monitoring the election. This statement marked an unprecedented approval of the opposition towards the OAS and it consolidated its importance as an international legitimate actor in this case (Legler, 2003).

Despite the official recognition of a second round, the irregularities continued to the point that the contender and the international observation missions withdrew from the process. Therefore, only five days before the election the only mission remaining in Peru was the OAS', which would also withdraw after Stein's historical statement: "according to international standards, the Peruvian election process is far from being free and fair" (Tran, 2000; Legler, 2003, pp.64-65). Hence, the election of May 28<sup>th</sup>, 2000 was held with only one candidate, without international observations and with no opposition. The results gave Fujimori 52.22% of the casted votes and Toledo received 17.88% of the ballots. Fujimori's third and illegal term began with several conflicts that mobilized people to the streets (Tanaka, 2000).

According to Legler (cited in Carrión Vivar, 2017), the Peruvian case occurred almost by serendipity so as to be treated in that year's OAS' General Assembly, held that year in Windsor, Canada. While the Peruvian government sought the hemispheric recognition of the reelection, the



opposition demanded the implementation of Resolution 1080. After the discussion of its member states, the General Assembly adopted Resolution 1753, which authorized a high-level mission to Peru that would “explore options and recommendations to strengthen Peruvian democracy” (OAS, 2000). For Jorge Santiestevan, then Peru’s ombudsman, this resolution marked “the beginning of the international accompanying so that the country moved towards its democratic commitment, which is also part of the OAS Charter” (Santa Cruz, 2013, p. 196).

By this time, the Peruvian conflict was asymmetric, given that the Fujimori government maintained a top-dog position through which it established the conditions for the mission’s arrival: it needed a formal invite and its recommendations could not be applied retroactively. These elements created a distrustful atmosphere in the opposition, who feared that it would only validate the results of the fraudulent elections (Cooper and Legler, 2006, p.128). But once *in situ*, the team headed by secretary general Gaviria and Canadian foreign minister Lloyd Axworthy started to work on sensitive areas of Peruvian jurisdiction. Through extensive consulting with the government, the opposition and civil society, they established 29 points for the strengthening of Peruvian democracy (Cooper and Legler, 2006, p.73; Soria Lujan, 2014). These points were structured into five axes: (1) reforms in the judiciary and the strengthening of rule of law, (2) freedom of the press and freedom of expression, (3) electoral reform, (4) Congressional watch and fight against corruption, and (5) civil control of the armed forces (OAS, 2000).

The 29 points aimed to establish a basis for a dialogue that would reinforce the democratic system in Peru and, in order to avoid superficiality, the OAS mission presented a detailed calendar and included uncomfortable topics for the regime, especially the civil control of the armed forces and the intelligence. These traits granted legitimacy to the proposal and to the mission in general, which was positively regarded by media outlets (Cooper and Legler, 2006, p.73-74). Periodically, the mission became crucial in the communication process between the government and the society, which led to the establishment of a OAS permanent mission in Peru, that became the platform for the concretion of a National Dialogue in which Peruvians could define their political future (Cooper and Legler, 2006, p.73 Soria Lujan, 2014).

The *Mesa de Diálogo* was designed to include 18 members beside an OAS facilitator, who had to maintain an impartial role, moderate and promote dialogue among the parties (Cooper and Legler, 2006, p.74; Bercovitch and Jackson, 2009, p.36). Thus, the *Mesa* was integrated by four government representatives, eight opposition parties' representatives, as well as four members of civil society and two special invitees (Cotler, 2000; Sagasti and Prada, 2005; Cooper and Legler, 2006, p.74). The OAS chose Eduardo Latorre, former Dominican foreign minister, to conduct the mediation (Cooper and Legler, 2006, p.74).

Initially, the Peruvian government saw the Dialogue process as the way to remain in power and trusted its advantage as the top dog at the beginning of the discussions. Therefore, President Fujimori did not even take part of the dialogues and sent several ministers as his representatives, showing the little interest he had on the matter (Basombrio, 2001; Soria Lujan, 2014). On the other hand, the opposition did not have the disposition to dialogue either, given that it still mistrusted the role of the OAS and suspected it would legitimate an illegitimate regime. According to Legler (cited in Carrión Vivar, 2017), the representatives of the opposition acted as opportunists towards the process. In addition, the process of selecting civil society representatives also generated controversy, but it ended up including members of the Catholic church, the business class and the ombudsman (Basombrio, 2001; Cooper and Legler, 2006, p.77; Soria Lujan, 2014).

Even after the first meeting of the *Mesa* and its acceptance in Peruvian society, the process did not attain total legitimacy until after the corruption scandal of Vladimiro Montesinos and the subsequent resignation of President Fujimori, which caused a sort of institutional loophole that was eventually filled by the *Mesa* (Cooper and Legler, 2006, p.78). In fact, the forum became the *de facto* decision-making power, the space where Peruvians would define a series of constitutional changes and also would resolve issues related to the political polarization that defined Peru for at least a decade. Additionally, the *Mesa* was regarded as a useful space where political parties could dialogue and prevent a military intervention (Cooper and Legler, 2005, p.437).

The National Dialogue was concluded on January 16<sup>th</sup>, 2001, six months after it was installed. During this time, the *Mesa* achieved concrete accords on 16 of the 29 points of discussion, namely the deactivation of the National Intelligence System (SIN), several constitutional reforms that

granted independence to the judiciary, and electoral reforms that granted transparency, which eventually helped Peru return to a democratic path (Carrión, 2006; Cooper and Legler, 2006, pp.80-83; Ramis, 2013, p.47).

### ***The role of the OAS in the success of the Peruvian National Dialogue***

According to Ishikawa a successful dialogue process produces results in the forms of social pacts or signed agreements by the participants, which are later implemented and maintained (Ishikawa, 2004, p.17). Under this definition, the Peruvian National Dialogue can be considered as successful and this success can be attributed in great part to the role played by the OAS since the electoral observation in 2000.

From the beginning, the Organization faced several obstacles to attain legitimacy, but its mission adopted an *ad hoc* strategy that helped the development of the discussions, the resolution of several grievances and, most of all, the re-democratization of Peru. This is not to say that the role of the OAS was the *sine qua non* condition to overcome this crisis, but according to Legler and McCoy (cited in Carrión Vivar, 2017), it facilitated the encounter of antagonist parties and indeed had a role in the success of the process. That said, this work does not imply that the OAS “saved” Peruvian democracy, but instead it recognizes that its presence allowed a soft landing for the crises and filled the institutional void left after Fujimori’s resignation. According to Torrijos (cited in Carrión Vivar, 2017), the hemispheric forum allowed Peruvians to discuss, agree and define the future of their country, respected its sovereignty and maintained an impartial role during the process.

There are several traits that enhanced the OAS role in the success of the process. Firstly, the establishment of a permanent mission in the country, element that allowed a more precise vision of the local situation as well as the identification of spaces through which grievances could be resolved by the Peruvians themselves (Torrijos in Carrión Vivar, 2017). In addition, the approach to include civil society was crucial, mainly because it legitimated the process and guaranteed transparency (Basombrío, 2001). Furthermore, its experience in mediation allowed the Organization to open communication channels between the parties around specialized working groups that made the concretion of agreements much easier (Cooper and Legler, 2006, p.80).

Theoretically, the OAS role in the success of the Peruvian dialogue can be understood in terms of the capacity that IGOs have to identify aspects of a conflict that the parties involved can't, being external actors (Onuf, 1998, p.62). Also, as it represents the identities and interests of its member states and, being providers of international public goods, IGOs have authority and power (Barnett and Finnemore, 2004, p.161). Hence, as a prestigious and credible entity, the OAS could lead the establishment and development of the National Dialogue. These aspects, added to the fact that the conflict exploded at a sort of lucky timing to be treated at the General Assembly, made the OAS the actor who intervened first and led the efforts to solve what ended up causing an institutional crisis. This leads us to conclude that, even having several instruments that backed possible actions in favor of democracy, the OAS is actually more pragmatic and adapts its strategy to the consensus of its member states and the specific situation.

In conclusion, the National Dialogue in Peru, facilitated by the OAS, became the decision-making vortex of the country and helped its return to democracy. The hemispheric forum efforts to promote dialogue caused the reduction of polarization between the parties and enhanced the construction of a new identity among political actors that would eventually materialize in the National Accord, signed in 2002. The subscription of this instrument evidences that Peruvians valued dialogue and chose it to resolve their divergent ideas, element that avoided escalation to violence. Even if the OAS did not solve the country's problems of social exclusion, political fragmentation or corruption, we can assert that its presence contributed to a pacific transition and set the basis for an effective system that is able to process political demands through dialogue.

It must also be noted that the Peruvian case became a milestone for the Inter-American system for the protection of democracy, for the lessons learned here were later considered in the elaboration of the IADC. Through its adoption, the Inter-American System widened the consideration of "alterations to democracy" in face to which it could intervene and take action immediately. This instrument would also allow the Organization to suspend states who violated democracy from participating in the regional forum. In fact, one of the ten cases in which it has been applied -Bolivia, in 2008- will be the subject of the next section. The Bolivian case has a different connotation than the one here analyzed, and it would also happen in a time when the OAS faced different challenges, as it will be presented.

## The OAS in face of Bolivian political transition

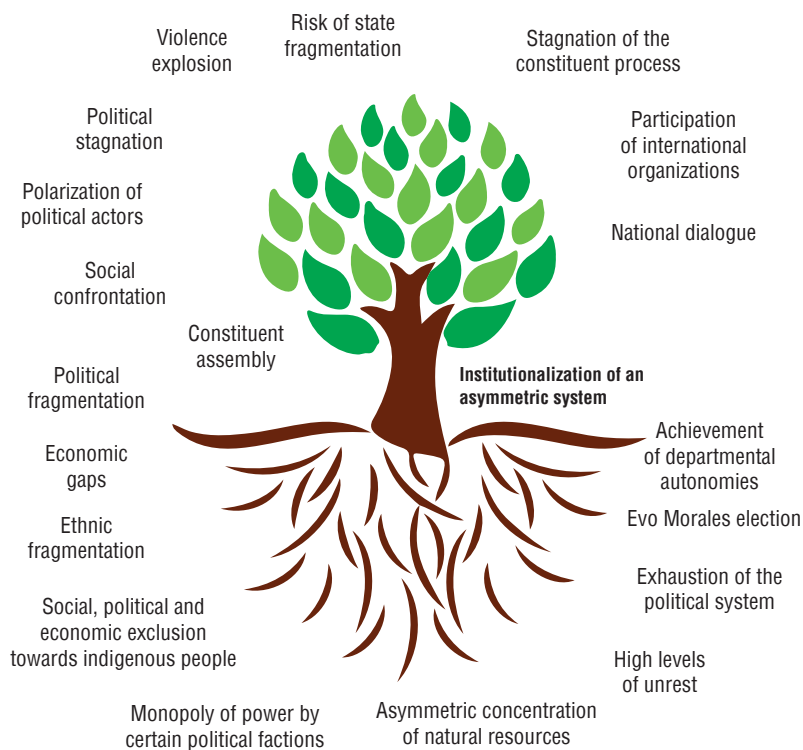
The OAS capacity was challenged again at the end of 2008, when the government of President Evo Morales faced great obstacles towards the approval of a new constitution aimed to end decades of inequality in the country. This political transition was threatened by a potential fragmentation of the nation. This section will explore specifically the role of the OAS in the Bolivian National Dialogue held at the end of 2008, where there are identifiable differences to the Peruvian case. While in Peru its presence became crucial to the resolution of the conflict, in Bolivia the OAS exerted a more traditional mediation role, in which it was basically limited to facilitate communication among the parts. Nevertheless, the presence of the regional forum helped Bolivians to find a solution to the crisis, although the success responds more to a coordination between international actors.

As well as in the Peruvian case, the Fisher, Abdi and Ludin's tree model helped the identification of the main traits of this conflict. For length issues, they won't be explored in depth but, as seen in the graph, they group structural issues such as political fragmentation, economic and ethnic inequality, political and social exclusion, asymmetrical resource distribution and a highly conflictive society. Thus, the establishment of an asymmetrical political system was the trigger for the explosion of violence, the willingness to change the constitution and all the obstacles for the approval of a new set of rules that eventually led to the installation of a National Dialogue.<sup>4</sup>

---

4 For further reference, readers can consult: Carrión Vivar, K. (2017) *The role of the OAS in the success of the National Dialogues in Peru (2000) and Bolivia (2008)*. Flacso, Ecuador. Available online in: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/11791/2/TFLACSO-2017KDCV.pdf>

## Resolución de conflictos en el siglo XXI



**Figure 2:** Conflict tree for the Bolivian case

*Source:* Author's elaboration

### *The tortuous process towards dialogue in Bolivia*

Being a socially and economically unequal country since its very foundation, the claim for a fairer constitution in Bolivia was more than a decade old by 2008. In fact, since the year 2000 there was a strong campaign to hold a Constituent Assembly, led mainly by civil society, indigenous, intellectual and leftist organizations (Romero, Bohrt and Peñaranda, 2009, p.107). By 2003, with a constitutional reform that contemplated the figures of referendum and constituent assembly, there were two main vindications: a new constitution that refunded the Bolivian state, led by indigenous organizations; and the instauration of a decentralization process, led by the business class (Lazarte, 2009, p.337; Prado, 2009; UNDP, 2011, p.2). In this context, after Evo Morales came to power as the

first ever indigenous President of Bolivia, the installation of a Constituent Assembly basically monopolized the political agenda since 2006 and generated several tensions, disputes and violent episodes (CEDIB, 2007).

The process for the elaboration and later approval of a new Constitution began in August 2006 and the Assembly was expected to be a space for dialogue and creation of a new social pact. Nevertheless, this hope did not last long, and the Constituent Assembly became a space reflective of the exact same polarization that had always characterized Bolivia. Conflict around procedures and adoption mechanisms started a long path that ended up weakening the Assembly, the political parties and the discontent among social movements and Bolivians in general (UNDP, 2011, p. 5). Confrontation defined the development of a stalled Assembly and, after one year without consensus or even a draft Constitution, civic-regional committees organized protests against the Assembly which ended up in a change of location of the collegiate body to Oruro, where a new Constitutional text was approved by an official majority (Deheza, 2008; Kass and Castellanos, 2009, pp.44-45; UNDP, 2011, p.6-8; Ain, 2012, pp.75-77).

The text was rejected by the opposition, whose representatives did not participate in the last two sessions because of procedural mistakes and rejected the Constitution for being “imposed”. This position ended up destroying the last pieces of confidence among the Bolivian political forces and generated a climate of uncertainty and crisis (Romero, Bohrt and Penaranda, 2009, p.12; UNDP, 2011, p.8). This polarization went on through 2008, with the government campaigning for a referendum to ratify the Constitution and the opposition still fiercely rejecting it and celebrating plebiscites to obtain autonomy from the central government in four departments: Beni, Pando, Santa Cruz and Tarija (Ugla, 2009, pp.250-254).

In January 2008, Morales’ government decided to install a dialogue roundtable for the discussion of the Constitution. This call failed in face of the polarized attitudes of the parties, who sat and discussed the issues, but publicly still confronted each other. The lack of success of this attempt can also be attributed to the fact that it was not installed with a set of rules of procedures, did not have any structure or organization and ended up with a disorganized dialogue with no agenda (UNDP, 2011, p.11). After more confrontation between the government and the civic-regional committees, on September 18<sup>th</sup>, 2008 a National Dialogue was finally, and more properly, installed.

Among the most relevant aspects of the composition of the dialogue roundtable are a reduced number of participants, which facilitated the definition of a viable agenda for the negotiation. At the same time, it was decided that the process needed technical commissions in order to harmonize the constitutional text with the autonomic statutes. According to Alejandro Nató and Armando Ortuño (cited in Carrión Vivar, 2017), the international presence was crucial towards these effects, given that it exerted a sort of “moral pressure” on the participants. It is important to note that after years of stagnation, there was a growing citizens’ demand for dialogue and the cease of violent protests, according to several polls during the process (UNDP, 2011, p.11).

During two weeks of sessions, the government and the opposition still could not reach an agreement, even after strict reformation of the text in discussion, especially in terms of the autonomic statuses (UNDP, 2011, p.11). And although there was fear of stagnation, by this time the political environment was less tensioned, and it helped diminish the spiral of conflicts that was out of control by September. The text went for discussion at Congress, where there was no plan on how to proceed. Nevertheless, what was clear for all the political forces was that they *had* to give solution to a problem that only materialized decades of grievances, so they knew they had to approve a Constitutional Referendum for the people’s approval (UNDP, 2011). By January 2009 the new Constitution was approved with 61% of popular vote and culminated a conflict that, by that time, was aggravating for already three years (Valencia Agudelo, 2008; Ain, 2012).

The road towards this approval was not easy, but there are three identifiable elements that helped the resolution of this conflict. First of all, *the social dimension*, regarding the citizens’ satiety towards confrontation about the constitutional project. During the time of the dialogue stagnation, Bolivians witnessed the occupation of airports, roads, the destruction of public property, among other violent acts that generated fear for a possible civil war among the population (UNDP, 2011). Therefore, by 2008 the people were asking for dialogue. But these voices were not heard until the massacre of Pando, where there were civil casualties (Ortuño in Carrión Vivar, 2017).

The UNDP (2011) identifies *the process dimension* as the second aspect and the space where trust was built through dialogue amongst the parties. The work of NGO Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria is especially remarkable, since it promoted informal



meetings between politicians and generated the space for discussions on the constitutions without the pressure of having to formally agree on things. These meetings allowed a more detained conversation on the constitutional text but, more importantly, produced suggestions in order to harmonize the final text.

Finally, there is *the political dimension*. As the negotiations advanced there were identifiable fractures amongst opposition parties and regional movements, fact that allowed that the moderate wing could lead the discussion and reject the most polarized positions towards the constitution. Through dialogue, the parties found the political will to reach an agreement and resolve the conflict. In this sense, both parties made important concessions: the government accepted significative changes to the text and the opposition accepted to discuss issues that were considered illegal before. Other important changes were related mainly to land ownership, the management of natural resources, the procedures for the election of authorities in the Legislative and Judiciary powers, the autonomies, among others (UNDP, 2011).

### ***The Bolivian National Dialogue as a decisive turn for the OAS***

2008 was a decisive year for the OAS, and not only because of what happened in Bolivia. In this conflict, the hemispheric forum would not only try to mend its failure in preventing the escalation of the Bolivian contradictions but would also face the rise of new regional organization that would finally challenge its status as a reinforced institution. Indeed, with the arrival of the Pink Tide of leftist governments at the beginning of the 21<sup>st</sup> century, several Latin American countries transformed their identities. This process was characterized by the preeminence of the discourse in favor of equality, inclusion, redistribution of wealth and development and its embodiment in strong leaderships that sought a change in the balance of power both at the intrastate and the regional levels (Ain, 2012, p.79; Carrión-Vivar, Jima-González and Paradela-López, 2018).

These progressist governments were suspicious towards the American hegemony and pushed for the creation of UNASUR, aimed to materialize the independence that they sought from the United States. The birth of this new regional forum generated a proliferation of institutions and hence increased what Betts calls *regime complexity*, where institutions have overlapping purposes and enter in a sort of

competition between each other, fighting to become the preferred forum by the states (Betts, 2013, p.69).

Therefore, by the time the Bolivian conflict was triggered, the OAS was not the only organization through which the crisis could be solved. The hemispheric forum called several times for the restoration of the dialogue, and eventually, Evo Morales asked the Permanent Council to accompany the process of the approval of the new constitution (Curcó Cobos, 2017). Having a stalled process, the Bolivian government invoked the IADC and the OAS sent a high-level mission, led by Dante Caputo, then Undersecretary of Political Affairs, to begin the mediation efforts (OAS, 2016).

From then on, the OAS facilitated several encounters between the opposition and the government and, in contrast to the Peruvian case, exerted a more traditional role of mediation along the efforts of several other international organizations that accompanied the process, including the UN and UNASUR. This potential lack of leadership could be attributed to the fact that, in general, the government did not define precisely what was expected of each international organization in the process of accompanying the dialogue (Ortuño in Carrión Vivar, 2017). In fact, Ortuño insists that in the beginning the government just expected IGOs to be “silent witnesses of the process”. But none of them did just that.

By fostering encounters between the parties, they pressured them not to break dialogue and pushed them towards the concretion of agreements (UNDP, 2011; Ain, 2012). In this sense, the OAS, along the UN and the recently created UNASUR, exerted their institutional power and ended up helping Bolivia break a pattern of violence (Barnett and Finnemore, 2004, p.177-178). And despite the possible obstacles the OAS may have encountered during its role of facilitation, Nató and Ortuño (cited in Carrión Vivar, 2017) agree that the organization was an essential actor in legitimating the process, especially with the generation of spaces of dialogue between the government and the opposition. In general, the international presence imprinted credibility in the process and guaranteed the continuity of the discussions (UNDP, 2011).

Despite not having a protagonist role as it had in Peru at the beginning of the century, the presence of the OAS, along with the other international observers, allowed the parties to reach an agreement that eventually ended the cycle of violence in Bolivian society. In this sense, the success

of the National Dialogue was due to the role of the block of international organizations accompanying the process as a whole. This does not discredit the OAS' efforts for fostering conversation among the conflict parties, including the conformation of parallel tables of discussion that allowed productive exchanges in accordance to the OAS Charter and the IADC.

Regarding the effects of regime complexity in the OAS, despite that the Bolivian case is considered as an inflection point for the organization, there is no concrete evidence of correlation between the emergence of UNASUR and the weakening of the OAS (Ain 2012, p.92; Legler in Carrión Vivar, 2017). On the contrary, any crisis in the hemispheric forum responds more to the waning of the American influence in the region and in the organization's capacity to order politics. This issue is not, however, the purpose of this chapter.

## Conclusions

Both in theory and practice, international organizations can play several roles in the international system. International Relations' constructivist theory grants them agency and recognizes them as entities capable of identifying conflict traits that the parties involved cannot see (Onuf, 1998, p.62). In addition, they are providers of international social goods that confer them a level of power and legitimacy (Barnett and Finnemore, 2004, p.161). Among others, these traits make IGOs important actors in the conflict resolution area. In this context, this chapter has evaluated the role that the OAS played in the resolution of two important political crises in the Americas.

In both the Peruvian and Bolivian cases, the OAS sent electoral observation missions prior to each crisis detonation as well as during their development. This could be seen as a central factor of the OAS' contribution to the success of both dialogue process: the fact that it assisted both countries previously gained the organization a deep knowledge of their political, social and economic realities. However, this also questions the organization's capacity in conflict prevention, because despite this knowledge and expertise, in none of the cases did it apply an early warning system that could avoid the escalation of conflict.

Another similarity in the role of the OAS in the two cases is the opening of communication channels between the conflict parties.

This is a fundamental element in the area of mediation, since it is the only way through which conflicting parties can expose, listen and understand the other's necessities and channel a solution. Now this happened in different extents in both cases: in Peru, the OAS *Mesa* filled an institutional void, while in Bolivia it did not have as high a profile, but still generated spaces for discussions among political actors. Finally, in both processes the OAS imprinted a halo of credibility and trust, central elements for their success. In this sense, the high institutionalization of the regional forum and its previous experiences positioned it as an actor whose endorsement was sought by the states, trusting its capacities in terms of facilitator and its impartiality.

But there are also some contrasts in the role of the OAS in both national dialogues. Maybe the clearest one is its position in face of a high regime complexity. The OAS of 2000 was definitely not the OAS of 2008. In Peru, the organization was able to set an agenda, fill a void, direction the discussion towards the citizens' best interest, while in Bolivia it was part of a group of organizations opening communication challenges.

On the other hand, both processes constituted different types of dialogues, since in Peru they exclusively included members of the political class, whereas in Bolivia there were more civil society representatives and, in general, was more inclusive. It is also important to note that both situations responded to different sorts of crises: the Peruvian one was a post-electoral crisis and in Bolivia the conflict turned around the stagnation of a constituent process. Also, the agreements reached were of different kind, in the first case the participants signed a National Accord and in the second one a new constitution was approved.

Needless to say, these differences do not minimize the success of each process, but they evidence that it is not possible to build a strict model for the accompanying of national dialogues, since each case depends on the context of each situation, context and even each international organization. The aspects here evaluated open research paths for the design of new mediation and dialogue strategies as well as initiatives to revive the application of valuable instruments of the defense of democracy, political system that is being challenged now more than ever.

## References

- Ain, G. (2012). *Multilateralismo y Resolución de Conflictos en Sudamérica* (tesis para la obtención del doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales) Universidad Autónoma de Madrid.
- Barnett, M. and Finnemore, M. (2004). The power of liberal international organizations. In M. Barnett and Duvall, R. *Power in Global Governance* (pp. 161-184) Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Basombrío, E. (2001). Lo bueno, lo malo, lo feo del papel de la OEA en la recuperación de la democracia en el Perú. *Ideele: Revista del Instituto de Defensa Legal*. 137, 71-74.
- Bercovitch, J. and Jackson, R. (2009). *Conflict Resolution in the Twenty-first Century. Principles, methods and approaches*. Ann Arbor, United States: The University of Michigan Press.
- Betts, A. (2013). Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution. *Global Governance*. 19, 69-81.
- Bloomfield, R. (1994). Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy-Regime, *Washington Quarterly*. 17(2), 157-159.
- Busso, A. (1998). La Organización de los Estados Americanos en las puertas del siglo XXI: un momento decisivo en la evolución del multilateralismo regional, *Relaciones Internacionales*, 8 (15), La Plata, (June-November): 293-298.
- Cameron, M. (2010). Political and economic origins of regime change in Peru. In Cameron, M. and Mauceri, P. *Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy* (pp. 37-69). Pennsylvania: Penn State Press.
- Carrión, J. (2006). *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Carrión-Vivar, K., Jima-Gonzalez, A. and Paradela-López, M. (2018). The influence of alternative financial forums of cooperation in Bolivia and Ecuador. An analysis of SSC in the Pink Tide countries. In Gómez-Zapata, Y. (compiladora). *Observatorio Público: Experiencias, tendencias y desafíos* (pp. 134-169). Medellín: Publicar-T
- Carrión Vivar, K. (2017) *The role of the OAS in the success of the National Dialogues in Peru (2000) and Bolivia (2008)*. Flacso, Ecuador.

Available online in: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/11791/2/TFLACSO-2017KDCV.pdf>

- CEDIB. (2007). *Por un balance de la Asamblea Constituyente*, Cochabamba, Bolivia: Centro de Documentación e Información Bolivia.
- Collier, D. and Levitsky, S. (1997). Research note: Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research, *World Politics*, 49 (3), 430-451.
- Cooper, A. and Legler, T. (2006). *Intervention Without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cooper, A. and Legler, T. (2001). A Model for the Future? *Journal of Democracy*, 12(4), 123-136.
- Cooper, A. and Legler, T. (2005). A Tale of Two Mesas: The OAS Defense of Democracy in Peru and Venezuela. *Global Governance*. 11(4) (October-December), 425-444.
- Curcó Cobos, F. (2018). The new Latin American constitutionalism: a critical review in the context of neo-constitutionalism. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes* 43(2), 212-230
- Dahl, P. (2009). *International Organisations: Their Role in Conflict Management*. Copenhagen, Denmark, Royal Danish Defence College.
- Deheza, Grace. (2008). Bolivia: ¿Es posible la construcción de un nuevo Estado? La Asamblea Constituyente y las autonomías departamentales. *Revista de Ciencia Política*. 28(1), 61-69.
- El Tiempo. (1995). OEA respalda la visión Gaviria, artículo publicado el 9 de junio de 1995.
- Farer, T. (1996). Collectively Defending Democracy in the Western Hemisphere. In Farer, T. (ed.). *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas*. (1-25). Baltimore, United States: The Johns Hopkins University Press.
- Ferguson, P. (2002). The Inter-American Democratic Charter: Challenges and Opportunities. *Conferencia sobre la Carta Democrática Interamericana en Vancouver, Canadá*. (12-13 noviembre). Available online in: [http://www.focal.ca/pdf/OAS\\_Ferguson-UBC\\_Inter-American%20Democratic%20Charter%20rapporteur%20report%20April%202003.pdf](http://www.focal.ca/pdf/OAS_Ferguson-UBC_Inter-American%20Democratic%20Charter%20rapporteur%20report%20April%202003.pdf)

- Gaviria, C. (1998). OAS Secretary General César Gaviria Trujillo's speech in the Americas Conference (March 5th), available online in: [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/discurso.asp?sCodigo=02-0208](https://www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.asp?sCodigo=02-0208)
- Graham, J. (2002). A Magna Carta for the Americas. The Inter-American Democratic Charter: Genesis, Challenges and Canadian Connections. *Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL)*, available online in: [http://www.channelingreality.com/nau/magna\\_carta\\_of\\_Americas.pdf](http://www.channelingreality.com/nau/magna_carta_of_Americas.pdf)
- Ishikawa, J. (2004). *Aspectos clave del Diálogo Social Nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social*. Oficina Internacional del Trabajo. Available online in: [http://guia.oitcinterfor.org/sites/default/files/conocimientos/aspectos\\_clave\\_del\\_DS\\_nacional.pdf](http://guia.oitcinterfor.org/sites/default/files/conocimientos/aspectos_clave_del_DS_nacional.pdf)
- Herz, M. (2002). El papel de la OEA en la seguridad continental. *Papeles*. 80, 43-52.
- Horowitz, B. (2010). *The Transformation of the Organization of American States: A multilateral framework for regional governance*. New York, United States: Anthem Press.
- Ishikawa, J. (2004) *Aspectos clave del Diálogo Social Nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social*. Oficina Internacional del Trabajo. [http://guia.oitcinterfor.org/sites/default/files/conocimientos/aspectos\\_clave\\_del\\_DS\\_nacional.pdf](http://guia.oitcinterfor.org/sites/default/files/conocimientos/aspectos_clave_del_DS_nacional.pdf)
- Käss, S. and Velázquez Castellanos, I. (2009). *Reflexión crítica a la nueva constitución política del Estado*. La Paz, Bolivia: Fundación Konrad Adenauer.
- Krasner, S. (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*. 36(2), 185-205.
- Lagos, E. and Rudy, T. (2004). In Defense of Democracy. *The Inter-American Law Review*, 35(2), 283-309.
- Lazarte, J. (2009). Crisis y percepciones en la crisis. Actores y estrategias. In Romero, C.; Böhr, C. and Peñaranda, R. *Del conflicto al diálogo: una mirada hacia el futuro*. La Paz, Bolivia: Friedrich Ebert Stiftung.
- Legler, T. (2003). "Peru then and now: The Inter-American democratic charter and Peruvian democratization". *Canadian Foreign Policy Journal*. 10(3), 61-73.

- Legler, T.; Lean, S.; and Boniface, D. (2007). *Promoting Democracy in the Americas*. Baltimore, United States: The Johns Hopkins University Press.
- Levinger, M. (2013). *Conflict Analysis: Understanding Causes, Unlocking Solutions*. Washington, DC, United States: United States Institute for Peace.
- Levitt, B. (2005). A Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter. *Latin American Politics and Society*, 48(3), 93-123.
- Meza Salazar, S. (2002). La democracia y el Sistema Interamericano: de la Carta de la OEA a la Carta Democrática Interamericana. *Agenda Internacional*. 7(16), 97-122.
- Milet, V. (2004). El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional. *Pensamiento Propio*. 9(19). (January-July),143-178.
- Muñoz, H. and D'Leon, M. (1998). The Right to Democracy in the Americas, *Journal of Inter-American Studies & World Affairs*, 40(1), 1-14.
- National Democratic Institute (NDI) and Carter Center. (2000). *Peru elections 2000*. Final report of the NDI/Carter Center monitoring project, available online in: <https://www.cartercenter.org/documents/292.pdf>
- Omaña, R. (2005). La Mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA) como instrumento de promoción de la democracia. El caso venezolano 2002-2003. (Tesis para la obtención de Maestría en Estudios Latinoamericanos, Mención Relaciones Internacionales), Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Available online in: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2448/1/T0342-MELA-Oma%C3%B1a-La%20mediaci%C3%B3n%20de.pdf>
- Onuf, N. (1998). Constructivism: A User's Manual. In Kubáľková, V.; Onuf, N.; Kowert, P. (eds.) *International Relations in a Constructed World*. (58-78). Armonk, New York, United States: M.E. Sharpe, Inc.
- Organization of American States (OAS). (1948). OAS Charter. Available online in: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A-41\\_Carta\\_de\\_la\\_Organizacion\\_de\\_los\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm)



- Organization of American States (OAS). (1990). Executive Order No. 90-3. Topic: Democracy Promotion Unit. Available online in: <http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/EX-OR-90-3s.htm>
- Organization of American States (OAS). (1991). "AG/RES. 1080 (XXI-O/91) Representative Democracy. Available online in: <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>
- Organization of American States (OAS). (1992). Protocol of Reforms to the OAS Charter (A-56) Washington Protocol. Available online in: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A-56\\_Protocolo\\_de\\_Washington.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington.htm)
- Organization of American States (OAS). (2000). AG/RES. 1753 (XXX-O/00). Mission of the General Assembly President and the Secretary General to Peru. Available online in: [http://www.oas.org/juridico/spanish/ag00/agres\\_1753\\_xxxo00.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ag00/agres_1753_xxxo00.htm)
- Organization of American States (OAS). (2001). Inter-American Democratic Charter. Available online in: <http://www.oas.org/es/democratic-charter/>
- Perina, R. (2001). El Régimen Democrático Interamericano: el papel de la OEA. In *Sistema Interamericano y Democracia* de Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- United Nations Development Program (UNDP). (2011). *No lo habíamos imaginado así. Una historia de diálogo, conflicto y pacificación en Bolivia*.
- Rabe, S. (2004). ¿Es importante para Latinoamérica la contienda George W. Bush-John E. Kerry? In: Savino, L. (comp.) *Las elecciones de los Estados Unidos y el impacto global*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios Americanos.
- Ramis, N. (2010). La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: un objetivo en construcción, *ICIP Working Papers, Instituto Català Internacional per la Pau*. Available online in: [http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/workingpapers/arxius/wp10\\_7\\_cast.pdf](http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/workingpapers/arxius/wp10_7_cast.pdf)
- Romero, C.; Böhr, C.; and Peñaranda, R. (2009). *Del conflicto al diálogo: memorias del acuerdo constitucional*. La Paz, Bolivia: Friedrich Ebert Stiftung.
- Russell, R. (2003). La política de los Estados Unidos hacia América Latina: una visión desde el Sur. In Paz, G. and Roett, R. *América Latina en*

*un entorno global en proceso de cambio*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

- Sikkink, K. (1997). Reconceptualizing sovereignty in the Americas: Historical precursors and current practices. *Houston Journal of International Law* 19(705), 705-724.
- Sprinz, D. & Wolinsky-Nahmías, Y. (eds.). (2004) *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Stokes, S. (1996). Peru: The Rupture of Democratic Rule. In: Domínguez, J. and Lowenthal, A. *Constructing Democratic Governance: South America, Vol. 2*. (58-71). Baltimore, United States: The Johns Hopkins University Press.
- Sagasti, F. and Prada, F. (2005). Los procesos de diálogo social en Perú. In Piazze, A. and Flaño, N. (eds.) *Diálogo Social en América Latina* (93-116). Washington, DC, United States: IDB Bookstore.
- Santa Cruz, A. (2013). *International election monitoring, sovereignty and the Western Hemisphere: The Emergence of an International Norm*. New York, United States: Routledge.
- Soria Luján, D. (2014). La defensa de la democracia dentro y fuera de las fronteras. El proceso político de la Mesa de Diálogo de la OEA del año 2000. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. 1(1), 55-76.
- Tanaka, M. (2000). Perú. Elecciones-2000 y los conflictos poselectorales. *Nueva Sociedad*. 169 (September-October).
- Tran, M. (May, 26th 2000). Peru risks isolation over one-candidate election. *The Guardian*. Available online in: <https://www.theguardian.com/world/2000/may/26/marktran>
- Uggla, F. (2009). Bolivia: Un año de vivir peligrosamente. *Revista de Ciencia Política*. 29(2), 247-273.
- Valencia Agudelo, G. (2008). Bolivia, 2003-2008: un período de profundas transformaciones políticas y económicas. *Perfil de Coyuntura Económica*. 12 (diciembre), 179-202.
- Washington Office on Latin America (WOLA). (2000). Deconstructing democracy: Peru under Alberto Fujimori, working paper, available online in: [https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Andes/Peru/past/peru\\_deconstructing\\_democracy\\_fujimori\\_eng.pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Andes/Peru/past/peru_deconstructing_democracy_fujimori_eng.pdf)

# La criminalización de la violencia sexual contra la mujer. El proceso de la Corte Penal Internacional contra Jean-Pierre Bemba Gombo.

Miguel Paradela López \*

Alexandra Jima González \*\*

Diana Carolina Arteaga Villa \*\*\*

Andrea Isabel Mira Martínez\*\*\*\*

---

---

\* Tecnológico de Antioquia-Institución Universitaria (Colombia). Correo electrónico: miguel.paradela@tdea.edu.co

\*\* Tecnológico de Antioquia-Institución Universitaria (Colombia). Correo electrónico: alexandrajima@tdea.edu.co

\*\*\* Tecnológico de Antioquia-Institución Universitaria (Colombia). Correo electrónico: arteagacar@hotmail.com

\*\*\*\* Tecnológico de Antioquia-Institución Universitaria (Colombia). Correo electrónico: andreisabel310@hotmail.com



### Resumen

El proceso de la Corte Penal Internacional contra Jean-Pierre Bemba Gombo fue el primer caso en el que se juzgaron crímenes de violencia sexual como causa principal. Este capítulo tiene el objetivo de demostrar que este avance fue posible gracias al giro constructivista en las relaciones internacionales y al reconocimiento de la importancia del enfoque de género, propuesto por el feminismo. En primer lugar, a partir de la teoría constructivista, y con base en el derecho internacional, se analiza el proceso de conformación de la protección de la mujer. Del mismo modo, se estudia el proceso judicial de Jean-Pierre Bemba y se muestran los motivos de su condena en primera instancia y de su posterior absolución. Finalmente, se muestra la relevancia de este caso en la visibilización de los crímenes sexuales contra las mujeres y en la protección a ellas durante los conflictos bélicos. Como conclusión, el artículo demuestra que el avance en la visibilización de la violencia contra la mujer en conflictos bélicos se enmarca en el giro constructivista en las relaciones internacionales y en el reconocimiento de la importancia de incluir la perspectiva de género en las instituciones.

### Palabras clave:

Conflictos bélicos, Corte Penal Internacional, Jean-Pierre Bemba Gombo, responsabilidad penal internacional, violencia sexual.

### Abstract:

The process of the International Criminal Court against Jean-Pierre Bemba Gombo was the first case in which crimes of sexual violence were judged as the main crime. This article aims to demonstrate that this progress was possible only after the constructivist turn in international relations, and the recognition of the importance of the gender approach proposed by feminist schools of thought.

First, this article analyzes the shaping process of women's protection under Constructivism. Then, the study explores the judicial process of Jean-Pierre Bemba as well as the case for his initial conviction and his subsequent acquittal. Finally, the article exposes why this case is relevant within the visibility of sexual crimes against women and in the protection of women in armed conflicts. In conclusion, the article demonstrates that the progress made in this subject is framed within the constructivist turn in international relations and in the recognition of the importance of including the gender perspective institutionally.

### Keywords:

Armed conflicts, International Criminal Court, Jean-Pierre Bemba Gombo, international criminal responsibility, sexual violence.

# La criminalización de la violencia sexual contra la mujer. El proceso de la Corte Penal Internacional contra Jean-Pierre Bemba Gombo

## Introducción

La violencia sexual contra la mujer ha sido una constante durante los conflictos bélicos. Bajo la concepción de la mujer como 'botín de guerra', la aceptación de ciertos delitos como 'daños colaterales' y el silencio de las propias víctimas —que a menudo ocultan sus padecimientos por vergüenza o por miedo al rechazo de sus allegados—, la práctica de la violencia sexual sobre las mujeres se ha tolerado hasta el punto de convertirse en una costumbre relativamente habitual en los conflictos militares. En este sentido, si bien el derecho internacional ha realizado un importante esfuerzo en el desarrollo de la responsabilidad penal individual, generalmente se ha enfocado en la persecución de crímenes contra la vida de los prisioneros y de los no combatientes. De hecho, incluso cuando finalmente los crímenes de violencia sexual fueron reconocidos dentro del Estatuto de Roma, no se elevaron causas en su judicialización, ya fuese por la dificultad para encontrar testimonios y pruebas o por la necesidad de dar prioridad a otras causas consideradas de mayor urgencia y gravedad.

Por todo esto, la apertura del proceso contra Jean-Pierre Bemba Gombo —ex vicepresidente de la República Democrática del Congo— por las violaciones y saqueos que el Movimiento para la Liberación del Congo (MLC) llevó a cabo contra la población de la República Centrafricana, se ha entendido como un punto de inflexión en la judicialización

de este tipo de crímenes. Por primera vez la causa principal de un procesamiento de la Corte Penal Internacional consistió en el juzgamiento de actos de violencia sexual contra la población civil, que se concretó en crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

En este sentido, el objetivo de este capítulo es analizar el caso de Bemba y explorar cómo su procesamiento es el resultado de una dinámica de cambio en materia de reconocimiento de los crímenes de violencia sexual contra la mujer en la esfera internacional, fruto del desarrollo de la tradición constructivista de las relaciones internacionales, y del feminismo como reconocimiento de unas condiciones estructurales que afectan negativamente a las mujeres en todas las esferas de la sociedad.

Metodológicamente, el capítulo consiste en el análisis documental de la sentencia del acusado y de documentos clave que recogen los avances en materia de prevención y eliminación de violencia contra la mujer. Estos instrumentos se toman en conjunto con obras de la teoría constructivista y de la teoría feminista para llevar a cabo un análisis orientado hacia tres objetivos: realizar un análisis histórico del conflicto en la República Centroafricana; comprender la relevancia de la violencia sexual como arma de guerra y sus repercusiones en las víctimas, y analizar la influencia de las teorías constructivistas y feministas en el desarrollo de un cuerpo jurídico de responsabilidad penal internacional.

Para ello, en primer lugar, se hace un análisis teórico del proceso que permitió la conformación de la responsabilidad penal internacional en materia de protección de la mujer en los conflictos bélicos, desde el enfoque constructivista de las relaciones internacionales y desde el feminismo. A continuación, se lleva a cabo una contextualización del conflicto en la República Centroafricana, se expone el papel que tuvo el MLC y los crímenes que presuntamente cometieron bajo el liderazgo de Bemba. Posteriormente, se aborda el proceso judicial al que se enfrentó el acusado, exponiendo los alegatos de la Fiscalía y de la defensa, los principales métodos de prueba y los testimonios más significativos de las víctimas.

Posteriormente se analizan los argumentos sobre los que se basó la sentencia condenatoria de 2016, haciendo especial hincapié en la responsabilidad de mando y en la definición de los actos de violencia sexual sobre la población civil en el conflicto de la República Centroafricana.

Finalmente, dichos argumentos se ponen en contraposición con la sentencia de apelación que en 2018 absolvió al acusado por una serie de errores de forma y por la insuficiente evidencia sobre el liderazgo y la falta de vigilancia de Jean-Pierre Bemba sobre el MLC.

En el capítulo se demuestra, como conclusión, que el proceso contra Jean-Pierre Bemba Gombo visibilizó la violencia sexual que la mujer padece en contextos bélicos y creó un cuerpo jurídico argumentativo que permite la actuación posterior de la Corte Penal Internacional. En este sentido, si bien el proceso judicial terminó con la absolución del acusado, este proceso refleja dos avances en la protección de la mujer en contextos bélicos: el giro de las instituciones hacia la inclusión de un enfoque de género que tome en consideración la importancia de visibilizar a la mujer, y la relevancia de la agencia de los individuos para incidir en el cambio de las estructuras sociales.

## Metodología

Este capítulo es el resultado de un proceso investigativo de un año de duración llevado a cabo en el marco de las asignaturas Trabajo de Grado I y Trabajo de Grado II en el Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria. Por tal motivo, los resultados reflejados en esta investigación representan la culminación de la formación profesional de las alumnas que participaron en ella, así como la presentación formal de los resultados de un proceso intensivo de indagación, sistematización e interpretación de la información.

Como se mencionó en el apartado anterior, la metodología empleada consiste en el análisis documental de la sentencia del acusado y de documentos clave que recogen los avances en materia de prevención y eliminación de violencia contra la mujer. Principalmente, se analiza el Estatuto de Roma para evidenciar los progresos en cuanto al reconocimiento de la violencia sexual contra la mujer en conflictos bélicos. Asimismo, se analiza la evolución de este proceso a través de los tribunales especiales de Tokio, Núremberg, Yugoslavia y Ruanda.

Simultáneamente, el capítulo desarrolla un marco teórico con base en la Teoría Constructivista de las Relaciones Internacionales y el reconocimiento —desde el feminismo— de la existencia de condiciones



estructurales que perjudican a la mujer e invisibilizan el impacto negativo de los conflictos bélicos. Al cohesionar estos dos componentes teóricos, se evidencia que la agencia de los individuos es fundamental para la construcción de instituciones que incluyan en sus legislaciones temas concernientes a la criminalización de la violencia sexual contra la mujer.

En definitiva, el capítulo aporta a la comprensión conceptual del caso de Jean-Pierre Bemba desde las teorías del constructivismo y del feminismo con el fin de enmarcar la discusión de los hechos ocurridos en la República Centroafricana bajo una perspectiva que permita comprender mejor la importancia de este caso en el proceso que ha conducido a una mayor protección de la mujer contra la violencia sexual en conflictos bélicos.

### **Las teorías constructivistas y feministas en las relaciones internacionales**

Actualmente, resulta imposible abordar el estudio de las relaciones internacionales solamente mediante el uso de las teorías clásicas como el realismo o el liberalismo, ya que la disciplina ha experimentado grandes cambios, especialmente en las últimas décadas. Después del debate teórico entre el realismo y el liberalismo y el posterior resurgimiento de las corrientes neorealistas y neoliberales, emergieron nuevas corrientes que pusieron en entredicho la forma como dichos enfoques interpretan el mundo y propusieron un debate renovador en términos ontológicos, epistemológicos y metodológicos (Braun, Schindler y Wille, 2018; Alyushin y Knyazeva, 2018).

Durante este periodo de enriquecimiento de los debates, en la Teoría de Relaciones Internacionales emerge la corriente constructivista la cual argumenta que el mundo no funciona independientemente del quehacer de los individuos, tal y como afirmaban las escuelas neorealistas y neoliberales. En este sentido, la escuela constructivista desafía la concepción tradicional del escenario político mundial como un sistema ajeno a la voluntad del hombre y la mujer, restándoles así el protagonismo a los Estados como entes unitarios y autónomos en la política internacional. En esta dinámica, conceptos como la cultura, las normas, el contexto histórico, las ideologías y los valores recobran especial significación para interpretar los fenómenos políticos.

De esta forma, se les otorga mayor importancia a los individuos — hombres y mujeres— como agentes con capacidad de transformar su contexto mediante su participación en procesos históricos y sociales (Wojciuk, 2017; Tickner, 1988). Esto último comprende el gran cambio que trae consigo la escuela constructivista, puesto que al establecer que el individuo es un ente capaz de incidir en la configuración de su entorno, se abre camino la incorporación de nuevas perspectivas para comprender la política internacional. En esta dinámica se posiciona el surgimiento del feminismo, que empieza a tomar fuerza después de la crítica que hiciera Tickner (1988) a los principales postulados de Morgenthau, al argumentar que la política internacional es un mundo de los hombres caracterizado por la discriminación hacia las mujeres, reprimiendo e ignorando sistemáticamente su participación en la esfera política. En este sentido, Carole Pateman argumenta en su obra *The Sexual Contract* (1988), que la democracia y el debate político occidentales se sustentaron siempre en la sumisión de la mujer, la cual quedó apartada del ámbito público.

El feminismo posiciona el término *patriarcado* como uno de los ejes centrales para el análisis de la sociedad en su conjunto. Más concretamente, este término emerge como una herramienta analítica para explicar, criticar e intentar cambiar las relaciones de género asimétricas en distintas formaciones sociales, modos de producción y épocas históricas (Millett, 1983). A partir del reconocimiento del sistema patriarcal y de los roles de género<sup>1</sup>, se podría situar teóricamente la implementación del enfoque de género<sup>2</sup> en el desarrollo de las instituciones internacionales, precisamente como respuesta a las preocupaciones que instaló la escuela feminista con respecto a la desigualdad entre lo masculino y lo femenino.

Como bien menciona Lozano Vázquez (2012), uno de los principales objetivos del feminismo dentro del debate académico en las relaciones internacionales comprende el desafío hacia el paradigma realista y liberal que, de acuerdo a las posiciones feministas, justifica el mantenimiento y la operación de un sistema internacional que posiciona al hombre en un

---

1 "Las reflexiones de Simone de Beauvoir (1949) sentaron las bases para lo que, posteriormente, conformaría el cuerpo de las teorizaciones y análisis feministas sobre el género. En *El Segundo Sexo*, Beauvoir (1949) enfatizó el carácter social de la construcción de la mujer como 'la otra', a partir de determinadas diferencias corporales que constituían la base de su subordinación social" (Sosa Sánchez, 2013, p. 184).

2 El enfoque de género o perspectiva de género es una categoría de análisis que contempla el rol del género como constructo social y su influencia en todos los aspectos de la sociedad. Por tanto, al adoptar un enfoque de género se toma en cuenta que las construcciones en torno al género permean todos los aspectos de la vida en sociedad, y que al reconocer explícitamente estas diferencias se podrían estructurar mecanismos para garantizar la igualdad.

estado de ventaja sobre la mujer quien, a su vez, debe lidiar con un *status quo* que le es absolutamente desfavorable y opresivo (Tickner, 1988).

En la lógica feminista se promueve la constante resistencia a las dinámicas que invisibilizan a las mujeres mediante el cuestionamiento permanente de los patrones que han regido la sociedad, entre los cuales se destaca la concepción de que lo masculino es lo fuerte y lo que tiene valor, y se otorga a la mujer un papel apacible caracterizado por la debilidad y la subjetividad (Zenovich y Cooks, 2018). Mediante la perpetuación de estas características para hombres y mujeres, se ha conferido a la mujer una inferioridad que permea las esferas públicas y privadas, nacionales e internacionales, que hace que ellas tengan menos representatividad en los escenarios donde se hace política y leyes, y así se crean legislaciones, tratados e instituciones que las marginalizan ante las estructuras de poder (Stöckmann, 2018).

Tras la visibilización que hace el feminismo de una estructura social que pone en desventaja a las mujeres, y con el reconocimiento en el constructivismo de que tanto los agentes como las estructuras están contruidos bajo un proceso dinámico mutuamente constituido, se abre paso un posible cambio de la política internacional. Debido a la capacidad de agencia que otorga el constructivismo a los actores sociales, se puede entender el papel activo que ha logrado tener la mujer en las últimas décadas, entendiendo su resistencia desde escenarios públicos, privados, académicos, políticos, etc. En este sentido, la lucha para exigir el voto femenino o las numerosas demostraciones en todo el mundo para demandar la garantía de derechos sexuales y reproductivos dan cuenta de que la agencia de los actores puede ser capaz de lograr una transformación visible en la sociedad.

En consecuencia, la configuración de instituciones que toman en cuenta la perspectiva de género en el sistema internacional obedece a un proceso social que se ha venido desarrollando desde que se reconoce que conceptos como masculinidad y feminidad comprenden un conjunto de categorías socialmente construidas que varían en función del tiempo y el lugar. Esta última aseveración, que implica que el género se determina socialmente y no biológicamente —tal y como ya apuntaba Simone de Beauvoir (1949)—, trae consigo la aceptación tácita de que la igualdad entre hombres y mujeres debe regir todo tipo de iniciativa (Tickner y True, 2018).

Como consecuencia del desarrollo de este proceso, actualmente se pueden encontrar diversos campos e instituciones en los que las posturas feministas han calado profundamente, por ejemplo, el derecho internacional, el derecho humanitario y, más específicamente, la Corte Penal Internacional (CPI), que hoy en día se considera como una de las instituciones más innovadoras en cuanto a la inclusión del enfoque de género. Sin embargo, si bien en la CPI se han logrado incluir varios delitos que invitan a replantear el papel de la mujer —mediante la inclusión de la violencia sexual exenta de concepciones moralistas—, existen dos perspectivas feministas que han protagonizado el debate en torno a los avances que se han logrado desarrollar (Daoust, 2017).

Una de las perspectivas feministas sobre este reconocimiento, la *perspectiva de la implementación*, establece que el caso supone un éxito en cuanto a la implementación de normas y legislaciones ya existentes, ya que el proceso de Bemba ejemplificó todos los avances que se habían hecho en materia de justicia penal internacional, violencia sexual y responsabilidad de mando. En este sentido, ciertos aspectos de la sentencia se pueden considerar un éxito, como el reconocimiento explícito del uso de la violación como arma de guerra, la visibilización de la mujer como víctima de conflictos armados, y el respeto y la sensibilidad hacia las víctimas de violencia sexual.

Por otro lado, la *perspectiva feminista normativa*, que cuestiona las normas mismas sobre las que se basa el derecho internacional y el derecho humanitario, establece que si bien el caso de Bemba innova en muchos aspectos, también refleja la problemática en torno a la creación de normas internacionales basadas en ‘presunciones masculinas’ que no toman en consideración el escenario global de desigualdad sistemática de género. Esta perspectiva es mucho más radical y afirma que tanto el sistema internacional como el derecho internacional y el derecho humanitario sientan sus bases en perspectivas masculinas que solamente hacen provisiones especiales para las mujeres. En este sentido, la única forma posible para avanzar en términos de igualdad de género, según esta perspectiva, radica en evaluar las premisas de género subyacentes en el derecho penal internacional, y no solamente en valorar el grado de implementación de las normativas vigentes (Daoust, 2017).

En términos prácticos, estas dos perspectivas coexisten y se van tensando entre sí a medida que el enfoque de género gana más relevancia en los

debates de todas las esferas sociales. Aseverar que no hay ningún avance en materia de reconocimiento a la problemática enfrentada por las mujeres en contextos de conflictos bélicos resulta incorrecto, como tampoco sería adecuado asegurar que la situación actual es la idónea, especialmente si se toman en cuenta las legislaciones nacionales en materia de género. Resulta más adecuado, entonces, afirmar que ambas perspectivas ofrecen visiones diferentes de cómo ha avanzado la legislación en términos de igualdad de género: mientras la perspectiva de la implementación se enfoca en procesos puntuales, la perspectiva normativa pretende solucionar la raíz del problema mediante la creación de nuevas leyes e instituciones en los ámbitos tanto nacional como internacional.

A la luz de esta discusión, la sentencia en contra de Bemba refleja los avances enmarcados dentro del constructivismo y el feminismo, puesto que por primera vez en un tribunal internacional se establece la violación como un crimen, sin la necesidad de apoyarlo sobre la legislación de otro, es decir, se reconoce plenamente el papel de la mujer en los conflictos bélicos con total independencia de argumentos de índole moral o bajo la lógica de establecer la comisión de crímenes de violencia sexual como una subcategoría de otro acto criminal. Estos avances muestran las proposiciones teóricas desde el constructivismo en las relaciones internacionales. Específicamente, que la agencia de los individuos puede alterar las relaciones de poder en todos los niveles y que las críticas desarrolladas desde el feminismo pueden llegar a permear en las comunidades políticas y llegar a visibilizar fenómenos que eran invisibles anteriormente.

En la siguiente sección se explora la evolución histórica de la responsabilidad penal internacional del individuo de cara a analizar cómo el derecho internacional ha incluido en sus legislaciones el enfoque de género, gracias a las propuestas teóricas del feminismo así como a las demostraciones sociales realizadas por la sociedad civil, reconociendo explícitamente la importancia de la agencia del individuo para modificar las estructuras sociales.

### **Evolución histórica de la responsabilidad penal internacional del individuo**

El proceso de conformación de la responsabilidad internacional del individuo tiene sus raíces en el pensamiento político originado en la Roma

Antigua. Así, el *Ius Gentium*, que regulaba las relaciones del Imperio para con los extranjeros, fue retomado por autores cristianos con el fin de establecer una serie de derechos y obligaciones que se debían reconocer a los extranjeros. Sobre esta base, unida al reconocimiento de los derechos humanos, se consolidó la necesidad de intervenir ante supuestos de graves crímenes o vulneraciones manifiestas (Paradela, 2016).

En este sentido, si bien ha existido un proceso de progresiva restricción de comportamientos bélicos (por ejemplo, los cuatro convenios de Ginebra y los tres protocolos para modificarlos), la violencia contra las mujeres en los conflictos bélicos ha sido, en general, poco perseguida judicial y políticamente. Así, aunque el Cuarto Convenio de Ginebra recoge en su artículo 27 la prohibición expresa de la violación y la prostitución forzada de las poblaciones no combatientes, generalmente este tipo de crímenes no son perseguidos al ser considerados menos relevantes que otros, como asesinatos, torturas, etc.

No obstante, la violación y la prostitución forzada han sido muy frecuentes en los contextos bélicos, ya sea a modo de venganza contra el enemigo o con fines más específicos. En este sentido, la violación a la mujer como arma de guerra puede dirigirse a la consecución de una pluralidad de objetivos que van desde la motivación de la tropa, el interrogatorio, la limpieza étnica<sup>3</sup> o la desmoralización del combatiente enemigo (que ve cómo no puede proteger a su población). La academia ha estudiado en profundidad cómo la violencia sexual puede dar lugar a toda una serie de problemáticas tanto físicas como psicológicas para la víctima (Herrero y Garrido, 2002; Itzin, Taket y Barter-Godfrey, 2010; Kelly, 2013; Kimberly, Campbell, Sullivan y Davidson, 1995). No obstante, la violación tiene un efecto adicional que impacta profundamente en el tejido social de la población. Con frecuencia puede llevar a una doble victimización, puesto que las comunidades tienden a culpabilizar a las propias víctimas por no haber evitado su violación, las aíslan e impiden la continuación de su vida. En este sentido, las propias familias de las víctimas a menudo tratan de ocultar los crímenes padecidos, y dificultan su judicialización y la restitución de los daños (Lovatón, 2009).

Ahora bien, en la actualidad los crímenes de violencia sexual se recogen en los instrumentos de derecho internacional y derecho internacional

3 La violación de mujeres ha sido utilizada en diversos conflictos (por ejemplo, las guerras de Bangladesh, Yugoslavia y Ruanda) como mecanismo de limpieza étnica (Sharlach, 2000).

humanitario. Dicho reconocimiento supuso un arduo proceso histórico en el que varios actores tuvieron que consensuar términos como “género”, “embarazo forzado” o “violación sexual”. En este sentido, la configuración de los crímenes de índole sexual, tal y como se estipulan en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, es el producto de un avance progresivo que tuvo sus orígenes en la creación de los tribunales de Tokio y Núremberg después de la Segunda Guerra Mundial y los tribunales *ad hoc* de la ex Yugoslavia (1993) y Ruanda (1994) (Grey, 2017).

### ***Tribunales de Tokio y Nuremberg***

La violencia sexual contra las mujeres ha estado presente en todos los conflictos armados y se ha utilizado como un arma de guerra para humillar a las víctimas así como para amedrentar a los grupos humanos a los que pertenecen, fue así como se acentuó la condición del cuerpo de la mujer como arma de guerra y se hizo irreproducible el discurso de que la guerra afecta solamente a los hombres. Durante la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, los nazis cometieron crímenes sexuales atroces como la esterilización forzada de judías y gitanas, la experimentación en mujeres judías embarazadas y la inseminación por medio de violación (Grey, 2017).

Si bien han existido intentos para evitar que se cometan crímenes de índole sexual, comúnmente se los enmarcaba como actos que atentaban contra el honor y los derechos de la familia, y así se socavó su relevancia en la legislación de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Esto último puso en evidencia la falta de enfoque de género en el derecho internacional humanitario, pues, hasta el momento se había priorizado proteger el honor y la dignidad de la mujer por encima de la libertad de su cuerpo, su sexualidad y la inviolabilidad de su intimidad (Odio, 1999). Es más, aunque se tenía un amplio conocimiento de la existencia de estos crímenes, ni el Tribunal Militar Internacional ni las convenciones de La Haya de 1907 los recogieron en sus estatutos (Grey, 2017).

Uno de los casos más controvertidos en materia de violencia sexual y reproductiva fue el de la *Rasse-und Siedlungshauptamt der SS* (RuSHA [Oficina de Raza y Asentamiento]), organización que cometió graves crímenes en contra de mujeres embarazadas con el fin de fortalecer “la raza aria” y lograr exterminar determinados grupos étnicos por medio de abortos forzados a las mujeres provenientes de Europa del Este

tras analizar si el embarazo resultaría en un “niño racialmente valioso” (Grey, 2017). Al final de este caso, de los nueve crímenes juzgados, dos se plantearon en torno al uso de la violencia reproductiva y sexual.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y tras la puesta en marcha de los tribunales de Núremberg y Tokio, se sentó un precedente importante en cuanto a la responsabilidad penal individual por la comisión de graves crímenes de guerra. Sin embargo, en los casos procesados en dichos tribunales los crímenes de naturaleza sexual fueron obviados (Grey, 2017). Si bien en 1948 se aprobaron las cuatro convenciones de Ginebra y, más tarde, dos protocolos adicionales, la protección que se brinda a las mujeres por medio del artículo 27 de la Cuarta Convención de Ginebra (1949) y el artículo 3 de todas las convenciones se alinea con la defensa de su honor y pudor.

Aunque en los tribunales de Tokio y Núremberg no se juzgaron crímenes sexuales —ya que ni siquiera se contemplaron dentro de sus jurisdicciones—, se debe recalcar que los principios de Núremberg sustentan la justicia penal internacional en la actualidad. Específicamente, los principios empleados en Tokio y Núremberg conformaron la base fundacional de los tribunales *ad hoc* creados en la década de los noventa. De esta forma, el combate y castigo a la tortura y el genocidio comprenden la razón de ser no sólo de los tribunales especiales, sino también de la Corte Penal Internacional.

### ***Tribunales ad hoc: Yugoslavia y Ruanda***

El conflicto de desintegración de la antigua Yugoslavia y el genocidio de la población tutsi en Ruanda instaron a la comunidad internacional a la creación de dos tribunales *ad hoc* para juzgar todos los crímenes que se cometieron en ambos territorios. Así, en 1993 y 1994, respectivamente, y mediante el empleo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, se instauró el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR).

A pesar de haber existido un reconocimiento expreso de que en ambos conflictos se cometieron serios crímenes de naturaleza sexual cuyas víctimas eran en su mayoría mujeres, solamente el TPIR empezó a reconocer propiamente dichos crímenes, aunque con ciertas limitaciones (Desai y Sidhu, 2017). Mientras que el TPIY, en el artículo 5, tipificaba la



violación sexual como un crimen de lesa humanidad, el TPIR hizo un avance y catalogó la violación como un crimen de guerra bajo el artículo 3, común a las cuatro convenciones de Ginebra.

En el caso contra Jean Paul Akayesu, el TPIR reconoció por primera vez la violación como un crimen internacional. La violación como acto sexual violento se reconoció como genocidio en cuanto constituyó un intento firme por destruir un grupo étnico específico, por lo que el Tribunal hizo especial hincapié en que el crimen yacía en dirigir el ataque sexual a cierto grupo étnico y no a la violación en sí. Asimismo, este Tribunal reconoció la violación como tortura y adoptó reglas específicas para evitar el acoso y la discriminación hacia las víctimas de violencia sexual que presenciaban los procesos judiciales del Tribunal (Oriolo, 2017; Daoust, 2017).

Si bien los estatutos de ambos tribunales *ad hoc* no fueron lo suficientemente contundentes al tratar la violencia sexual como un crimen de guerra, la jurisprudencia que se desprendió de ellos en materia de procedimiento y uso de pruebas fue de central importancia para el posterior desarrollo de un sistema de justicia penal internacional con enfoque de género (Kapur, 2017). Asimismo, la experticia de los magistrados, los sistemas de investigación que se desarrollaron y los procedimientos de enjuiciamiento creados para abordar los crímenes de violencia sexual fueron relevantes para el posterior desarrollo del Estatuto de Roma.

### **Desarrollo del Estatuto de Roma e inclusión del enfoque de género**

Un primer borrador del Estatuto de Roma se preparó en 1996, pero en dicho documento no se incluía la violencia sexual como un crimen de guerra sino que se aducía que estas violaciones atentaban contra la dignidad y el honor personal (cuestión que sí se catalogaba como un crimen de guerra). El resto de crímenes de violencia sexual no se reconocían como violaciones graves a las convenciones de Ginebra, aun cuando delegaciones de varios países lo propusieron en 1997 (Chappell, 2017).

En este periodo hubo una serie de avances en la materia que progresivamente abogaban por la protección de la mujer, y el tratamiento y la sanción de la violencia contra ella. Concretamente, destacan la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, emanada de la Asamblea General de las Naciones Unidas

en 1979, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, un tratado firmado en 1994 con el propósito de garantizar mecanismos efectivos de protección estatal de la mujer, al tiempo que establece a la Corte Interamericana de Derechos Humanos como mecanismo de garantía y cumplimiento.

Finalmente, el Comité Preparatorio, que se reunió a finales de 1997, logró formular los crímenes de violencia sexual como categorías independientes y quedaron plasmados en el artículo 8, inciso 2, apartado XVII que se envió en 1998:

...Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1998, p. 6)...

Es necesario recalcar que los crímenes de violencia sexual se pudieron categorizar dentro del Estatuto gracias a la participación y discusión sobre el tema por parte de los gobiernos y ONG especializadas, entre ellas la Asociación de Mujeres para la Justicia de Género.

...La Asociación de Mujeres para la Justicia de Género (Women's Caucus for Gender Justice) estuvo entre ese grupo de ONG que contribuyeron decisivamente a preparar textos que llenaban los vacíos y las deficiencias que el borrador del estatuto preparado por la Comisión de Derecho Internacional contenía en materia de género. Prepararon documentos sólidamente fundamentados para respaldar sus propuestas, negociaron con perseverancia e inteligencia, y respaldaron a muchas pequeñas delegaciones que, al final, sumaron su apoyo a la inclusión en el estatuto de los crímenes de violencia sexual como categorías de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. (Odio, 1999, p. 56)...

Uno de los puntos más álgidos de la discusión giró en torno a la inclusión del término *embarazo forzado* dentro de los crímenes de violencia sexual. La reticencia más fuerte provino de los sectores más conservadores: el Vaticano y los Estados árabes fundamentalistas, quienes aducían que si se incluía dicho término se estarían legalizando y flexibilizando las leyes que permiten los abortos (Desai y Sidhu, 2017). Una de las condiciones que estos actores propusieron para poder incluir el término “embarazo forzado” era que se mencionara expresamente que el

fin del mismo era conseguir la limpieza étnica; sin embargo, al tomar esta medida se restringía el alcance del crimen. Finalmente, quedó estipulado de la siguiente forma:

...Por ‘embarazo forzado’ se entenderá el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer otras violaciones graves del derecho internacional. En modo alguno se entenderá que esta definición afecta a las normas de derecho interno relativas al embarazo – Artículo 7, 2 (f). (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1998, p. 4)...

Otro punto de controversia fue el de la inclusión del término *género*, ya que, al igual que la discusión del término *embarazo forzado*, acarrea reticencia por parte de los sectores más conservadores que alegaban que dicho término ponía en entredicho la orientación sexual de las personas. Para lograr el consenso entre los sectores progresistas y reaccionarios, se tuvo que incluir el siguiente inciso aclaratorio en el artículo 7<sup>4</sup>, referente a crímenes de lesa humanidad. “A los efectos del presente Estatuto se entenderá que el término ‘género’ se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, en el contexto de la sociedad. El término ‘género’ no tendrá más acepción que la que antecede” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1998, p. 4).

Aunque finalmente se incluyó el término género, no se lo reconoció en todas sus dimensiones sociales y, de hecho, esta es una de las críticas más acérrimas que hace el feminismo al Estatuto de Roma. Sin embargo, no se puede negar que el Estatuto representó un gran avance con respecto a las anteriores legislaciones en materia de reconocimiento de la importancia del género. Del mismo modo, hay que reconocer que los desafíos de la Corte siguen presentes, sobre todo en cuanto a la ratificación de la Corte por parte de los Estados y la continua investigación de crímenes que se han venido cometiendo desde que entró en vigor el Estatuto. Adicionalmente, se han abierto nuevos debates en torno a temas como el consentimiento y la protección de la autonomía sexual de los individuos (Grewal, 2012).

En este sentido, es importante señalar la relevancia que tuvieron los grupos de presión y las ONG centradas en temas de género. En

.....  
4 La aplicación e interpretación del derecho de conformidad con el presente artículo deberá ser compatible con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, sin distinción alguna basada en motivos como el género, definido en el párrafo 3 del artículo 7, la edad, la raza, el color, el idioma, la religión o el credo, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, el nacimiento u otra condición (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1998, p. 14).

gran medida, varios de los avances que se incluyeron en el borrador final del Estatuto resultaron de las reuniones de preparación en las que delegaciones de todo el mundo tuvieron la oportunidad de aportar al proceso de negociación y pudieron ejercer presión cuando los actores más conservadores se negaban a considerar la inclusión de términos como ‘género’ o ‘embarazo forzado’ dentro de las consideraciones finales de la Corte (Oosterveld, 2011). En todo este proceso se pudo evidenciar que los actores sociales son importantes y que el derecho internacional no se construye sólo mediante la participación de los Estados.

Con base en lo anterior, y tras analizar la evolución de la responsabilidad penal del individuo hasta llegar a la inclusión de la violencia sexual como un crimen por sí misma, es posible afirmar que este devenir se puede enmarcar dentro de la perspectiva constructivista de las relaciones internacionales, poniendo en evidencia que la consolidación del derecho internacional también se nutre de los debates desde la sociedad civil, en este caso a partir de las propuestas de las organizaciones feministas.

La siguiente sección aborda el caso de estudio de interés para este capítulo. Concretamente, se analiza el contexto sociohistórico de la República Centroafricana con el fin de situar las acciones que desembocaron en el juicio de Bemba y la posterior inclusión de la violencia sexual como un grave crimen.

### Contexto sociohistórico de la República Centroafricana

#### *Conflicto centroafricano 2002-2003*

En 1993, la población de la República Centroafricana eligió como presidente a Ange-Félix Patassé, líder del Movimiento para la Liberación del Pueblo Centroafricano, quien se había impuesto democráticamente a su rival André Kolingba. En 1999, Patassé volvió a ganar las elecciones presidenciales, y renovó su mandato por otro periodo de seis años. A pesar de haber obtenido la victoria por segunda vez consecutiva, su reelección fue duramente criticada por la oposición que trató reiteradamente de deponerlo (León, 2014).

Desde 1996, el mandato de Patassé estuvo constantemente amenazado por diversos intentos de golpe de Estado, siendo el momento de mayor tensión aquel liderado por el expresidente y general André Kolingba. Tras

el fracaso del alzamiento, Patassé creó una comisión para buscar a los responsables del golpe, y acusó al general François Bozizé de haber estado involucrado en la trama golpista, acusación que resultó en su destitución como jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Centrafricanas y, finalmente, en su exilio, con el fin de evitar un proceso penal en su contra.

Desde su exilio, Bozizé se dispuso a deponer el régimen de Patassé al que acusaba de ilegítimo y antidemocrático, e inició una rebelión armada (León, 2014). Para el año 2002, Bozizé había llegado a las puertas de Bangui y amenazaba con lograr el control de todo el país. Por esta razón, el presidente Patassé extendió una invitación al grupo armado congoleño Movimiento para la Liberación del Congo (MLC), liderado por Jean-Pierre Bemba Gombo, con el fin de frenar la avanzada de Bozizé en el país. A pesar de las medidas preventivas adoptadas por Patassé, el 15 de marzo del 2003 Bozizé tomó el control de Bangui y se autoproclamó Presidente de la República Centrafricana.

El MLC, fundado en 1998 por Jean-Pierre Bemba Gombo, era un movimiento rebelde que en la República Centrafricana se conocía comúnmente como banyamulenge. Posteriormente cambió su doctrina y forma organizativa y llegó a convertirse en un partido político con importantes resultados electorales en la República Democrática del Congo. Tal y como posteriormente se demostró, en el transcurso de tiempo en que el MLC protagonizó esos actos en la República Centrafricana, Jean-Pierre Bemba Gombo detentó los cargos de presidente del MLC y de comandante en jefe de la Armada de la Liberación del Congo (ALC), la rama militar de ese movimiento<sup>5</sup>.

El conflicto presentado entre 2002 y 2003 recrudeció la situación social y económica de un país que desde décadas atrás arrastraba altos niveles de pobreza y desigualdad como consecuencia de las frecuentes luchas internas y herencias coloniales. Bajo esta lógica de violencia constante, el conflicto tomó nuevas dimensiones debido a su dureza contra la población civil y se llegó incluso a la comisión de crímenes tanto de lesa humanidad como de guerra. Específicamente, el apoyo del MLC al expresidente Patassé supuso la comisión de numerosos crímenes contra la población civil en los territorios donde se desplegaron las milicias

5 La ALC era un organismo conformado por alrededor de 20.000 soldados, quienes se dividían en sectores, brigadas, compañías y pelotones que iban desde los 1.500 a 2.500 hombres. La mayoría de los soldados habían recibido poca o nula capacitación militar, lo que influyó en la futura comisión de Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad en la República Centrafricana (Ospina y Cantor, 2017).

para frenar el avance del general Bozizé. Entre estos crímenes se cuentan asesinatos, saqueos y sistemáticos crímenes de violencia sexual, a la cual recurrieron como una auténtica arma de guerra<sup>6</sup>.

El alto número de abusos y la seriedad de los incidentes, especialmente los de acceso carnal violento, obligaron a que el 22 de diciembre del 2004 el Gobierno de la República Centroafricana, dirigido por François Bozizé, remitiera el caso a la Corte Penal Internacional (CPI) argumentando que la incapacidad del sistema judicial nacional amenazaba con dejar estos crímenes en la completa impunidad. La Corte de Cesación, el tribunal de más alta instancia en la República Centroafricana, confirmó el fallo de la Cámara Criminal de la Corte de Apelaciones de Bangui, y declaró que la Corte Penal Internacional debía proceder a enjuiciar los crímenes cometidos en la República Centroafricana por Ange-Félix Patassé y por Jean-Pierre Bemba y su grupo de milicianos.

..La incapacidad del sistema judicial de la República Centroafricana para llevar a cabo investigaciones y enjuiciamientos es clara [...] Recurrir a la cooperación internacional es la única manera de prevenir la impunidad del caso [...] la CPI cuenta con la capacidad de encontrar, así como de sancionar, a los responsables de los graves crímenes que afectan a la comunidad internacional; en contraposición de los Estados, que se muestran incapaces de realizar las investigaciones y enjuiciamientos correspondientes. (FIDH, 2006, p. 1)..

La Fiscalía había indicado que esperaba la decisión de la Corte de Cesación para definir si emprendían una investigación conforme con el principio de complementariedad contenido en el artículo 1 del Estatuto de Roma, que establece que la CPI sólo intervendrá si las instancias nacionales no lo hacen o se ven incapacitadas. Tras haber confirmado la incapacidad de las cortes nacionales, el entonces fiscal de la CPI, Luis Moreno Ocampo, abrió una investigación el 22 de mayo del 2007 sobre los presuntos crímenes cometidos en la República Centroafricana desde el 1.º de julio del 2002, la cual se centró particularmente en los hechos ocurridos entre el 25 de octubre de 2002 y el 15 de marzo del 2003.

El 23 de mayo del 2008 se emitió la primera orden de detención contra Bemba bajo dos cargos por crímenes de lesa humanidad: violación y

6 Si bien la violencia sexual constituye un instrumento de terror colectivo e individual que también es padecido por los hombres, las principales víctimas generalmente son las mujeres, niñas y niños (Villellas, Urrutia, Royo, y Villellas, 2016). El presente capítulo se centra en el análisis de la sentencia de Bemba porque fue la primera vez que la CPI consideró el crimen de violación como un crimen en sí mismo e hizo un reconocimiento de que los hombres también son víctimas de este crimen.

tortura; y cuatros cargos por crímenes de guerra: ultraje a la dignidad de la persona, violación, tortura y hurto. Posteriormente, se adicionó el crimen de asesinato tanto para crímenes de guerra como de lesa humanidad. Empero, en junio del 2009 la sala descartó los cargos de tortura y de ultraje a la dignidad y, en su defecto, confirmó como crímenes de lesa humanidad la violación y el asesinato, y como crímenes de guerra el asesinato, la violación y el hurto.

Mediante la sentencia del 21 de marzo del 2016, la Sala de Primera Instancia III de la Corte Penal Internacional declaró culpable a Jean-Pierre Bemba Gombo por los crímenes que deliberadamente sus tropas efectuaron en territorio centroafricano, y determinó una pena total de 18 años de prisión. La Sala consideró que las pruebas presentadas por la Fiscalía contra Jean-Pierre Bemba Gombo demostraron, fuera de “toda duda razonable”, la posición privilegiada que ocupaba dentro del MLC y resaltó su responsabilidad para con las acciones efectuadas por sus tropas de acuerdo con el artículo 28 del Estatuto de Roma.

### ***Competencia de la Corte***

La Corte Penal Internacional, como el primer tribunal de carácter permanente e independiente con aspiración universal y facultad para investigar y enjuiciar a aquellos individuos que infringen gravemente el derecho internacional (DI) y el derecho internacional humanitario (DIH), tiene competencia para juzgar los crímenes de guerra, genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de agresión. La creación de la CPI es resultado de la evolución que ha tenido el derecho internacional y en especial el derecho internacional humanitario a lo largo de la historia, siendo un hito trascendental de la institucionalización de la sociedad internacional por medio del mutuo acuerdo y la buena fe entre los Estados (Díaz, 2002).

Una de las particularidades de la CPI es que actúa bajo el principio de complementariedad, ya que la Corte no reemplaza la jurisdicción de los tribunales nacionales, y únicamente interviene cuando las cortes nacionales son incapaces o no ejercen su jurisdicción. Por lo anterior, en conformidad con el artículo 19.1 del Estatuto de Roma, la Corte debe cerciorarse de que tiene jurisdicción sobre cualquier caso que se le haya presentado. La Corte enfatiza que para que un delito sea de su competencia debe cumplir con tres condiciones: que el hecho constituya

uno de los crímenes estipulados en el artículo 5 del Estatuto de Roma (genocidio, crimen de lesa humanidad, crimen de guerra y crimen de agresión), que el crimen se hubiese cometido cuando la Corte tuviese jurisdicción temporal, y que haya tenido lugar en un Estado parte del Estatuto de Roma o haya sido cometido por un nacional de algún Estado parte (CPI, 10 de junio de 2008).

### **El proceso de la Corte Penal Internacional contra Jean-Pierre Bemba Gombo**

#### ***Cuestiones de evidencia***

Cuando François Bozizé asumió el mandato de la República Centroafricana, Patassé fue enjuiciado junto con sus aliados —entre ellos Jean Pierre Bemba— a quienes se les acusó de múltiples delitos, especialmente violaciones y asesinatos en el país. Cuando la Corte de Casación estableció que la Corte Penal Internacional era la única entidad con capacidad para asumir el caso, declaró que los cargos hasta el momento imputados en la República Centroafricana no serían anulados y, por tanto, constituirían una razón de admisibilidad del caso ante el tribunal internacional.

Teniendo en cuenta la existencia de investigaciones iniciales en la República Centroafricana, la Corte Penal Internacional valoró la admisibilidad del caso conforme con el artículo 17, inciso 3, del Estatuto de Roma, en el cual expresa la incapacidad que presenta el Estado con jurisdicción sobre el caso para hacer comparecer al ejecutor ante la justicia. Asimismo, la CPI consideró los argumentos presentados por el Presidente del país respecto de la situación en la que se encontraba la región, y expuso la carencia de recursos económicos y humanos para abrir un proceso judicial efectivo. Por tal motivo, la Corte estableció que las instancias nacionales eran incapaces de llevar un juicio imparcial contra Bemba, por lo que el caso tenía total admisibilidad (Sánchez, 2017).

Después de analizar las pruebas presentadas por la Fiscalía y examinar los elementos contextuales del caso, la Sala concertó que efectivamente se habían cometido crímenes de competencia de la Corte en el periodo 2002-2003 y que Jean-Pierre Bemba debía responder ante la CPI bajo el supuesto de Responsabilidad del Superior Militar por los crímenes ejecutados por aquellas personas que se encontraban bajo su dirección.



En opinión de la Sala había motivos para creer que el apoyo que Bemba prestó a Patassé fue una decisión adoptada de mutuo acuerdo y que Bemba brindaría un apoyo estratégico para la permanencia en el poder de Patassé a cambio de una gama de beneficios económicos y militares. Además, la constitución del MLC demuestra que, desde su creación, Bemba ejerció como presidente del Movimiento y como comandante en jefe del ALC, lo que permitió a Bemba decidir el despliegue y la retirada del MLC de la República Centroafricana (Ospina y Canosa, 2017).

Cabe destacar que la Sala III hizo énfasis en que la palabra *autoridad* alude al poder o derecho que tiene una persona para dar órdenes y que estas sean obedecidas (CPI, 2016). De esta forma, se estableció que Bemba tenía total autoridad y control sobre sus tropas, poseía el poder político y militar en el MLC y contaba con la capacidad para disciplinar, desplegar o retirar a sus fuerzas de combate. Asimismo, poseía un sistema de comunicación bien establecido que le permitía conocer con periodicidad sobre las operaciones en campo, así como mantener una comunicación directa con los comandantes en la República Centroafricana.

Simultáneamente, la Sala consideró demostrado que los soldados del MLC habían recibido las instrucciones de observar a civiles simpatizantes del enemigo y fusilarlos como estrategia militar. Por tanto, Bemba mantenía un control de la situación por medio de una comunicación constante con los comandantes a través de bitácoras, comunicación por radio de largo alcance, teléfonos celulares, dispositivos satelitales, entre otros (Ospina y Canosa, 2017).

Conforme con la sentencia del 2016, Bemba tenía conocimiento de que sus tropas estaban cometiendo o estaban a punto de cometer crímenes de competencia de la CPI. No obstante, no tomó las medidas adecuadas y necesarias para prevenir la comisión de tales delitos ni para castigar su comisión. Por el contrario, sus acciones se limitaron a emitir una serie de advertencias y a crear dos comisiones investigativas que, aunque en teoría existieron, no llevaron a cabo su labor, pues su desempeño fue simulado y sus informes aparentes (FIDH, 2018). Según la Sala, Bemba debió capacitar a sus tropas sobre las normas del derecho internacional humanitario, realizar verdaderas investigaciones y tomar medidas contundentes frente a los responsables de la comisión de crímenes contra la población civil.

Durante el juicio contra Jean-Pierre Bemba Gombo, se presentó evidencia de forma oral, escrita y audiovisual que incluyó material de gran relevancia como testimonios escritos de las víctimas, bosquejos de los agresores, dictámenes médicos, fotografías, grabaciones, comunicados de prensa, bitácoras y documentos legales proporcionados por ONG. Se consideró el testimonio de 77 testigos, entre ellos siete expertos que acudieron personalmente ante la Sala o mediante pruebas audiovisuales. En total, la Sala admitió 733 elementos probatorios (CPI, 2016).

A este respecto, cabe destacar que la Sala y la Fiscalía evaluaron la veracidad de los testimonios<sup>7</sup> considerando las circunstancias individuales de cada caso, el vínculo con el acusado, la vulnerabilidad, la intervención en los hechos, el riesgo de autoinculpación y la justificación para la credibilidad de su testimonio. Los testimonios daban cuenta de los sucesos de acceso carnal violento, intimidaciones con armas de fuego, violaciones múltiples, como también lesiones físicas y/o psicológicas derivadas de los episodios de asesinato.

Se consideraron diversos criterios para el reconocimiento de los acusados con el objetivo de establecer, más allá de toda duda razonable, que los presuntos culpables de tales delitos eran miembros del MLC. En este caso, los testigos pudieron prestar testimonio coherente acerca del uniforme, calzado, insignias e idioma de los soldados que cometieron los crímenes, lo que ayudó a corroborar que estos pertenecían al MLC (CPI, 2016).

Del mismo modo, numerosos informes realizados por medios de comunicación —*Radio France Internationale* (RFI), *British Broadcasting Corporation* (BBC), *The Integrated Regional Information Networks* (IRIN) y *The Voice of American*— daban cuenta de denuncias de supuestas víctimas que suministraban datos específicos sobre los acusados de tales delitos, identificándolos como ‘Banyamulenges’ u ‘hombres de Bemba’. Cabe destacar que solo escasos reportes referenciaban crímenes cometidos por individuos no identificados (CPI, 2016).

De manera similar, el informe presentado el 13 de febrero de 2003 por la Federación Internacional de Ligas de Derechos Humanos

7 Entre las evidencias orales se encuentran las evidencias de oídas. La CPI adoptó una posición prudente respecto a la validez que se otorgaría a la evidencia presentada a partir de rumores, evaluando las circunstancias en las que se obtuvieron tales oídas, y otorgándoles cierto valor probatorio en la medida en que estas ayudaran a consolidar las pruebas de fuentes fidedignas.

(FIDH) contenía múltiples entrevistas a autoridades de la República Centroafricana, representantes de organizaciones internacionales (la Liga Centroafricana de Derechos Humanos –LCDH– y la Organización por la Compasión y el Desarrollo de las Familias Desamparadas –Ocodefad–) y numerosas víctimas que describían los sucesos ocurridos entre el 25 de noviembre y el 1º de diciembre de 2002, denunciando los crímenes de violación, saqueo y asesinato cometidos por las tropas del MLC (Beladjamina, Plouvier y Sivieude, 2003).

En última instancia, la Sala III evaluó la importancia de los elementos de prueba documentales presentados a partir del análisis de su procedencia, fuente y autor. La evidencia presentada contenía llamadas realizadas por medio del sistema de comunicación por radio del MLC, conocido como “red phonie”, que permitía guardar la comunicación en bitácoras que sirvieron como prueba fundamental para lograr demostrar que Jean-Pierre Bemba estaba enterado y supervisaba todos los mensajes recibidos y enviados por este medio. Igualmente, se comprobó el uso de dispositivos satelitales “Thuraya” que otorgaban a Bemba información sobre la posición de las tropas del MLC en todo el territorio centroafricano (CPI, 2016).

En este sentido, entre el 4 de febrero y el 15 de marzo de 2003, Jean-Pierre Bemba realizó 129 llamadas por Thuraya y 137 llamadas por *red phonie* con el fin de coordinar las operaciones con los jefes de tropas. Las bitácoras conservadas de tales comunicaciones dan cuenta de los progresos de las operaciones y la ubicación de las tropas del MLC, de la coordinación con las autoridades nacionales, del número de bajas del MLC, de las armas y municiones y de los movimientos estratégicos.

Una vez analizados todos los elementos probatorios, la Sala juzgó a Bemba con base en actos específicos que ocurrieron más allá de toda duda razonable. De este modo, en virtud del artículo 28, se encontró culpable a Jean-Pierre Bemba, ya que al ser el comandante militar sabía, o debía haber sabido, que las tropas bajo su autoridad cometían crímenes de lesa humanidad (violación y asesinato) y crímenes de guerra (violación, asesinato y expoliación). Asimismo, la Sala consideró probado que la comisión de los crímenes del MLC sobre la población centroafricana se debió a un control insuficiente de Bemba sobre sus tropas. Adicionalmente, la Sala determinó la existencia de dos circunstancias agravantes en relación con los delitos de violación y saqueo: los hechos se ejecutaron

contra víctimas particularmente indefensas y con específica crueldad<sup>8</sup>. Por ende, el 21 de marzo de 2016 la Sala condenó al acusado a una pena de 18 años de prisión por violación, asesinato y hurto.

No obstante, posteriormente la Sala de Apelaciones de la Corte Penal Internacional anuló (con mayoría de tres de los cinco magistrados) la decisión de la Sala de Primera Instancia III al reconocer la comisión de dos errores, el primero de forma y el segundo de contenido: 1) La condena por crímenes que la Fiscalía no había imputado al acusado; 2) La insuficiente sustentación de la responsabilidad de mando por parte de Bemba requerida por el artículo 28 del Estatuto de Roma (International Criminal Court, 2018).

En primer lugar, según la Sala de Apelaciones, la Fiscalía había cometido el error de no establecer correctamente los delitos cuya comisión se atribuía al acusado, lo que implicó que, a lo largo del juicio, la evidencia de prueba y la labor de la Fiscalía y del Tribunal se dirigiesen a la condena por crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra por responsabilidad de mando. No obstante, al no habersele atribuido inicialmente al acusado estos crímenes, la Sala de Apelaciones consideró que se le había violado el derecho a la defensa: puesto que no había sido formalmente acusado de los delitos por los que fue condenado, no pudo establecer una defensa legal efectiva contra los mismos.

En segundo lugar, la Sala de Primera Instancia cometió un error al evaluar las medidas que Bemba como comandante remoto podía realizar, puesto que el acusado llevó a cabo esfuerzos para remitir las denuncias a las autoridades centroafricanas y limitar las operaciones de tropas. Del mismo modo, tampoco se había acreditado fuera de toda duda razonable una labor de dirección, es decir que Jean-Pierre Bemba dio órdenes directas a miembros del MLC para cometer los crímenes por los que fuera acusado. Por tanto, al no poder acreditar que no hizo nada por evitar los crímenes ni ordenó directamente su comisión, la Corte de Apelación sostuvo que el acusado no podía ser penalmente responsable conforme con el artículo 28 del Estatuto de Roma por los crímenes del alcance del caso cometido por las tropas del MLC (ICC, 2018; FIDH, 2018).

Por todo esto, la Cámara de Apelaciones de la Corte Penal Internacional

8 Las violaciones se realizaron a menores de edad, niños y niñas, ancianas y mujeres en presencia de familiares o vecinos de la comunidad, y generalmente el ataque era perpetrado en grupos numerosos.

revertió la condena del Tribunal Número 3 y ordenó la liberación del acusado una vez se dirimiesen el resto de procesos judiciales contra él. No obstante, dicho fallo no contó con unanimidad entre los magistrados, puesto que Sanji Mmasenono Monageng y Piotr Hofmański emitieron votos particulares rechazando el fallo de la Cámara y apoyando la condena del acusado según determinó el Tribunal Número III. Por tanto, cabe suponer que el fallo establece un punto de partida hacia la construcción de un cuerpo jurídico sobre la autonomía de los magistrados de la CPI y la determinación de la responsabilidad de mando.

### ***Importancia del proceso judicial***

El análisis del caso de Bemba pone en evidencia que los esfuerzos feministas durante las últimas décadas en el derecho penal internacional han logrado que los delitos de naturaleza sexual sean reconocidos y juzgados como crímenes en la esfera internacional. En este orden de ideas, este caso fue el primero en visibilizar los crímenes sexuales y de género como arma de guerra, y los padecimientos de las mujeres como víctimas de conflictos armados. Además, después de 16 años de funcionamiento de la Corte, por primera vez aplicó el principio de responsabilidad de mando por la ejecución de crímenes de violencia sexual sobre la población civil, lo que sienta un precedente para la responsabilidad de todos los líderes políticos, militares o de movimientos guerrilleros.

A pesar de haber logrado esta visibilización, la falta de reconocimiento de la violencia contra la mujer que se produce diariamente a nivel local comprende una de las deficiencias más grandes que debe superar el derecho internacional, puesto que la violación y la tortura que padecen las mujeres en el contexto de un conflicto armado no difiere en gran medida de las que pueden sufrir en su cotidianidad (Daoust, 2017). De acuerdo con ONU Mujeres (2011, p. 32):

...La violencia ejercida contra mujeres y niñas es una manifestación extrema de la desigualdad y discriminación por motivo de género y a la vez una herramienta, a veces mortal, para mantener su situación subordinada. Ninguna mujer o niña está completamente libre del riesgo o alcance de esta pandemia mundial...

Tradicionalmente, los tribunales internacionales relegaban la violación a las esferas más bajas de ofensa, y ligaban este delito a crímenes como la tortura o el ultraje a la dignidad y la honra de la mujer. No obstante, en

el caso de Jean-Pierre Bemba la violación adoptó un nuevo significado, al considerarse como un crimen internacional por sí mismo y que, por tanto, pudo ser juzgado independientemente de cualquier otro delito. Esta visibilización refleja la importancia de la agencia de los individuos: los esfuerzos feministas se plasman en instrumentos con el potencial de garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. La sentencia de Bemba sembró un precedente en la lucha contra la violencia sexual y de género, que puede servir de guía para que otros Estados cuestionen la forma en que juzgan la violencia sexual.

En este sentido, la adopción de normas internacionales al interior de las jurisdicciones nacionales puede impulsar reformas estructurales normativas sensibles al género. A modo de ejemplo, los Acuerdos de Paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército Popular (FARC-EP) y el Gobierno colombiano, junto con problemáticas como la reforma rural y la reparación de víctimas, visibilizaron la categoría género como factor relevante en materia de reconocimiento y reparación de víctimas del conflicto armado, y aunque su inclusión suscitó un álgido debate dentro de la sociedad colombiana, el texto final de los acuerdos siguió manteniendo la preocupación de garantizar la equidad entre hombres y mujeres (Berry, 2017). De manera adicional, el texto del Acuerdo de Paz contó con la participación de la Corte Penal Internacional, lo que llevó a que se incluyeran delitos que en un primer momento habían sido ignorados, como por ejemplo el aborto forzado.

Aunque Bemba Gombo fue absuelto de los crímenes por los que inicialmente se le condenó, su proceso judicial refrendó la necesidad de incluir una perspectiva de género en la legislación de la CPI. El desarrollo de este proceso demostró que estos avances en materia de género y protección a la mujer se logran a partir del accionar de las sociedades civiles, es decir, su agencia. Asimismo, las discusiones generadas gracias al feminismo contribuyen a la refrendación de la importancia de reconocer el género como una categoría que permea todos los aspectos de la vida social. No obstante, la resolución de la problemática de la violencia sexual sobre la mujer requiere de leyes nacionales que se configuren en la misma dirección: políticas educativas en igualdad y respeto a los derechos humanos, asistencia y asesoramiento jurídico a las víctimas, y políticas públicas y cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado que garanticen una protección efectiva de las víctimas. En este sentido, la crítica de la perspectiva feminista normativa —que se mencionó al inicio del capítulo—

estaría fundamentada en la necesidad de cambiar el problema desde su raíz, yendo más allá del alcance complementario de la CPI hacia una legislación que preceda a la acción jurídica internacional.

### Conclusiones

El presente capítulo ha abordado la relevancia del proceso judicial que la Corte Penal Internacional dirigió sobre la figura del actual vicepresidente de la República Democrática del Congo, Jean Pierre Bemba Gombo, acusado de crímenes de guerra y de lesa humanidad por las violaciones y saqueos que, bajo su dirección, el MLC cometió sobre la población de la República Centroafricana. En especial, se ha estudiado la situación de las mujeres que, por su especial indefensión y abandono, fueron objeto sistemático de este tipo de crímenes sin que hubiesen obtenido ningún tipo de asistencia por parte de las autoridades políticas, policiales o judiciales centroafricanas.

Para ello, en primer lugar, se ha realizado un acercamiento desde la teoría constructivista a la evolución de la responsabilidad penal en el ámbito internacional, analizando los tribunales de Núremberg y Tokio y el establecimiento de tribunales especiales para los crímenes de la antigua Yugoslavia y Ruanda y su cristalización en la actual Corte Penal Internacional. Se ha mostrado cómo a lo largo del siglo XX se llevó a cabo una profundización en este campo, al aumentar tanto los delitos que podían ser enjuiciados como los Estados que podrían verse sujetos a su autoridad. Bajo la conciencia de la necesidad de crear un cuerpo de normas que evitase la comisión de los crímenes de mayor gravedad, se establecieron, por medio del Estatuto de Roma de 2002, las bases de la responsabilidad penal internacional del individuo ante los crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, crímenes de agresión y crímenes de genocidio.

En este proceso de construcción se prestó especial atención a la progresiva implantación del enfoque de género, puesto que las vulneraciones de derechos de los no combatientes, y especialmente de las mujeres, habían sido ignoradas en la judicialización de los crímenes cometidos durante los conflictos bélicos. De hecho, los crímenes sexuales contra las mujeres se han caracterizado por una especial opacidad, ya que tendían a ser obviados por las autoridades judiciales, nacionales o internacionales, y ocultados por la propia población, que

los entendía como un crimen vergonzoso que debía quedar en el ámbito privado o familiar.

Más concretamente, el enfoque de género trató de dar respuesta a la doble problemática que la mujer padece en los conflictos bélicos: la ausencia de una normatividad que incluya los crímenes que sufren y la no aplicación de la existente. En este sentido, debates como la idoneidad de recoger en el Estatuto de Roma el crimen de “embarazo forzado” o la cuestión del “género” pusieron en evidencia las reticencias de algunos Estados o entidades para desarrollar un articulado jurídico que incluya las problemáticas de las mujeres durante los conflictos bélicos. Sin embargo, aun cuando finalmente estas reivindicaciones fueron tenidas en cuenta en el Estatuto de Roma, se evidenciaron dificultades para aplicarlas, bien por la inacción de las autoridades (o directamente por su oposición) o bien por las reticencias de las propias víctimas, que llegaban incluso a ser culpadas por no haberse opuesto de una manera más contundente a la violencia sexual que sufrieron.

Con la sentencia de la Corte Penal Internacional que condenó a Jean-Pierre Bemba Gombo a 18 años de cárcel por los crímenes de violencia sexual cometidos por el MLC en la República Centroafricana, se dio un paso relevante en la protección de la mujer en conflictos bélicos. Si bien posteriormente a la apelación la decisión exoneró al acusado por cuestiones centradas en ámbitos formales y de prueba (la discordancia entre acusaciones y condena y la insuficiente evidencia de la responsabilidad de mando), el proceso contra Bemba puede considerarse como un punto de inflexión tanto en la visibilización como en la judicialización de este tipo de crímenes.

Por un lado, el proceso evidenció las problemáticas que habían sufrido los no combatientes, especialmente las mujeres, durante la guerra civil centroafricana, ya que sus padecimientos habían tendido a ser ignorados por no ser participantes directos de los conflictos bélicos. Para ello se recogieron 77 testimonios de víctimas, así como informes de algunas ONG en el terreno, lo que creó un cuerpo documental que permitirá en el futuro tomar conciencia de los padecimientos sufridos por la población centroafricana durante ese conflicto (e incluso servir de modelo para futuros procesos de justicia transicional). Tal y como lo califica la directora ejecutiva de Women’s Initiatives for Gender Justice, Brigid Inder (2010), “el juicio de Bemba presenta una oportunidad para enviar a las mujeres un



mensaje de apoyo, declarando que los crímenes de violencia sexual son tan importantes como para enjuiciar a los actores de este tipo de actos”.

Por otro lado, por primera vez la Corte Penal Internacional desarrolló una causa en la que las acusaciones principales se fundamentaron en la violación como arma de guerra contra la población civil de un conflicto. En este sentido, cabe suponer que lo dispuesto en la sentencia del año 2016 servirá de fundamento jurídico para la apertura de juicios en una pluralidad de conflictos con características comunes, como Uganda, Kenia, República Democrática del Congo o Libia. Incluso en contextos marcadamente diferentes, como sería el caso del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, el proceso contra Jean-Pierre Bemba puede aportar experiencias útiles en el reconocimiento de las víctimas y la evidencia de prueba.

Adicionalmente, la revisión que hizo la Cámara de Apelaciones y que liberó a Bemba aporta lecciones relevantes sobre cómo la Fiscalía de la CPI debe concretar los crímenes de índole sexual que persigue, así como las pautas que deben darse en la prueba de la responsabilidad de mando y en el incumplimiento de la vigilancia debida del acusado. Por tanto, aunque haya resultado en absolución, el proceso contra Bemba aportó una importante base jurídica sobre la judicialización de las violaciones en contextos de conflictos armados, y constituye el punto de partida de futuros procesos internacionales o nacionales.

El proceso contra Jean-Pierre Bemba Gombo supone un punto de inflexión en la criminalización de la violencia sexual contra la mujer en contextos bélicos, tanto por la visibilización de este tipo de crímenes como por el desarrollo de un cuerpo jurídico y de unas pautas formales para su persecución ante la Corte Penal Internacional. Por tanto, al margen de evidenciar los hechos penales practicados por el MLC sobre la población de la República Centrafricana, el proceso contra Bemba supone un mensaje de la comunidad internacional que muestra cómo los crímenes sexuales contra la población civil en conflictos bélicos serán repudiados y perseguidos de acuerdo con los mecanismos de la responsabilidad penal internacional.

## Referencias

- Alyushin, A. & Knyazeva, H. (2018). Realism versus constructivism in their competition for dominance in politics: The case of Russia. *Axiomathes*, 28(3), 345-361. doi: 10.1007/s10516-018-9369-3
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1998). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Recuperado de <http://www.refworld.org/es/docid/50acc1a12.html> [Accesado el 8 Agosto 2018]
- Beladjamina, B., Plouvier, É. & Sivieude, M. (2003). *War crimes in the Central African Republic: "When the elephants fight, the grass suffers"*. International Federation for Human Rights (FIDH).
- Berry, R. A. (2017). Reflections on injustice, inequality and land conflict in Colombia. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies/Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, 42(3): 277-297.
- Braun, B., Schindler, S. & Wille, T. (2018). Rethinking agency in international relations: Performativity, performances and actor-networks. *Journal of International Relations and Development*, 1-21. doi: 10.1057/s41268-018-0147-z
- Chappell, L. (2017). The gender injustice cascade: 'transformative' reparations for victims of sexual and gender-based crimes in the Lubanga case at the International Criminal Court. *International Journal of Human Rights*, 21(9): 1223-1242
- Cour Pénale Internationale (CPI) (10 June 2008). No. ICC-01/05-01/08. Pre-Trial Chamber III 10. "Decision on the Prosecutor's Application for a Warrant of Arrest against Jean-Pierre Bemba Gombo". Recuperado de [https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2008\\_04180.PDF](https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2008_04180.PDF)
- Cour Pénale Internationale (CPI) (21 March 2016). Judgment pursuant to Article 74 of the Statute, ICC-01/05-01/08 (Trial Chamber III). Recuperado de <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/05-01/08-3343>
- Daoust, M. (2017). Sexual and gender-based violence in international criminal law: A feminist assessment of the Bemba case. *International Criminal Law Review*, 17(1), 208-221.
- Desai, B. H. & Sidhu, B. (2017). Sexual violence in conflict zones: A challenge for international law? *Economic and Political Weekly*, 52(7):15-18.

- Díaz, C. (2002). Corte Penal Internacional. Un intento de justicia en un espacio público internacional. *Relaciones Internacionales*, 11(22), 1-17.
- Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) (2006). La Corte de Casación confirmó la incapacidad del sistema nacional de justicia para investigar y enjuiciar graves crímenes. Recuperado de [http://www.iccnw.org/documents/FIDH\\_CourCassation\\_sp.pdf](http://www.iccnw.org/documents/FIDH_CourCassation_sp.pdf)
- Grewal, K. (2012). The protection of sexual autonomy under international criminal law. *Journal of International Criminal Justice*, 10(2), 373-396. doi: 10.1093/jicj/mqs012
- Grey, R. (2017). The ICC's First 'Forced Pregnancy' Case in Historical Perspective. *Journal of International Criminal Justice*, 15(5), 905-930.
- Herrero A., C. y Garrido M., E. (2002). Los efectos de la violencia sobre sus víctimas. *Psicothema*, 14(1), 109-117.
- International Criminal Court (ICC) (2018). *IICC Appeals Chamber acquits Mr Bemba from charges of war crimes and crimes against humanity*. Recuperado de <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1390>
- International Federation for Human Rights (FIDH) (2018). *Acquittal of Jean Pierre Bemba on appeal: an affront to thousand of victims*. Recuperado de <https://www.fidh.org/en/region/Africa/central-african-republic/acquittal-of-jean-pierre-bemba-on-appeal-an-affront-to-thousands-of>
- Itzin, C., Taket, A. & Barter-Godfrey, S. (2010). *Domestic and sexual violence and abuse: tackling the health and mental health effects*. Abingdon: Routledge.
- Kapur, A. (2017). Complementarity as a catalyst for gender justice in national prosecutions. In F. N. Aoláin, N. Cahn, D. F. Haynes & N. Valji (Eds.), *The Oxford Handbook of Gender and Conflict* (pp. 225-239). doi: 10.1093/oxfordhb/9780199300983.013.18
- Kelly, L. (2013). *Surviving sexual violence*. New York: John Wiley & Sons.
- Kimberly, E., Campbell, J. Sullivan, C. & Davidson, W. (1995). Health effects of experiences of sexual violence for women with abusive partners. *Health care for women international*, 16(6), 563-576.
- León, R. M. (2014). *República Centroafricana*. Recuperado de <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2013/08/Republica-Centroafricana.2014.Informe-General.pdf>

- Lovatón Palacios, D. (2009). Atención Integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Algunos apuntes desde la victimología. *Revista IIDH*, (50), 209-226.
- Lozano Vázquez, A. (2012, sept.-dic.). El Feminismo en la teoría de Relaciones Internacionales: un breve repaso. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (114), 143-152.
- Millett, K. (1983). *Sexual Politics*. Paris: Stock.
- Odio B., E. (1999). La perspectiva y el mandato de género en el Estatuto de Roma. *Revista IIDH* 59, 246-302.
- ONU Mujeres (2011). *El progreso de las mujeres en el mundo: en busca de la justicia (2011-2012)*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2012/el%20progreso%20de%20las%20mujeres%20en%20el%20mundo%202011-2012/el%20progreso%20de%20las%20mujeres%20en%20el%20mundo%20completo%20pdf.pdf?la=es>
- Oosterveld, V. (2011). Gender-based crimes against humanity. In L. N. Sadat (Ed.), *Forging a Convention for Crimes against Humanity* (pp. 78-101). St. Louis: Washington University. doi: 10.1017/CBO9780511921124.008
- Oriolo, A. (2017). Introductory note: The judicial legacy of the international criminal tribunal for Rwanda: The revival of international criminal law at the end of the 20th century. In G. Ziccardi C., *The global community: Yearbook of international law and jurisprudence 2016* (pp. 449-461). doi: 10.1093/oso/9780190848194.003.0025
- Paradela López, M. (2016). La intervención bélica en Michael Walzer (Tesis doctoral). Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Pateman, C. (1988). *The Sexual Contract*. Cambridge: Stanford University Press.
- Ospina, M. C. y Canosa Cantor, J. (2017). Situación en África Central, caso del Fiscal contra Jean Pierre Bemba Gombo, Sentencia conforme al artículo 74 del ECPI, ICC-01/05-01/08, de 21 de marzo del 2016. *ANIDIP*, (5), 158-168.
- Sánchez Sanz, M. (2017). Corte Penal Internacional: Complementariedad vs. Impunidad. Recuperado de [http://www.academia.edu/34611854/Corte\\_Penal\\_Internacional\\_Complementariedad\\_Vs\\_Impunidad](http://www.academia.edu/34611854/Corte_Penal_Internacional_Complementariedad_Vs_Impunidad)

- Sharlach, L. (2000). Rape as genocide: Bangladesh, the former Yugoslavia, and Rwanda. *New Political Science*, 22(1), 89-102.
- Sosa S., I. A. (2013). Theoretical Approaches to Gender, Reproduction and Sexuality *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 8, 182-206.
- Stöckmann, J. (2018). Women, wars, and world affairs: Recovering feminist international relations, 1915-39. *Review of International Studies*, 44(2), 215-235. doi: 10.1017/S026021051700050X
- Tickner, A. & True, J. (2018). A century of international relations feminism: From world war I women's peace pragmatism to the women, peace and security agenda. *International Studies Quarterly*, 62(2), 221-233. doi: 10.1093/isq/sqx091
- Tickner, A. (1988). Hans Morgenthau's principles of political realism: A feminist reformulation. *Millennium: Journal of International Studies*, 17(3), 1988.
- Villellas, A., Urrutia, P., Royo, J. M. y Villellas, M. (2016). Violencia sexual en conflictos armados. *Quaderns de Construcció de Pau*, (27), 3-17.
- Wojciuk, A. (2017). Culture in the theories of international relations. In G. Michałowska & H. Schreiber (eds.), *Culture(s) in international relations* (pp. 27-46). New York: Peter Lang Edition. doi: 10.3726/b11522
- Zenovich, J. & Cooks, L. (2018). A feminist post-socialist approach to the intercultural communication of rape at the ICTY. *Communication Studies*, 69(4), 404-420. doi: 10.1080/10510974.2018.1472118



# Las raíces filosóficas del paradigma liberal de la paz. *Establecimiento y Mantenimiento del poder político en la filosofía política de Kant*

Oswaldo Plata Pineda\*

---

---

\* Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid. Correo electrónico: [Correo electrónico: ojplata@elpoli.edu.co](mailto:ojplata@elpoli.edu.co)





### Resumen

El politólogo canadiense Roland Paris ha dedicado varios documentos a analizar los presupuestos básicos de esta concepción liberal de la paz. Su interés no sólo se ha concentrado en la evaluación de la efectividad de las intervenciones en países recién salidos de conflicto (paradigma liberal), sino, además, en el escrutinio de las raíces filosóficas de la concepción liberal de la paz. De acuerdo con Paris, la concepción contemporánea de la paz hunde sus raíces en los primeros desarrollos del liberalismo clásico, el cual emplea el recurso metodológico del contrato social para superar una situación de guerra, instituir el estado político y asegurar la paz social. Paris defiende la tesis según la cual el paradigma liberal: a) minusvalora los efectos desestabilizantes de la política y la economía liberal; b) presta poca atención a los intereses del liberalismo político. En el presente estudio, me ocupo de analizar la validez de la parte b) de la tesis de Paris, contextualizando el surgimiento del paradigma liberal de la paz y confirmando, a través de la teoría política de Kant, el doble propósito (i. e. establecer y mantener el poder político) del liberalismo político clásico.

### Palabras clave:

Construcción de paz, Immanuel Kant, Roland Paris, Paz, Oliver Richmond.

### Abstract

In several articles, Roland Paris has analyzed the basic assumptions of the liberal conception of peace. His interest has not only focused on the evaluation of the effectiveness of interventions in countries recently emerging from conflicts (liberal paradigm), but also on the scrutiny of the philosophical roots of the liberal conception of peace. According to Paris, the peace liberal paradigm is influenced by classic liberalism, which uses the social contract methodological resource to overcome wars, establish political power and ensure social peace. Paris defends the idea that the liberal paradigm of peace a-) underestimates the destabilizing effects of liberal politics and economics, and b-) pays little attention to the double purpose of political liberalism (i. e. establishing and maintaining political power). In this article, I analyze the validity of part b of the Paris thesis, contextualizing the emergence of the peace liberal paradigm and confirming - through Kant's political philosophy - the double purpose of classical political liberalism.

### Keywords:

Peacebuilding, Immanuel Kant, Roland Paris, Peace, Oliver Richmond.

# Las raíces filosóficas del paradigma liberal de la paz. *Establecimiento y Mantenimiento del poder político en la filosofía política de Kant*

## Introducción

En el curso de las últimas cuatro décadas se ha desarrollado un dinámico debate en torno al concepto de paz (Galtung, 1975; Lederach, 2010; Paris, 2005; Pugh, 2005; Richmond, 2010). De acuerdo con la opinión prevalente, que algunos autores han dado en llamar paradigma o internacionalismo liberal, la consolidación de instituciones democráticas y la instauración de economías de libre mercado constituyen la condición necesaria para la paz. “The surest foundation for peace, both within and between states, is market democracy, that is, a liberal democratic polity and a market-oriented economy” (Paris, 1997, p. 56). En varios documentos, Roland Paris ha analizado los presupuestos básicos de este paradigma y ha evaluado la efectividad de las intervenciones inspiradas en él. De acuerdo con su análisis, las definiciones contemporáneas de la paz: a) minusvaloran los efectos desestabilizantes de la política y la economía liberales, y b) prestan poca atención a los intereses de la teoría política de la que son herederas, a saber, el liberalismo político (por un lado, instituir de un poder efectivo que permita superar la situación de guerra y, por otro lado, limitar la injerencia de ese poder efectivo

en orden a asegurar las libertades básicas de los hombres)<sup>1</sup>. Con base en esto, París plantea la necesidad de poner en evidencia los hilos que conectan las concepciones modernas y contemporáneas de la paz (merced a la reconstrucción de los argumentos sobre los cuales descansa el liberalismo político), con el fin de arrojar luz sobre el debate acerca de la paz liberal e incrementar los niveles de efectividad de las intervenciones basadas en el paradigma liberal. En el presente estudio me ocupo de analizar la validez de la parte b) de la tesis de París, contextualizando el surgimiento del paradigma liberal de la paz y confirmando, a través de la teoría política de Kant, el doble propósito (i. e. *establecer* y *mantener* el poder político) del liberalismo político clásico.

El documento se encuentra dividido en tres partes. En la primera parte, siguiendo la caracterización realizada por Oliver Richmond, presento sumariamente cada una de las cuatro generaciones que componen los estudios especializados sobre el concepto de paz, mediante lo cual deseo poner de manifiesto la genealogía del paradigma liberal de la paz. En la segunda parte, detallo la interpretación que hace París del liberalismo político clásico y expongo su tesis de que las definiciones contemporáneas de la paz son herederas de éste<sup>2</sup>. Hacia el final, en la tercera parte, me ocupo de analizar la filosofía política de Immanuel Kant con el fin de ilustrar la preocupación doble de este autor por crear las condiciones necesarias para a) superar la guerra (*establecimiento*) y b) para consolidar (*mantenimiento*) la paz (“establishing and maintaining order” [Lloyd, 1992, p. 5]). El objetivo es revisar el argumento político del liberalismo clásico

1 París advierte, sin embargo, que este paradigma “has not been particularly effective model for establishing stable peace. Paradoxically, the very process of politic and economic liberalization has generated destabilizing side effects in war-shattered states, hindering the consolidation of peace and in some cases even sparking renewed fighting. [...] At best, the liberal internationalist approach to peacebuilding has generated unforeseen problems. At worst, peacebuilding missions have had the “perverse effect” of undermining the very peace they were meant to buttress” (París, 1997, p. 56).

2 En el conjunto de los estudios especializados sobre la paz, es posible identificar dos tendencias teóricas de claras implicaciones prácticas. De un lado, se encuentran aquellos autores que, conscientes de las dificultades teóricas y prácticas de la construcción de paz, analizan los presupuestos básicos del paradigma liberal en orden a salvarlo de sus contradicciones internas y a contribuir con el conjunto de intervenciones de paz desplegadas por las agencias internacionales. En tal sentido, esta tendencia teórica plantea que la paz es un proceso secuencial de construcción (Peacebuilding) y consecuencia de la consolidación de un sistema de instituciones sociales, políticas, jurídicas y económicas (Statebuilding). Del otro lado, se encuentran aquellos autores críticos del paradigma liberal, de sus presupuestos básicos y de sus implicaciones prácticas. En términos generales, esta crítica sostiene que el paradigma liberal repite acriticamente una fórmula de construcción de paz (programa de intervención político, económico y cultural) que no considera (e incluso vulnera) las particularidades de los territorios. Pese a coincidir en que el paradigma liberal es homogeneizador, esta crítica es adelantada por autores que pertenecen a corrientes intelectuales diversas, que persiguen propósitos diferentes y que pertenecen a la tercera y la cuarta generación de los estudios especializados sobre la paz (Richmond, 2014). En virtud de que no todos los críticos persiguen el mismo objetivo y no hacen uso de las mismas herramientas teóricas, es posible clasificarlos en comunitaristas, constructivistas sociales, teóricos críticos y post-colonialistas.

con el fin de dotar de contexto la tesis de Paris según la cual la puesta en práctica del paradigma liberal de la paz no ha sido, en términos generales, efectiva debido a la interpretación insuficiente del liberalismo político clásico (“the contemporary liberal peace literature has devoted little attention to the question of whether functioning state institutions exist in the states under study” [Paris, 2005, p. 426]), y a la minusvaloración de los efectos desestabilizadores de la política y la economía liberales.

### Las cuatro generaciones de estudios especializados sobre el concepto de paz

Oliver Richmond, en *Maintaining Order, Making Peace* (2002) y en “A genealogy of peace and conflict” (2010), desarrolla una introducción al debate contemporáneo sobre la paz y la construcción de paz a fin de describir la índole de cada una de las cuatro generaciones en dichos estudios y de determinar sus preocupaciones teórico-prácticas básicas<sup>3</sup> (Newman, 2013; Richmond, 2010; Selby, 2013). De acuerdo con Richmond, la primera generación de estudios sobre la paz estuvo fuertemente influenciada por la Carta de Naciones Unidas (Bellamy, 2010). Al entender el conflicto como una realidad biológica, esta generación empezó enfrentando el problema desde una perspectiva realista, pero terminó desarrollando “a limited state-centric discourse that excludes non state actors and ignores non-state-centric issues” (Richmond, 2010, p. 17). En este esquema, las relaciones internas de las partes enfrentadas debían ser dinamizadas, equilibradas y balanceadas por un actor externo neutral e imparcial en orden a reducir la violencia. Los temas abordados en esta primera generación tuvieron que ver con la forma como debía darse la intervención, a saber, su duración, su alcance y su naturaleza (civil o militar). Se trataba así de una reflexión esencialmente técnica que buscaba establecer los recursos, el poder y las capacidades de los actores interventores. De acuerdo con Richmond, las primeras intervenciones inspiradas de paz de esta generación comenzaron siendo cautelosas, buscando superar el conflicto por medio de la diplomacia. “It also focuses on mediation as a diplomatic or quasi-diplomatic activity, requiring

3 En lo fundamental, Richmond sostiene que los intereses de las cuatro generaciones son los siguientes: “In brief outline, the first generation is derived from conflict management approaches that attempt to produce order without open violence by preserving the state and its relations, such as traditional form of UN peacekeeping, high-level diplomacy, mediation, and negotiation and other activities that take place in the elite, state-centric realm of IR.[...] The second generation focuses on dealing with human needs, removing violence, structural violence, and injustice mainly for individuals [...]. The third generation focuses on large-scale, multidimensional approaches to creating peace. [...] The fourth generation seeks ways of dealing with conflict that would not result in its replication in various forms, leading to a consensual and legitimate, discursive and material form of emancipation”. (Richmond, 2010, p. 16).

interactions between states over territory, alliances, constitutional agreements or boundaries, within the world of sovereign representation” (Richmond, 2010, p. 18). Sin embargo, las preguntas técnicas dieron paso a preguntas más ambiciosas que giraban en torno a cuestiones problemáticas que iban más allá de la mera diplomacia y que no pudieron ser resueltas en la medida en que no encajaban en una comprensión negativa de la paz. Así,

...[t]his dynamic span most of the discussion and practice of conflict management, which failed to cope with the conceptual and practical problems derived from cases revolving around claims for representation, statehood related to disputed historical possession of territory, identity, and culture. (Richmond, 2010, p. 18)...

La segunda generación se desarrolló alrededor de la resolución de los conflictos. Parte de esta generación nació de una crítica a los estudios que se desarrollaron en la primera generación, específicamente a las limitaciones de las intervenciones orientadas a la resolución de los conflictos. Ampliando el marco de análisis del conflicto y haciendo hincapié en sus componentes sociales, económicos y políticos, esta generación se esmeró por determinar las raíces del conflicto desde niveles diversos: individuales, grupales y/o raciales (Galtung, 1975; Lederach, 2010). La comprensión predominante aquí fue que el conflicto era causado por la supresión de las necesidades humanas. De ahí que las contribuciones más relevantes de esta segunda generación excedieran el limitado esquema conceptual del estado de seguridad o los intereses de estado y se dirigieran más bien al análisis integral de la relación existente entre la distribución inequitativa de recursos y la afectación de las necesidades humanas (de este modo se convirtieron en el marco de referencia para organizaciones no estatales) (Barnett, 2006). Así, al sostener que la imposibilidad de satisfacer las necesidades básicas humanas creaba las condiciones de posibilidad del conflicto, los conflictos prolongados comenzaron a ser vistos por esta generación como la consecuencia directa de factores estructurales (subdesarrollo) que impedían la satisfacción de las necesidades humanas (Smoljan, 2003).

A partir de lo anterior, esta segunda generación comenzó a relacionar paz con desarrollo y planteó una base conceptual de querencia liberal para la paz. A pesar de que sostenía que la paz era un proceso que se gestaba desde el interior de las comunidades en conflicto, de abajo hacia arriba, esta generación consideró crucial la participación de actores y

organizaciones internacionales en tal proceso, como quiera que solamente ellos podían aportar la ingeniería económica, política y social requerida por la paz. (“From here it was a short step to what is now known as liberal Peacebuilding” [(Richmond, 2010, p. 20].)

Ahora, si bien esta generación reconoció que el Estado seguía siendo el responsable directo de garantizar la seguridad y las condiciones de vida digna (satisfacción plena de las necesidades humanas), no desconoció la importancia de que los agentes sociales participaran activamente en el proceso de construcción de paz. A diferencia de la primera generación, la segunda reivindicó los poderes autonómicos de los ciudadanos y planteó la posibilidad efectiva de que ellos mismos fuesen los encargados de “to deal with their own or others’ conflicts in a non-zero-sum manner” (Richmond, 2010, p. 20). La pauta para la agenda de la generación siguiente estuvo así determinada por la puesta en evidencia de la excesiva confianza de esta segunda generación en que los individuos iban a aceptar sin más los preceptos liberales, y en que las dinámicas sociales serían inmunes a los manejos coactivos de las élites. “Thus, second generation thinking provides a radical perspective of peace dependent upon the agency of the individual and civil society which is also in tension with the acceptance of liberal norms” (Richmond, 2010, p. 20).

Así las cosas, el enfoque de paz concebido en esta segunda generación se basó en varios supuestos. El primero es que las necesidades humanas eran de carácter universal, en virtud de lo cual no cabía negociación cultural alguna. (Tal negación de las particularidades y necesidades de las comunidades constituyó en algunos casos el punto de arranque de nuevas conflictividades.) El segundo se relacionó con la índole de los facilitadores externos. Así, se consideró que las agencias internacionales eran participantes neutrales desprovistos de intereses en el conflicto que serían bien recibidos por las comunidades. Y, finalmente, en tercer lugar, el enfoque suponía que la cooperación externa era más efectiva que la autoconciencia general de las injusticias vividas y del conflicto.

Allende lo anterior (y el marco conceptual construido a instancias de ello: la distinción entre paz positiva y paz negativa, la identificación universal de las necesidades humanas, el carácter estructural de los conflictos), esta segunda generación perfiló un modelo conceptual (giro cosmopolitista) que sirvió de marco de referencia para agencias internacionales y organizaciones sociales en sus dinámicas de asistencia,

“based on the identification and allocation of human needs according to the voices of non-state and unofficial actors” (Richmond, 2010, p. 20). Es así como:

...the challenge offered by second generation approaches carries such discursive and normative power that what soon became apparent was the requirement for more sophisticated methods than either first or second generation approaches provided in the construction or what came to be known as the ‘civil peace’. (2010, p. 20)...

La tercera generación partió de la convicción de que el consenso local traía consigo paz, lo cual posibilitó la convergencia de las investigaciones en torno a la paz, la resolución y el manejo de conflictos. Con todo, dicha convergencia finalizó cuando el proyecto contemporáneo de construcción de paz liberal se apropió del debate, y dio lugar así a la noción de *statebuilding*. El acuerdo en torno a este proyecto ha sido explícito y adelantado por ONG, por agencias internacionales y, especialmente, por Naciones Unidas. Esta última comenzó a defender la idea de que la paz pasaba por la generación de “las condiciones para el desarrollo económico, político y social del país para superar las causas ‘estructurales’ de los conflictos” (Rettberg, 2012, p. 63). Con posterioridad al derrumbe de la barrera ideológica que caracterizó la Guerra Fría, el entonces secretario general de las Naciones Unidas (ONU), Boutros-Ghali, elaboró un documento que trazó una nueva ruta para los estudios especializados sobre la paz: *Agenda for Peace* (1992). Este documento propendió por un papel más activo de la ONU en la resolución de conflictos globales, habida cuenta de la proliferación de regímenes nacionalistas. En lo fundamental, Ghali sostuvo allí que la paz era un proceso de construcción (construcción de paz) colectiva y que para alcanzarla era necesario “identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer[la] y solidificar[la] para evitar una recaída al conflicto” (Ghali, 1992, p. 6). La definición de Ghali sirvió así de soporte conceptual para analizar las condiciones de los estados frágiles (esto es, que no cumplían con las condiciones del paradigma liberal) y para dinamizar las intervenciones humanitarias en países en conflicto realizadas por el conjunto de agencias.

Para cumplir con el propósito fundamental de la Carta de Naciones Unidas, *Agenda for Peace* introdujo tres conceptos complementarios de la construcción de la paz, a saber, *Diplomacia preventiva* (“medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes [y] se transformen en conflictos y evitar que, si ocurren, se extiendan” (Ghali, 1992, p. 6), *Establecimiento de la*

paz (“medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el capítulo 6 de la Carta de Naciones Unidas”) (Ghali, 1992, p. 6) y *Mantenimiento de la paz* (“despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal”) (Ghali, 1992, p. 6). Además de complementar la definición negativa de la paz (a saber, ausencia de conflicto), *Agenda for Peace* se hizo eco de asuntos desarrollados por la academia e introdujo dimensiones del concepto de paz hasta ese momento no exploradas por las agencias internacionales, tales como “los procesos de desmovilización, desarme y reintegración (DDR); el desminado; la justicia transicional; los procesos de reparación y reconciliación; y el rediseño de las instituciones políticas y económicas” (Ghali, 1992).

Años después (2000), el expresidente de las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, el argelino Lakhdar Brahimi, presentó el Informe Brahimi, en el cual la ONU afinó su punto de vista al establecer que el proceso de construcción de paz debía trascender la sola superación de la guerra (paz negativa) y “proveer las herramientas necesarias para construir bases efectivas para la paz futura y que trasciendan la ausencia de la guerra”, agregando que “la consolidación de la paz eficaz [era] un híbrido de actividades políticas y de desarrollo dirigidas a las fuentes del conflicto”, que requería de una “vibrant civil society” (Richmond, 2010, p. 23). En este sentido, para Naciones Unidas:

...Peace-building is a term of more recent origin that, as used in the present report, defines activities undertaken on the far side of conflict to reassemble the foundations of peace and provide the tools for building on those foundations something that is more than just the absence of war. Thus, peace-building includes but is not limited to reintegrating former combatants into civilian society, strengthening the rule of law (for example, through training and restructuring of local police, and judicial and penal reform); improving respect for human rights through the monitoring, education and investigation of past and existing abuses; providing technical assistance for democratic development (including electoral assistance and support for free media); and promoting conflict resolution and reconciliation techniques. (Brahimi, 2000, p. 3). ...

Así las cosas, la construcción de paz trasciende la resolución de conflictos por medio de negociaciones o hazañas militares, involucrando



a diversos actores sociales, a saber, los actores armados, la sociedad civil encarnada en organizaciones no gubernamentales, el sector privado y los actores nacionales e internacionales, y presupone la democratización y la liberalización de la economía. A partir de los diferentes documentos oficiales de Naciones Unidas, en la tercera generación, la paz —basada en el paradigma liberal— comenzó a entenderse como un proceso activo, dinámico y multidimensional que comprometía a diferentes actores sociales y que se fundamentaba en una creencia: “a universal version of peace is normatively possible through a scientific perfecting of the strategies to be deployed” (Richmond, 2010, p. 23)<sup>4</sup>. Esta tercera generación desarrolló sofisticadas metodologías de rango científico para teorizar sobre la construcción de paz, remarcando la controvertible universalidad del paradigma liberal, y planteó la necesidad de allanar el camino político y económico de la paz (Pugh, 2005; Smoljan, 2003), asignándoles un lugar preponderante a la sociedad civil y a los cooperadores internacionales (pero entendiendo que la paz era consecuencia de la implementación de políticas —de arriba hacia abajo— y no de procesos locales y comunitarios —de abajo hacia arriba—).

Finalmente, la cuarta generación tiene un enfoque manifiestamente crítico (crítica postcolonial). En ese sentido, propende por la emancipación y aspira en esa medida a efectuar análisis que superen “[the] replication of Westphalian forms of sovereignty as response to conflict” (Richmond, 2010, p. 26). En su vertiente habermasiana, esta generación ambiciona procesos emancipatorios que reflejen “the interests, identities, and needs of all actor state and non-state, and aims at the creation of a discursive framework or mutual accommodation and social justice which recognises difference. An everyday, post-Westphalian peace is its aim” (2010, p. 26). En su vertiente postestructuralista, esta generación se ocupa del proyecto de emancipación universal en las “zonas de conflicto” centrándose en “questions of representation and sovereignty in the context of debate about identity, boundaries, hybridity, and culture and the binaries these often rest upon” (Richmond, 2010, p. 26). Ambas corrientes manifiestan

4 Sin embargo, para Richmond, “the combination of conflict management a conflict resolution approaches [...] peacebuilding still mainly focused on top-down, elite-led, official processes. In this way, peacebuilding represented a multilevel approach, attempting to incorporate the local, state, and regional aspects of, and actors in, conflict. It also became multidimensional in nature in that it brought together a wide range of actors who were able to deal with the conflictual dimension of a wide range of issues and dynamics”. (Richmond, 2010, p. 21). Así las cosas, el paradigma liberal se fue ampliando y robusteciendo a medida que fue siendo implementado y cuestionado por las realidades locales. Conforme esto, el concepto liberal de la paz “revolves around the reform of governance, is highly interventionary, has a rational and mechanical, problem solving character, and can be constructed by those in possession of such specialised knowledge as deemed necessary to pass on for its creation” (Richmond, 2010, p. 24).

inquietudes por la concepción hegemónica de la paz (i. e. liberal) que las intervenciones de las agencias internacionales comportan, y por ello plantean un modelo de paz cotidiana (*everyday*) sensible a las necesidades y a las particularidades locales y que posibilite la revitalización del contrato social.

Asimismo, la cuarta generación en sus diferentes variantes críticas plantea que el paradigma liberal pregona una defensa irrestricta de los derechos y las libertades, pero que, al crear una estructura política y económica jerárquica y regida por las directrices emanadas de las instancias internacionales, aniquila los poderes autonómicos de los ciudadanos. Esto, afirman los críticos, hace que el paradigma liberal sea ontológicamente incoherente y que, como afirma Richmond, traiga consigo una paz virtual:

...[...] which looks far more coherent from the outside than from the inside, and effectively builds the empty shell of a state, but neglects any notion of a social contract between that shell and its constituencies. These are in many ways shadow states, replicating a milieu in which ordinary people matter less than their mainly hypothetical rights and opportunities. (Richmond, 2010, p. 28) ...

Además de lo anterior, la cuarta generación propone que el paradigma liberal interactúe con las lógicas de los territorios, incorporando sus actividades culturales y sus dinámicas ético-existenciales. Richmond manifiesta que esta salida, que él llama local liberal híbrida, constituye una salida más efectiva y viable que la modificación del paradigma liberal o el radical desmantelamiento del sistema de instituciones liberales. La tesis de estos autores es que un proceso de construcción de paz que no se encuentre localizado y que no interactúe híbridamente con todos los actores, incluidos los no liberales, “fails to build a liberal social contract or develop customary and hybridised understandings of what is viable, or is not context-driven but rather internationally or donor-driven, will not lead to a sustainable process or outcome” (Richmond, 2010, p. 31). Richmond, particularmente, cree que el resultado de dicho proceso de hibridación será una concepción postliberal de la paz, la cual surgirá de la intermediación entre lo internacional y lo local “over peacebuilding praxis and social, political, and economic practices that both deem plausible and acceptable, rather than a wholesale top-down imposition of an only putatively universal liberal model”, y, en tal medida, abordará “needs and root causes, connecting the new liberal state or polity with older, locally

recognizable and contextual, customary, political, social, and economic traditions, an engaging with grass roots and the most marginalised members of post-conflict polities. (Richmond, 2010, p. 32)<sup>5</sup>.

### Roland Paris, el liberalismo político clásico y las definiciones contemporáneas de la paz

En *At War's End: Building Peace after Civil Conflict* (2005), Roland Paris, uno de los exponentes más significativos de la tercera generación, describe los elementos esenciales de la concepción contemporánea de la paz (paradigma liberal) y analiza un elenco de intervenciones inspiradas en ella. Paris reconoce en concreto que, con posterioridad a la publicación de *An Agenda for Peace*, el debate académico e institucional se trasladó del concepto de paz (*Peace*) al concepto de construcción de paz (*Peacebuilding*), y que la superación efectiva del conflicto se alcanza mediante la instauración de una familia de instituciones políticas y jurídicas (*Statebuilding*) y la liberalización del mercado (Paris, 1997). En el texto mencionando y en "Bringing the Leviathan back in: Classical vs. contemporary conceptions of the liberal peace" (2006), Paris sostiene que el paradigma liberal de la paz es heredero del liberalismo político clásico, para el cual "peace and freedom presupposed a working system of controls and rules to structure societal competition and contain it within peaceful bounds; they acknowledged that these rules needed to be upheld, in extremis, by the coercive powers of the state". (Paris, 2006, p. 438). Conforme a lo anterior, para Paris, la preocupación fundamental de los primeros autores liberales concernía tanto a la estrategia de salida del estado de naturaleza, vía el establecimiento del ordenamiento político, como a las disposiciones institucionales para la conservación de la paz social, vía el mantenimiento del ordenamiento político.

5 A juicio de Richmond, existe un espacio por llenar por parte de la academia y las agencias internacionales surgido de la dificultad de articular las capacidades locales y las capacidades internacionales. De hecho, "this hybridized evolution must occur in a close relationship rather than with the two elements divorced from each other. Otherwise the dynamics of an international praxis of peace from Cambodia to East Timor, and now Afghanistan and Iraq, will continue to lead to the creation of the empty shells of states, which have little impact during the transitions from violence on the everyday lives of the vast bulk of their populations" (Richmond, 2010, pp. 32). En extenso, Richmond considera que la noción de paz postliberal: "indicates the creation of something new and contextual out of social, political, economic, cultural, and historical experiences of peace in local, transnational, and international terms. It is an attempt to escape liberal enclosure and distant administration, to take a stake in a much broader discussion of peace where collective action and mobilization occurs inclusively rather than as a dictate from a distant international community. From this tension, the production and deployment of a range of 'local', transversal and transnational agencies emerge in context. These subvert, modify, or adopt in unexpected ways. This process offers significant opportunities for the reconsideration of emancipatory notions of peace beyond the liberal peace framework, which have more contextual relevance and significance, even while maintaining in modified forms international norms, institutions, and processes associated with liberal peacebuilding. A hybrid form of peace emerges from this process, which is reflected by fourth generation approaches to peacebuilding, requiring both multiple understandings of peace and broad conceptions of justice". (Richmond, 2010, p. 188).

Allende la claridad de estos autores (“Put another way, classical liberals endogenized the Leviathan in their analysis of the liberal peace and emphasized the need for both effective and limited government as preconditions for domestic peace. [Paris, 2006, p. 438]), Paris considera que los teóricos del paradigma liberal han interpretado insuficientemente los presupuestos básicos del liberalismo clásico —atribuyéndole un propósito exclusivo de mantenimiento del poder político—, lo cual ha traído como consecuencia un paradigma de construcción de paz que da por cierta la existencia del poder político y que es aplicado acríticamente en estados en proceso de superación de conflictos armados (De Oliveira, 2011). Así, la poca efectividad del paradigma liberal de la paz es, para Paris, consecuencia de la poca atención que tanto académicos como profesionales de las agencias internacionales han prestado a los intereses del liberalismo político clásico, a saber: 1) instituir un poder efectivo que permita superar la situación de guerra y 2) limitar la injerencia de ese poder efectivo con el fin de asegurar las libertades básicas de los hombres, esto es, “to constitute effective governments and to ensure that these governments did not use their powers unduly to restrict individual liberties” (Paris, 2006, p. 427). Advirtiendo que la atención ha estado concentrada solamente en el segundo de estos intereses, con lo que se dan por sentadas la existencia y la solidez del poder político, Paris plantea como necesaria la recuperación de las raíces filosóficas del paradigma liberal, incluso desde las primeras formulaciones del liberalismo político clásico, y cree que esta recuperación teórica redundará en la claridad conceptual y en la efectividad práctica del paradigma<sup>6</sup>.

En mi opinión, la interpretación de Paris es correcta, mas su corrección es limitada. En efecto, el problema fundamental del liberalismo político

---

6 Para Paris, el paradigma liberal se encuentra constituido por los siguientes elementos: “(1) developing a more gradual and controlled process of democratization in war-shattered states—in particular, by delaying elections until passions have cooled, promoting citizen associations that cut across cleavage lines, excluding extremists from active politics, and controlling the promulgation of inflammatory propaganda; (2) designing electoral arrangements that reward moderation rather than extremism; (3) promoting equitable, growth-oriented adjustment policies rather than destabilizing austerity measures; (4) creating effective, central coordinating bodies for peacebuilding operations; and (5) extending the duration of peacebuilding operations from the current norm of one to three years, to approximately seven to nine years”. (Paris, 1997, p. 58). La cita transcrita muestra los objetivos prácticos que persigue el paradigma liberal: la implantación de un modelo político (basado en la concepción clásica de derechos y libertades) y un modelo económico (capitalismo) específicos. A pesar de su generalizada aceptación en ámbitos académicos e institucionales, Paris considera que la puesta en práctica de este paradigma no ha sido efectiva por los efectos desestabilizantes de la política y la economía liberales y por la interpretación insuficiente del liberalismo político clásico. De ahí que sostenga la necesidad de poner en evidencia los hilos que conectan las concepciones modernas y contemporáneas de la paz (merced a la reconstrucción de los argumentos sobre los cuales descansa el liberalismo político) en orden a arrojar luz sobre el debate acerca de la paz liberal y a incrementar los niveles de efectividad de las intervenciones basadas en el paradigma liberal.

clásico es el aseguramiento de la paz, ya en el estado de naturaleza, estableciendo las condiciones de institución del poder político, ya en el estado político, consolidando mecanismos de coerción y limitación individual<sup>7</sup>. Sin embargo, más allá de sus diferencias procedimentales e institucionales, el liberalismo político clásico busca asegurar la paz social mediante el establecimiento del poder político y el mantenimiento de éste mediante mecanismos de coerción y limitación individual. Sin profundizar en la índole de las interpretaciones acerca del liberalismo político clásico y sus intereses, no parece razonable concluir que un error de interpretación derive en un problema de implementación. Los procesos de construcción de paz desbordan el esquematismo racional, pues son complejos, dinámicos e impredecibles (De Oliveira, 2011; Lederach, 2010). En todo caso, aun cuando el filosofismo de Paris es insostenible, su inquietud pone de manifiesto que el paradigma liberal ostenta un origen filosófico que debe ser, al menos, conocido por los estudiosos y los hacedores de la paz (Lemay-Hebert, 2013). En el siguiente apartado me ocuparé de los aspectos más relevantes de la filosofía política de Kant, específicamente la manera como él emplea, tal y como afirma Paris, el contrato social para superar una situación de guerra, establecer el estado político y mantener la paz social.

### La filosofía política de Immanuel Kant

En la historia reciente de las ideas políticas, el nombre de Immanuel Kant aparece ligado al surgimiento de la teoría del estado moderno (Kuehn, 2003; Walker, 1999). Ello se debe a la defensa que este autor, en *Sobre la paz perpetua* (Kant, 1998a) y en *En torno al tópico: eso vale para la teoría pero no sirve para la práctica* (Kant, 2004), hace de la tesis según la cual el estado político es consecuencia de un contrato social entre hombres libres e iguales. En oposición a Hobbes, Kant plantea un contrato social de fundamento ético que incorpora un imperativo de justicia orientado a la eliminación de las circunstancias de regateo (Villacañas, 1987). A su juicio, sólo un procedimiento contractual en el que los contratantes sean capaces de hacer abstracción de sus propios

7 En virtud de su defensa incondicionada del valor moral de la libertad, esta concepción moderna de la política tomó el nombre de liberalismo político y sostuvo la tesis de que los hombres —en tanto que racionales, libres e iguales entre sí— podían participar de un contrato social a fin de dar fundamento al estado político y de asegurar, por esa vía, la paz social. Pese a compartir la idea básica del contrato social, sus valores fundacionales (libertad natural, igualdad de derechos) y su estructura metódica (estado de naturaleza y estado político), los filósofos liberales persiguieron propósitos político-institucionales diferentes. De hecho, las diferencias teóricas entre uno y otro autor fueron sustantivas y tuvieron que ver tanto con la concepción antropológica de base como con la concepción misma del estado político.

fines, adoptando el punto de vista del imperativo categórico, puede garantizar que el resultado final sea absolutamente moral (Paton, 1954). El objetivo de esta unión entre moral y política (y extensivamente derecho) es superar de modo definitivo la guerra (la cual es vista ante todo como un estado de inmoralidad), instituyendo un estado republicano en el que los ciudadanos, gobernantes y gobernados, se comporten como si ellos hubieran participado en su creación a través de la adopción del punto de vista emanado del imperativo categórico (O´Neill, 2002)<sup>8</sup>.

A pesar de ser partidario de la idea de que el estado político debe ser establecido a través de un contrato social, Kant diferencia de dos maneras su contrato social de otros propuestos anteriormente (Bovero, 1985). La primera diferencia se relaciona con el ‘fin’ que persiguen los contratantes. Para Kant, dicho ‘fin’ no concierne a la obtención de un bien físico (como la preservación de la vida) o material (como la protección de la propiedad privada) sino a la condición de ser un fin en sí mismo, ligado a la superación moral de la guerra y a la instauración de la paz social. Esta exigencia formal para el establecimiento del estado político convierte el contrato kantiano en un contrato social ético, que evidencia un marcado interés por establecer las condiciones morales necesarias para: a) superar la inmoralidad del estado de guerra (*establecimiento*) y b) consolidar (*mantenimiento*) la paz merced al estado político<sup>9</sup>. La segunda diferencia concierne al tipo de constitución que se sigue del contrato social kantiano. A diferencia del contrato social de Hobbes que concentra todo el poder en el Soberano (Hobbes, 2006), Kant plantea el establecimiento de una constitución civil (*pactum unionis civilis*) como garantía moral de institución (*constitutionis civilis*). En consecuencia, si bien la tríada de contratos precedentes comparte la tesis de una unión de muchas personas, sólo el contrato social kantiano concibe esa idea deber

8 Aspectos específicos de las tres perspectivas que componen el sistema kantiano de la razón práctica se analizaron en los siguientes textos: Plata, O. (2008). Tres conceptos de la libertad kantiana, *Revista Humanitas*, (2), 91-106; Plata O. (2004). El yo, el otro-yo y el otro en Kant. De la fundamentación de la metafísica de las costumbres a la religión dentro de los límites de la mera razón. *Praxis Filosófica*, (19), 65-79; y Plata, O. (2010). La antropología de la religión dentro de los límites de la mera razón. *Areté. Revista de Filosofía*, 22(2), 259-285.

9 Otra posible diferencia concierne a la plausibilidad histórica del contrato social. Como el contrato social de Rousseau, el contrato originario no es concebido por Kant como un hecho efectivamente real. Esto diferencia a Kant de Hobbes y de Locke. Con todo, el abstraccionismo kantiano no afecta la esencia de su argumento político, pues la legitimidad de las leyes públicas, que sirven de fundamento para el mantenimiento del estado político, recae sobre la posibilidad de que ellas hayan sido producidas por el legislador como si efectivamente hubiese habido un pacto anterior delegatorio. El rasgo esencial de estas leyes públicas post-contractuales es que condensan la voluntad pública, entendida como el precipitado de la racionalidad moral de los contratantes. Como las leyes morales, estas leyes públicas no incorporan elementos materiales ni antropológicos, ya que la justicia de su contenido procede de la no intervención arbitraria de las voluntades particulares, que, según Kant, minan la moralidad del proceso contractual.

primordial e incondicionado que es el derecho de los hombres bajo leyes coactivas públicas.

Adicional a lo anterior, que concierne al *establecimiento* del estado político, es menester mencionar algo al respecto de la teoría kantiana del derecho. En concreto, sobre la base de la definición del derecho como “limitación de la libertad de cada uno a la condición de su concordancia con la libertad de todos” (Kant, 2004, p. 289), Kant sostiene, primero, que el ámbito jurídico se halla orientado a la constitución de una comunidad de autoprotección, que no de solidaridad, fundamentada en la justicia, y, segundo, que las relaciones externas de los ciudadanos deben ser reguladas mediante una ley que no se inmiscuya en los proyectos de vida de los hombres. Kant defiende así la neutralidad del Estado con respecto a los fines particulares de los hombres, así como la necesidad de regular la convivencia pacífica entre los ciudadanos mediante leyes coactivas. Desde este punto de vista, la limitación de la libertad introducida por el derecho (relacionada con el *mantenimiento* del poder político) es deseada por la razón misma, “que legisla a priori” una constitución civil “sin tomar en cuenta ningún fin empírico” (Kant, 2004, p. 289)<sup>10</sup>.

Además de ser neutral, el jefe de Estado debe evitar legislar en función de la felicidad de los ciudadanos, esto es, de hacer de la felicidad un principio de justificación. Kant rechaza, de este modo, el que en un plano político (mismo rechazo que hiciera en un plano moral) la felicidad se tome como criterio para definir las acciones políticas y legislativas. La estabilidad (*mantenimiento*) del estado político depende precisamente de que tanto gobernantes como instituciones respeten las concepciones de vida buena y las particulares definiciones de felicidad, y eviten legislar con base en las querencias y en los intereses de los ciudadanos. Con objeto de asegurar el mantenimiento del estado político, Kant defiende

10 Fiel a la tradición iusnaturalista, Kant entiende lo correcto (derecho) como universalmente vinculante, ahistóricamente válido y accesible al conocimiento humano. Con todo, Kant se separa de dicha tradición al fundamentar el principio del derecho a través de la eliminación del influjo de las consideraciones materiales (basada en las necesidades y en los intereses). Este argumento es el mismo que esgrimiera en la Crítica de la razón práctica y en la Fundamentación de la metafísica de las costumbres para la fundamentación de la ley moral. Aunque este aspecto de la definición permanecerá casi invariable, en la Metafísica de las Costumbres, Kant plantea dos matices que perfeccionan su teoría general del derecho: “El concepto de derecho, en tanto que se refiere a una obligación que le corresponde (es decir, el concepto moral mismo), afecta, en primer lugar, sólo a la relación externa y ciertamente práctica de una persona con otra, en tanto sus acciones, como hechos, pueden influirse entre sí (inmediata o mediatamente). Pero, en segundo lugar, no significa la relación del arbitrio con el deseo del otro (por tanto, con la mera necesidad), como en las acciones benéficas o crueles, sino sólo con el arbitrio del otro. En tercer lugar, en esta relación recíproca del arbitrio no se atiende en absoluto a la materia del arbitrio, es decir, al fin que cada cual se propone con el objeto que quiere” (Kant, 1993, p. 230).

la necesidad de que el estado político se encuentre basado en tres principios a priori que no son leyes positivas sino, más bien, estructuras que hacen que el Estado se encuentre en conformidad con el derecho legítimo, mismo que respeta las peticiones de la razón práctica, que limita el accionar de los gobernantes y que asegura así el *mantenimiento* del estado político. Si bien su forma externa es positiva, estos principios no dependen de ninguna autoridad sino del desarrollo de la libertad externa del hombre en la andadura de la historia. Los principios son los siguientes:

1. La libertad de cada miembro de la sociedad, en cuanto hombre.
2. La igualdad de éste con cualquier otro, en cuanto súbdito.
3. La independencia de cada miembro, en cuanto ciudadano (Kant, 2004, p. 290).

El primer principio evidencia el talante liberal de la filosofía política de Kant. Conforme a ello, nadie puede intervenir en la definición del criterio personal de felicidad y ni siquiera la buena intención de un Estado (gobierno paternalista o despótico) convalida el intervencionismo. Kant sostiene así que, como afirma Paris, el estado político y los gobernantes deben tener límites, “puesto que, de absoluto a la materia del arbitrio, es decir, al fin que cada cual se propone con el objeto que quiere” (Kant, 1998b, pp. 38-39)<sup>11</sup>. El segundo principio es el principio de igualdad, que implica que, salvo el jefe de la comunidad, “cada miembro de la comunidad tiene derechos de coacción frente a los otros” (Kant, 2004, p. 291). Este tipo de igualdad formal de los ciudadanos es compatible con “la máxima desigualdad, cuantitativa o de grado, en sus posesiones” (Kant, 2004, p. 291). Finalmente, el tercer principio es el de independencia y se conecta con el segundo en cuanto sostiene que restringe la participación democrática a aquellos que posean propiedad (excluyendo así las actividades que suponen servicio). Conforme a esto, en relación con las leyes públicas, existe una diferencia entre los miembros de la comunidad que obedecen, en calidad de co-protegidos, y los miembros de dicha comunidad que están facultados para legislar, en tanto que ciudadanos.

Allende las críticas a que ha dado lugar, que refieren a un condicionamiento de la participación política a la independencia y a la tenencia de propiedad, es necesario aclarar que el término kantiano de

.....  
<sup>11</sup> Por ello, en oposición a este modelo de gobierno despótico, Kant propone un gobierno patriótico en el que cada ciudadano “sólo se considera autorizado para preservar sus derechos mediante leyes de la voluntad común, pero no para someter a su capricho incondicionado el uso de todo ello” (Kant, 2002, p. 291).



propiedad refiere el dominio que cada hombre tiene de sí (autonomía)<sup>12</sup>. Se trata, ante todo, de una exigencia de carácter moral, que no de carácter material. Según esto, los principios de que se compone la filosofía política de Kant no son leyes positivas sino, más bien, principios que estructuran un estado legítimo. De este modo, Kant utiliza el contrato social como mecanismo de superación de la guerra, estado de inmoralidad, con objeto de establecer el estado político. Tomando distancia de Hobbes y de Locke, Kant sostiene que la justicia —merced a la adopción del punto de vista moral del imperativo categórico— debe ser el agente movilizador de la dinámica contractual y, a la vez, el fundamento del estado político. Oponiéndolo a un estado de naturaleza caracterizado por una situación de guerra y de inmoralidad, Kant manifiesta que el estado de paz:

...[...] no es un estado de naturaleza (status naturalis), que es más bien un estado de guerra, es decir, un estado en el que, si bien las hostilidades no se han declarado, sí existe una constante amenaza. El estado de paz debe, por tanto, ser instaurado, pues la omisión de hostilidades no es todavía garantía de paz y si un vecino no da seguridad a otro (lo que sólo puede suceder en un estado legal), cada uno puede considerar como enemigo a quien le haya exigido esa seguridad. (Kant, 1998a, p. 14)...

Ahora bien, tras argumentar a favor del establecimiento del estado político, Kant advierte que su sostenibilidad (*mantenimiento*) en el tiempo depende de la incorporación de los tres principios regulativos en la estructura del estado y de que el legislador les dé trámite mediante su transformación en derecho positivo. Para Kant, sólo un estado republicano permite que el hombre y las instituciones se mantengan y se perfeccionen a lo largo del tiempo. En consecuencia, la función atribuida a la política por Kant es la de materializar —vía la incorporación de estos principios en la constitución republicana— el ideal de un estado civil ético y la realidad de un estado jurídico. Por esta razón, en contra de las críticas que apuntan a señalar el extremo formalismo del planteamiento kantiano, la filosofía política de Kant contiene un pragmatismo consistente en la

12 De este modo, Kant defiende a) una teoría de libre acceso a la propiedad, que comprende algunas prerrogativas hereditarias ("nadie puede legar a sus descendientes el privilegio de la posición que tiene dentro de la comunidad... [pero puede] transmitir herencia todo lo demás que es cosa"), y rechaza b) políticas distributivas de corte comunista. En palabras de Kant: "Ahora bien: aquel que tiene derecho a voto en esta legislación se llama ciudadano (citoyen, esto es, ciudadano del Estado, no ciudadano de la ciudad, bourgeois). La única cualidad exigida para ello, aparte de la cualidad natural (no ser niño ni mujer), es ésta: que uno sea su propio señor (sui iuris) y, por tanto, que tenga alguna propiedad (incluyendo en este concepto toda habilidad, oficio, arte o ciencia) que le mantenga; es decir, que en los casos en que haya de ganarse la vida gracias a otros los haga sólo por venta de lo que es suyo, no por consentir que otros utilicen sus fuerzas; en consecuencia, se exige que no esté al servicio —en el sentido estricto de la palabra— de nadie más que la comunidad" (Kant, 2002, p. 295).

búsqueda de las condiciones necesarias para: a) la superación de la guerra (*establecimiento*) y b) la consolidación (*mantenimiento*) de la paz. Este pragmatismo de la reforma implica la republicanización de las relaciones de dominación, y refiere la idea de que el desarrollo de las instituciones en la historia es posible por medio de la consecución de su bien supremo político, que es la paz perpetua.

Por otro lado, la conexión entre la ética y el mundo de la experiencia fue también desarrollada por Kant en las obras que componen su filosofía de la historia (Korsgaard, 1999; Rawls, 1989)<sup>13</sup>. En “Idea de una historia en sentido cosmopolita” (Kant, 2004), Kant sostiene que el hombre y los pueblos llevan a cabo un plan universal de la naturaleza, el cual se materializa políticamente por medio del contrato social originario. Empleando su ética como arquitectónica, Kant afirma que la libertad externa del hombre se desenvuelve en la historia y que el factor determinante de este proceso es la inevitable tensión entre el hombre y sus congéneres. En conformidad con esto, es un deber constituir una sociedad civil que administre en derecho (formalizando la superación de la inmoralidad del estado de guerra y limitando el alcance de la autoridad de los gobernantes) y compatibilice la máxima libertad de los hombres. Tal salida al conflicto del estado de naturaleza ratifica la necesidad de establecer un estado político —de fundamento ético— con autoridad limitada, en el entendido de que la historia debe seguir un hilo conductor a priori conducente al cosmopolitismo. Si bien es cierto que las leyes que integran y sustentan este estado civil requieren la presencia de la coacción en el marco de un estado jurídico, esto no significa que sea vano o inalcanzable el ideal de la razón práctica: un estado civil ético. Para Kant, este estado es una Idea regulativa de la razón y, como tal, tiene poder causal sobre el ‘obrar humano’. Así, el estado civil de derecho (materialización de la superación de la paz social) es una condición necesaria para acceder a un estado civil ético que posibilite la perfección moral total de la humanidad.

### Palabras finales

La puesta en práctica del paradigma liberal (el cual supone la implantación de un modelo político —basado en la concepción clásica

13 La filosofía kantiana analiza la historia con el fin de determinar una suerte de regularidad. En tal análisis, la historia cosmopolita y la historia sacra aparecen contrapuestas. Dicha contraposición es aclarada en “El fin de todas las cosas” y en “Idea de una historia en sentido cosmopolita, opúsculos en los que Kant compara las motivaciones de la conformación de las sociedades humanas y los relatos bíblicos de la creación. En segundo lugar, apoyada en la arquitectónica de la perspectiva práctica, la filosofía kantiana de la historia plantea las condiciones de posibilidad del progreso moral e intelectual del hombre, y describe - empleando la tutela religiosa como modelo- las amenazas ideológicas a las que él se enfrenta.

de derechos y libertades— y un modelo económico—capitalismo—específicos) no ha sido en términos generales del todo exitosa (De Oliveira, 2011; Paris, 2005). De las 18 intervenciones realizadas por Naciones Unidas en los 15 años siguientes a la finalización de la Guerra Fría, 13 terminaron por vía democrática en regímenes autoritarios que incrementaron los niveles de criminalidad y consolidaron recaídas en el conflicto. Las críticas de la tercera generación al paradigma liberal apuntaron justamente a cuestionar las implicaciones económicas del modelo, la incapacidad de éste para lidiar con asuntos relevantes como la justicia, la memoria y la reconciliación, la sobreoferta de las agencias internacionales, la implementación de una fórmula estándar<sup>14</sup> no permeada por las particularidades del territorio, la imposición de pretendidos valores culturales universales, el desconocimiento de las capacidades locales y el marginamiento de las comunidades en los procesos de construcción (Richmond, 2010). Según la caracterización de Richmond, la cuarta generación —vigente en la actualidad— recogió estas inquietudes y ha venido planteando estrategias alternativas para dar cuenta de ellas.

Interesado en determinar las causas del fracaso del paradigma liberal, Paris planteó —en el contexto de la tercera generación— la tesis de que ello obedeció a un error teórico de interpretación. La tesis de Paris (esto es, la idea de que la puesta en práctica del paradigma liberal no ha sido efectiva, no tanto porque sea incorrecta, como sí por los efectos desestabilizantes de la política y la economía liberales, por la interpretación insuficiente del liberalismo político clásico) es un filosofismo imposible de refutar. Con todo, a partir de su planteamiento, sí es posible determinar la decisiva influencia del liberalismo político clásico en el paradigma liberal de la paz. Aun cuando no parece razonable aceptar la tesis de Paris en lo que a sus implicaciones prácticas concierne, concuerdo con él en que

14 La asunción de que existe una fórmula estándar que puede ser transportada a todos los países en conflicto es la causa de los descalabros presentados, por ejemplo, en Angola. En “liberal peacebuilding in Angola”, De Oliveira demuestra que la puesta en práctica del paradigma liberal ha derivado en agudas recaídas en el conflicto. Soares de Oliveira llama particularmente la atención sobre el caso de Angola, país que se rehusó a implementar la perspectiva liberal de la superación del conflicto, pero que sí superó el conflicto de origen. Contra la presunción liberal, Angola es un caso en el que el tránsito del conflicto hacia la paz estuvo “exitosamente” determinado y dirigido por una élite social y política. “The Angolan case is a pivotal example of what can be termed illiberal peacebuilding, a process of post-war reconstruction managed by local elites in defiance of liberal peace precepts on civil liberties, the rule of law, the expansion of economic freedoms and poverty alleviation, with a view to constructing a hegemonic order and an elite stranglehold over the political economy” (De Oliveira, 2011, p. 287). A partir de experiencias como las de Ruanda, Somalia y Kosovo, ha surgido en el mundo académico una veta crítica del paradigma liberal que sostiene que la construcción de paz debería estar libre de condicionamientos previos y desarrollarse de la mano de las comunidades sin imponer agendas o valores.

los estudiosos y las agencias internacionales deberían prestar mayor atención a las condiciones que el liberalismo clásico le impuso a la institucionalidad creada por medio del contrato social, a saber, un poder efectivo que permita superar la situación de guerra de todos contra todos (*establecimiento*) y una limitación a ese poder creado en orden a salvaguardar las libertades y los derechos (*mantenimiento*).

En el presente estudio, tras haber presentado las cuatro generaciones de los estudios especializados sobre la paz, me esforcé por ilustrar estas condiciones impuestas a la institucionalidad naciente mediante la exposición de los aspectos más relevantes de uno de los campeones del liberalismo político clásico: Kant. En efecto, traté de establecer que, como sostiene Paris, en Kant existe un doble interés en relación con el estado político, a saber, condiciones necesarias para: a) la superación de la guerra (*establecimiento*) y b) la consolidación (*mantenimiento*) de la paz (Kant, 1998a). Basado en su teoría moral, Kant plantea un contrato social que persigue el propósito de dar origen a un estado político de fundamento ético. En consecuencia, para la filosofía política de Kant, la paz es una instancia de superación del estado inmoral de guerra, que inicia con la realización de un tipo distintivo de contrato social y que se perpetúa en el tiempo a través de una familia de instituciones republicanas que introyectan los principios regulativos de la libertad, la igualdad y la independencia (mismos que, para Kant, son los únicos que garantizan su sostenibilidad en el tiempo). Siguiendo la perspectiva de análisis de Paris, es evidente que la filosofía política de Kant ostenta el doble interés atribuido al liberalismo político clásico. Pues, de un lado, Kant argumenta a favor de un contrato social de fundamento ético que dé lugar a un estado político que supere la guerra, establezca el orden e instaure la paz social; y, de otro lado, Kant advierte que la sostenibilidad en el tiempo del estado político pasa por la limitación de la injerencia de los gobernantes en los planes racionales de vida y por la introyección de los tres principios regulativos en la estructura del estado político. Conforme con esto, es válida la tesis según la cual el liberalismo clásico ostenta un doble interés. Lo expuesto con relación a la filosofía política de Kant así lo corrobora. Sin embargo, estimo difícil determinar si, como afirma Paris, el escaso éxito de las intervenciones de paz inspiradas en el paradigma liberal es efectivamente consecuencia de un error de interpretación de los presupuestos e intereses del liberalismo político clásico.

## Referencias

- Barnett, M. (2006). Building a republican peace: Stabilizing States after war. *International Security*, 30(4), 87-122.
- Bellamy, A. J. (2010). The institutionalisation of peacebuilding: What rol for the UN peacebuilding. In O. Richmond (Ed.), *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Development and Approaches* (pp. 193-212). London: Palgrave Macmillan.
- Bovero, N. B. (1985). *Origen y fundamento del poder político*. México: Grijalbo.
- Brahimi, L. (2000). *Informe Brahimi*. New York: United Nations.
- Cortina, A. (2002). *Por una ética del consumo. La ciudadanía del consumidor en un mundo global*. Madrid: Taurus.
- Galtung, J. (1976). Three approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding. En J. Galtung, *Peace, war, and defense: Essays in peace research* (282-304). Vol. 2. Copenhagen: Ejlers.
- Ghali, B. (1992). *An Agenda for Peace*. (U. Nations, Ed.) New York: United Nations.
- Hobbes, T. (2006). *El Leviatán*. Madrid: Alianza.
- Kant, I. (1985). *La paz perpetua*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Kant, I. (1998a). *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Técnos.
- Kant, I. (1998b). *Metafísica de las costumbres*. Barcelona: Altaya.
- Kant, I. (2004). Idea de una historia en sentido cosmopolita. En I. Kant, *¿Qué es la Ilustración?* Madrid: Alianza Editorial.
- Korsgaard, K. (1999). *Creating the kingdom of ends*. London: Cambridge University Press.
- Lederach, J. P. (2010). *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington: United States Institute of Peace Press.
- Lemay-Hebert, N. (2013). Review essay: Critical debates on liberal peacebuilding. *Civil Wars*, 15(2), 242-252.
- Kuehn, M. (2003). *Kant: Una biografía*. Madrid: Acento Editorial.
- Newman, E. (2013). The violence of statebuilding in historical perspective: Implications for peacebuilding. *Peacebuilding*, 1(1), 141-157.

- De Oliveira, R. S. (2011). Illiberal peacebuilding in Angola. *Journal of Modern African Studies*, 49(2), 287-314.
- O'Neill, O. (2002). La ética kantiana. En P. Singer (ed.), *Compendio de Ética*. Madrid: Alianza Editorial.
- Paris, R. (1997). Peacebuilding and the limits of liberal internationalism. *International Security*, 22(2), 54-89.
- Paris, R. (2005). *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paris, R. (2006). Bringing the Leviathan back in: Classical vs. contemporary conceptions of the liberal peace. *International Studies Review*, 8(3), 425-440.
- Paton, H. J. (1954). *The Categorical Imperative*. London: Hutchinson University Library.
- Pugh, M. (2005). The political economy of peacebuilding: A critical theory perspective. *International Journal of Peace Studies*, 10(2), 23-42.
- Rawls, J. (1989). Themes in Kant's moral Philosophy. En E. Förster (ed.), *Kant's Transcendental Deductions* (pp. 81-113). Stanford: Stanford University Press.
- Rettberg, A. (2012). Construcción de paz en Colombia: contexto y balance. En A. Rettberg (Ed.), *Construcción de Paz en Colombia* (pp. 3-49). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Richmond, O. (2002). *Maintaining Order, Making Peace*. London: Palgrave Macmillan.
- Richmond, O. (2010). A genealogy of peace and conflict theory. In O. Richmond (Ed.), *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches* (pp. 14-38). UK: Palgrave Macmillan.
- Selby, J. (2013). The myth of liberal peace-building. *Conflict, Security & Development*, 13(1), 57-86.
- Smoljan, J. (2003). The relationship between peace building and development. *Conflict, Security and Development*, 3(2), 233-255.
- Villacañás, J. L. (1987). *Racionalidad crítica. Introducción a la filosofía de Kant*. Madrid: Técnos.
- Walker, R. (1999). *Kant*. Bogotá: Norma.

# Mujeres tejedoras de Paz.

## Una Aproximación al papel de las mujeres colombianas en los acuerdos con las FARC-EP

Ana María Serrano Ávila\*

Olga Lucía Correa Gómez\*\*

Natalia Álvarez Chavarria\*\*\*

Kerlly Gutiérrez Serna\*\*\*\*

---

Cuando las cabezas de las mujeres se juntan alrededor de “un fuego”, nacen fuerzas, crecen magias, arden brasas, que gozan, festejan, curan, recomponen, inventan, crean, unen, desunen, entierran, dan vida, rezongan, se conduelen.

*Simone Seija Paseyro*

---

\* Tecnológico de Antioquia (Colombia). Correo electrónico: [amserrano@tdea.edu.co](mailto:amserrano@tdea.edu.co)

\*\* Tecnológico de Antioquia (Colombia). Correo electrónico: [olgacorrea1805@gmail.com](mailto:olgacorrea1805@gmail.com)

\*\*\* Tecnológico de Antioquia (Colombia). Correo electrónico: [nataliaalvarezchavarria@gmail.com](mailto:nataliaalvarezchavarria@gmail.com)

\*\*\*\* Tecnológico de Antioquia (Colombia). Correo electrónico: [ker-emma@hotmail.com](mailto:ker-emma@hotmail.com)





### Resumen

La firma del acuerdo de paz con una de las guerrillas más antiguas de Latinoamérica, representa para Colombia la posibilidad de construir una sociedad más justa, igualitaria, plural y democrática. El principal objetivo de este proyecto de investigación, es el de visibilizar la participación de las mujeres, describiendo su aporte como constructoras de paz, antes y durante la firma del acuerdo. Adicionalmente se hace una descripción de la participación de las mujeres en las diferentes organizaciones creadas a partir de la implementación de los acuerdos. Por lo tanto, el capítulo propone un ejercicio investigativo de tipo documental, sobre la participación del movimiento social de mujeres colombiano en la construcción de paz en el país. Para lo cual se analizan informes e investigaciones realizadas por organismos internacionales especializados y expertos y expertas en el tema. El capítulo expone como esta participación representa un hecho innovador y sin precedentes a nivel internacional, debido principalmente a que el acuerdo es el único en el mundo que hasta ahora plantea una implementación con perspectiva de género.

### Palabras claves:

Acuerdo de paz, conflicto armado, participación de mujeres, perspectiva de género, feminismo.

### Abstract

The peace agreement signed with the oldest guerrilla in Latin America represents the possibility of building an equal, fair, plural and democratic society in Colombia. This article describes the role of women during the negotiation process between the Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo, FARC-EP (Revolutionary Armed Forces of Colombia - Popular Army) and the Colombian government. The main objective of this work is to trace women's participation and study their contribution during this process. With this purpose, this article analyzes reports and research carried out by specialized international organizations and experts in the field. All in all, Colombian women's participation in the peace process represents an innovative and unprecedented event worldwide, mainly because the final agreement is the only one in the world that proposes policies with gender perspective.

### Key words:

Agreement of peace, gender, armed conflict, participation of women, gender perspective, feminism.

# Mujeres tejedoras de Paz. Una Aproximación al papel de las mujeres colombianas en los acuerdos con las FARC-EP

## A modo de introducción

Una de las problemáticas que ha golpeado más fuertemente al territorio colombiano ha sido la guerra y los efectos colaterales que se suscitan de ella. La terminación del conflicto armado con una de las guerrillas más antiguas de Latinoamérica representa, sin lugar a dudas, una oportunidad de transformación social y de construcción de sociedad, en la cual no sean protagonistas las balas, la muerte, el desplazamiento forzado, los secuestros y las violaciones a los derechos humanos. El Acuerdo de La Habana, firmado en el Teatro Colón de Bogotá, representa la posibilidad de acabar con un conflicto cuya duración de más de 50 años ha cobrado al menos 220.000 víctimas mortales (CNMH, 2015).

Según las cifras de víctimas, el 80 % representan civiles, de las cuales 25.007 corresponden a desapariciones forzadas y 27.023 a secuestros, y es el país con el mayor número de personas desplazadas a causa del conflicto y la violencia en el mundo con más de 5 millones de personas, entre campesinos, indígenas y afrodescendientes. De esta cifra de desplazados, el 58 % corresponden a mujeres, y si a ellas se suman el número de niñas y de niños el porcentaje se incrementa a 78 % (CNMH, 2015; ONU Mujeres, 2016).

Las experiencias a nivel mundial demuestran que procesos de mediación para la paz que cuentan con participación

femenina, son procesos de conciliación más viables y efectivos (Salazar, Barranco, Jiménez, Redondo y Rodríguez, 2017). Un informe elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (citado por Salazar et al., 2017), establece que, en el marco del conflicto colombiano, se muestra una tendencia más alta a abusar, violar e intimidar a las mujeres por parte de los actores armados legales e ilegales.

Es decir que mientras los hombres se configuran como los principales protagonistas de los grupos armados, las mujeres representan las principales víctimas, ya que además de sufrir vejámenes en contra de su cuerpo, pierden a sus esposos, hijos e hijas y quedan a cargo de los hogares destruidos y sumidas en una profunda pobreza.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó en el año 2000, en el marco de la Agenda Mundial de Mujeres, Paz y Seguridad, la Resolución 1325, la cual expresa claramente la importancia que tiene la participación de las mujeres en la prevención, el diálogo, la solución de conflictos y el mantenimiento de la paz.

Esta resolución es una invitación directa a que los principales actores de los conflictos aumenten e incentiven la representación y participación de las mujeres en el antes, el durante y el después de las negociaciones de paz. Según ONU Mujeres (s. f.), las mujeres disponen de menos recursos para su protección y representan junto con los niños y las niñas los mayores porcentajes de desplazamiento, refugio y exilio.

La Resolución 1325 sugiere que se incorpore la perspectiva de género en todos los procesos que impliquen la consolidación de la paz, y además reconoce el papel fundamental de las mujeres como agentes de cambio y de construcción de tejido social en contextos de guerra. En este sentido, esta resolución promueve el acceso de las mujeres a la justicia y al reconocimiento de sus derechos civiles y sobre todo abre las posibilidades para que se transversalicen acciones afirmativas en las políticas y programas creados e implementados en la construcción de sociedades seguras y en paz.

El Instituto Kroc<sup>1</sup> de Estudios Internacionales de la Paz de la Universidad de Notre Dame en Estados Unidos, será quien dé el apoyo

1 El Instituto Kroc se configura como un referente mundial en el análisis de procesos de diálogo, negociación e implementación de acuerdos de paz.

técnico necesario para hacer seguimiento a los avances que se vayan dando en la implementación del Acuerdo, labor estipulada en el acuerdo final firmado entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Estado colombiano<sup>2</sup>. En un informe inicial, este instituto presenta una metodología diseñada para posibilitar un seguimiento a los acuerdos firmados, a partir de la construcción de una Matriz Acuerdos de Paz (MAP), en la cual se sistematizan y comparan más de 100 informes de asesoría de procesos de paz en el mundo.

En su primer informe, el Instituto Kroc (2017) señala que el documento firmado incorpora 122 disposiciones que comprometen a las partes a diseñar y ejecutar acciones afirmativas que impulsen la participación política y social de las mujeres en los procesos de construcción social para la paz, y a su vez promueve e impulsa la creación de mecanismos que empoderan e incentivan el liderazgo de las mujeres dentro de los planes, programas y entidades creados en los acuerdos de paz. Por su parte, ONU Mujeres, una de las instancias de acompañamiento internacional, identificó 100 medidas con enfoque de género, es decir, 22 disposiciones menos (ONU Mujeres, 2017).

No obstante, el último informe elaborado por este instituto en colaboración con ONU Mujeres, establece un total de 130 disposiciones que contienen perspectiva de género a lo largo de los seis puntos pactados en el Acuerdo (Kroc Institute, 2018). Si bien es cierto que el enfoque de género busca ser un elemento transversal a todo el Acuerdo, y en ese sentido no hay una parte del Acuerdo que tiene enfoque y otra que no, identificar en él las disposiciones que incluyen acciones puntuales para promover la equidad de género facilita su monitoreo.

Según las cifras de ONU Mujeres (2012), entre los años 1990 y 2011 solo el 8 % de los negociadores de paz fueron mujeres, el 2 % mediadoras y el 5 % firmantes. Otras investigaciones sobre el tema (O'Reilly, Súilleabháin y Paffenholz, 2015) plantean que en los acuerdos de paz en los que participan mujeres, existe una probabilidad del 35 % de que el acuerdo sea sostenible durante 15 años y 64 % menos de posibilidades de incumplir lo pactado, si se incluyen grupos de la sociedad civil y organizaciones de mujeres (Nilsson, 2012).

2 En el documento final del Acuerdo, en la página 212 epígrafe 6.3.2, se establece que el Instituto Kroc será un aliado estratégico y que entre sus responsabilidades estarán las de diseñar y presentar una metodología para identificar los avances y el estado efectivo de la implantación de los acuerdos.

Por lo anterior, hacer una reflexión del acuerdo de paz en clave de mujeres constructoras y agentes de paz es necesario e indispensable para entender y analizar los retos de la sociedad en el compromiso y en la construcción de pedagogías para conseguir una paz estable y duradera. El objetivo principal de este capítulo es el de reflexionar alrededor de la participación de las mujeres en la construcción de tejido social de un país que ha sufrido el flagelo del conflicto armado, por lo que se describe el papel desempeñado por las mujeres y los movimientos de mujeres colombianos en épocas de conflicto, haciendo hincapié en su participación durante los acuerdos firmados en noviembre de 2016.

Es necesario aclarar que este capítulo representa una parte de la primera fase de un proyecto de investigación desarrollado por el grupo de investigación Observatorio Público, y que en una fase posterior se pretende hacer un seguimiento a las medidas que incorporan la perspectiva de género en el Acuerdo de Paz. Adicionalmente, este proyecto hace parte de un ejercicio de investigación propuesto dentro de un proyecto de colaboración académica entre el Tecnológico de Antioquia (TdeA) y el Instituto de Estudios Sociales de América Latina (IUESAL) de la Universidad de Alicante, por medio del cual se propone la creación de un observatorio de paz y de postconflicto dentro del TdeA.

### Metodología

El presente trabajo pretende ser un aporte a la reflexión y visibilización, con perspectiva feminista, sobre el papel de las mujeres y de los movimientos de mujeres en la reconfiguración de una sociedad en paz, incluyente y democrática, por lo que se propone hacer una descripción del papel que han cumplido las mujeres y los movimientos de mujeres colombianos en la construcción de un país en paz. Para ello, inicialmente se propone un análisis descriptivo del marco internacional y de las agendas mundiales de mujeres y paz propuestas por la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Los acuerdos y resoluciones acordados entre los países representan un medio para desarrollar estrategias y acciones afirmativas dirigidas a proponer acuerdos de paz inclusivos, no sexistas y con perspectiva de género. Por lo tanto, la presente investigación analiza y describe varios informes sobre la Resolución 1325 desarrollados por organizaciones

pertenecientes a Naciones Unidas como ONU-Mujeres y el Comité CETFDCM (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), más conocido como CEDAW (por sus siglas en inglés).

Adicionalmente, se hace una aproximación a los diferentes aportes que han hecho las mujeres en varios de los acuerdos de paz firmados en las últimas décadas (Aceh, Filipinas, Liberia, Sudáfrica y Guatemala) y en algunos conflictos bélicos que aún persisten (Palestina, por ejemplo), con la intención de entender los principales retos que enfrentan los Estados y la sociedad civil en relación con la protección de los derechos de las mujeres en situaciones de conflicto y postconflicto.

Este trabajo analiza algunas recomendaciones que fueron planteadas en varias de las investigaciones que se hicieron sobre el tema, en las cuales se plasma la necesidad de orientar y direccionar esfuerzos hacia la emisión de leyes y políticas públicas que garanticen, protejan y respeten los derechos civiles de las mujeres antes, durante y después de los conflictos, enmarcados en la agenda internacional de mujeres, paz y seguridad, y de manera más amplia dentro de la protección de los derechos civiles de las poblaciones que sufren contextos de guerra.

Posteriormente se hace una descripción del papel de las mujeres y del movimiento de mujeres colombiano, utilizando informes e investigaciones que en los últimos años ha realizado el Observatorio Mujeres, Paz y Seguridad de la Corporación Humanas Colombia. Este centro de estudios y plataforma política feminista cuenta con un amplio reconocimiento a nivel nacional e internacional, por las investigaciones y proyectos que ha desarrollado en conjunto con agencias estatales de cooperación internacional.

El análisis y la reflexión se plantean a partir de las teorías feministas y de género sobre el establecimiento de roles y el relacionamiento jerárquico entre los géneros, como un aporte a la discusión sobre la importancia que tiene que el Acuerdo incorpore un enfoque de género como un logro significativo para las organizaciones de mujeres y las reivindicaciones feministas.

Este primer ejercicio investigativo de tipo documental sobre la construcción de agenda mundial de mujeres, seguridad y paz, en un

contexto nacional, es la etapa inicial de un proyecto de investigación que pretende hacer un análisis y seguimiento a las medidas que incorporan el enfoque de género en el documento de acuerdo final firmado en agosto de 2016, enmarcado en el proyecto mencionado anteriormente del observatorio de paz y de postconflicto que se va a desarrollar entre el TdeA y el IUESAL de España.

### Acercamiento a la perspectiva feminista

La diferencia anatómica entre los cuerpos de las mujeres y los hombres ha sido crucial para implantar simbologías y significaciones que instauran comportamientos asociados a lo femenino y a lo masculino. Estos simbolismos han determinado por más de siete siglos quiénes ocupan lugares con privilegios a partir de su condición de sexo/género. Por tanto, los roles de género instituyen comportamientos, características, lugares y actividades propias de hombres y de mujeres, adecuando un “sistema de reglamentaciones, prohibiciones y opresiones recíprocas entre mujeres y hombres” (Lamas, 2000).

El funcionamiento del orden de género se funda en la creencia compartida en la “naturalidad” de las diferencias. Se considera “natural” que las mujeres tengan ciertos intereses y los hombres otros; por ejemplo, que la vocación profesional sin discusión sea distinta entre unas y otros; que tengan distintas responsabilidades sociales, como las referidas al ámbito familiar sustancialmente atendidas por ellas; que tengan distintas capacidades intelectuales, y un sinfín de diferencias más que sitúan a las mujeres y a los hombres en distintos espacios sociales, que a su vez poseen valores simbólicos y económicos no equivalentes.

La construcción de estas diferencias, que es también una poderosa hacedora de desigualdades, requiere ser entendida como el resultado de procesos de carácter histórico y cultural y despojada del manto de naturaleza con el que está significada. Toma relevancia en esta reflexión “el paradigma de que el sujeto no está dado, sino que es construido en sistemas de significados y representaciones” (Lamas, 1994, p. 88).

El análisis de la concepción sociocultural del sexo y del género, principal debate de la perspectiva feminista, establece que el género implica un análisis desde lo sexual pero que no se agota allí. En palabras de Lagarde (1996), el análisis se extiende a lo biológico, lo económico, lo

social, lo jurídico, lo psicológico y abarca incluso lo político. Es decir, se plantea la existencia de un orden social y jerárquico a partir de conceder atribuciones a los cuerpos sexuados. Para la autora, categorías como el género o la raza son construcciones históricas creadas sobre los cuerpos, las cuales coadyuvan en la configuración de órdenes sociales complejos.

Han tenido que pasar más de 200 años de reivindicaciones hechas por las mujeres y con éstas, muchos cambios estructurales, sociales y culturales para que las mujeres pudieran acceder a derechos civiles como el voto, la educación, la participación social y política y demás derechos fundamentales e inalienables y, aun así, queda camino por recorrer (Serrano et al., 2017). Sin embargo, es indiscutible que el movimiento social de mujeres es uno de los grandes aportantes a las discusiones, reflexiones y, sobre todo, a las visualizaciones de las problemáticas de las mujeres; problemáticas que se han incorporado en las políticas públicas nacionales y las agendas públicas internacionales.

Es necesario comprender que la transversalización de la perspectiva de género en los acuerdos entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano representa un logro muy importante para las organizaciones de mujeres y las luchas feministas, pero además es ejemplo para los procesos de construcción de paz en el ámbito internacional, tanto por la participación de mujeres como por la inclusión del enfoque de manera transversal.

### **Algunos referentes de la Agenda Internacional de Mujeres, Seguridad y Paz**

La creación de la ONU el 24 de octubre de 1945 marcó un hito importante en la posición frente a la guerra y a los conflictos armados de los Estados firmantes de la época (50 países). En la actualidad pertenecen a esta organización 194 países los cuales han ratificado el propósito de mantener la paz mundial, principal motivo de su creación y que se mantiene como uno de los ejes transversales de las relaciones internacionales.

En octubre de 2000, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 1325, la cual, según la Red Global de Mujeres Constructoras de Paz (Global Network of Women Peacebuilders –GNWP–), le da un giro al paradigma de seguridad trabajado hasta ese momento y pone la protección de los derechos de las mujeres en el centro de los esfuerzos de la prevención de conflictos y consolidación de la paz, en territorios de conflicto armado (GNWP, 2018).



Esta resolución reconoce, por un lado, que la guerra tiene un efecto diferenciado en las mujeres y las niñas y, por otro lado, vincula esas problemáticas a las agendas internacionales de paz. Estos dos elementos, junto con la vindicación histórica de movimientos de mujeres, han favorecido una construcción de un marco internacional normativo amplio sobre género y paz (Mesa, 2016).

La Resolución pretende hacer aportes en las tres áreas pilares de la ONU, a saber, la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo, y consta de 18 artículos que se constituyen en un llamado a emprender y potenciar acciones en varias áreas fundamentales (ver la Figura 1), que son un reconocimiento explícito a la contribución que hacen las mujeres a la consecución y mantenimiento de la paz en contextos de guerra.



**Figura 1.** Áreas fundamentales de la Resolución 1325

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Hoyos, (2011) y Mesa (2016).

La importancia que tiene la Resolución 1325 radica en que la comunidad internacional reconoce la inclusión de la perspectiva de género como elemento esencial en la edificación de la paz y la seguridad. Para Carmen Magallón (2008), el principal argumento para defender la

participación de las mujeres en procesos de paz es la equidad y el derecho a la participación en espacios públicos de representación, que para la autora es evidente, pero es necesario reafirmarlo, principalmente porque la tradición patriarcal que configura el relacionamiento entre los géneros ha ocasionado que este derecho no sea reconocido en el pasado y que aún en el presente existan resistencias a reconocerlo.

Adicionalmente, algunas investigaciones señalan (Magallón, 2008; Enríquez, 2015) que las mujeres llevan a la mesa de negociación temas que ningún otro actor suele llevar, como la educación, el cuidado de las niñas y niños, la salud y seguridad social y reflexiones sobre la pobreza. Enríquez (2015, p. 100) afirma que “desde la exclusión, hemos generado otras miradas sobre la paz, la justicia y la sociedad. Realidades vividas desde esa orilla, ofrecen perspectivas específicas valiosas”.

Como parte del marco normativo desarrollado a partir de la Resolución 1325 se pueden mencionar, por un lado, las resoluciones 1325 (2000), 1889 (2009), 2122 (2013) y la 2242 (2015), las cuales desarrollan elementos concernientes al liderazgo y la participación de las mujeres en la resolución y prevención de los conflictos, y, por otro lado, las resoluciones 1820 (2008), la 1888 (2009), la 1960 (2010) y la 2106 (2013), que hacen recomendaciones sobre la prevención y la respuesta a la violencia sexual en el marco de conflictos armados (Humanas, 2013).

La población civil en general se ve afectada negativamente por los conflictos armados, sin embargo, es indiscutible que en las mujeres y en las niñas víctimas las implicaciones y consecuencias que tiene la guerra producen efectos mucho más fuertes y complejos que generan unas necesidades específicas, sobre todo en el caso de violencia sexual<sup>3</sup>, ya que en muchas ocasiones esta práctica es usada como táctica de guerra con el objetivo de dominar, atemorizar, dispersar o reasentar por la fuerza a una comunidad. La violencia contra las mujeres y las niñas constituye una forma de discriminación y una violación a los derechos humanos, y en situaciones de conflicto se incrementa el riesgo de las mujeres de ser víctimas de distintas formas de violencia por razón de género (CEDAW, 2013, p. 10).

.....  
3 Según datos de la encuesta de prevalencia de violencia sexual contra las mujeres en contexto del conflicto armado colombiano, adelantada por 13 organizaciones sociales en 142 municipios entre 2010-2015, en el marco de la campaña “Violaciones y otras violencias: Saquen mi cuerpo de la guerra”, el 78 % de las víctimas de este tipo de violencias no denuncian, es decir, se estima que 620.418 mujeres guardan silencio por miedo a sus agresores.

Por otra parte, la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) se configura como un pacto mundial, en el cual se manifiesta la voluntad de erradicar todo tipo de discriminación contra las mujeres. Esta convención entró en vigor como tratado internacional en 1981, y actualmente ha sido ratificada por 186 países, entre los que se encuentra Colombia. La CEDAW es entonces un instrumento internacional para la protección de los derechos civiles de las mujeres.

En 2013, el Comité CEDAW aprobó y emitió la Recomendación General N.º 30 (Recomendación general sobre las mujeres en prevención de conflicto, en situación de conflicto y posteriores a conflictos), en la cual se esbozan recomendaciones dirigidas a los Estados sobre el tratamiento de las mujeres en situación de conflicto y postconflicto y para prevenir los conflictos. Las recomendaciones más importantes que se definen en este documento giran en torno a orientar esfuerzos hacia la emisión de acciones afirmativas en forma de leyes y políticas públicas que garanticen, protejan y respeten los derechos civiles de mujeres víctimas del conflicto, y están alineadas al marco general de la agenda internacional de mujeres, paz y seguridad.

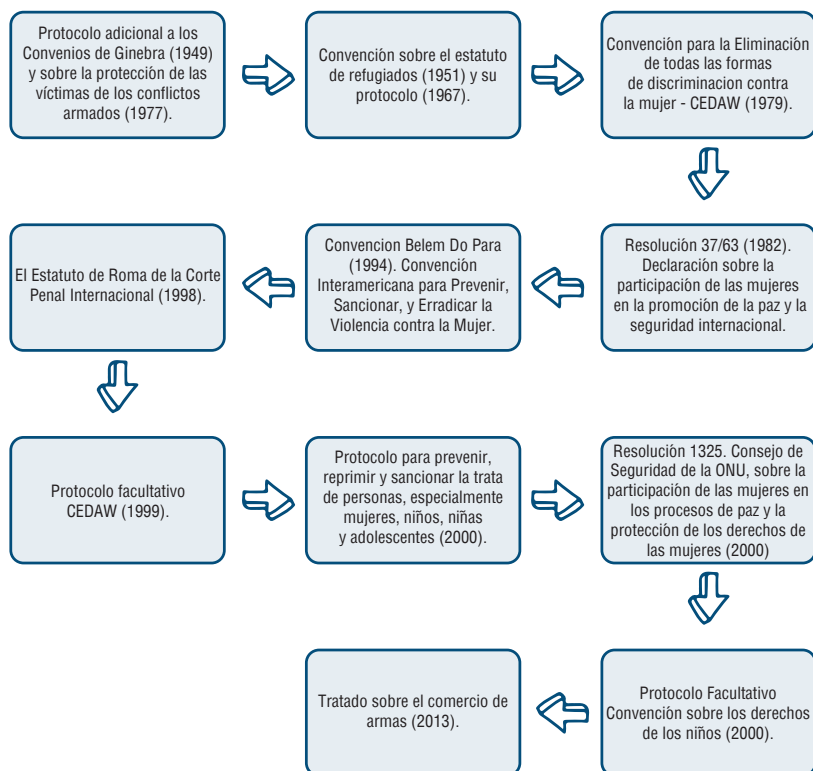
En este documento se afirma que las mujeres no son únicamente espectadoras, víctimas y objetivos militares, su actuación se ha extendido hasta la participación política y social como agentes activos en la consolidación de la paz, la construcción de tejido social y la vinculación a los movimientos sociales organizados que trabajan en la defensa y protección de los derechos humanos (CEDAW, 2013, p. 3).

El documento divide las recomendaciones en dos grandes grupos. Las primeras se dirigen, por un lado, hacia la prevención de conflictos, y afirma que históricamente ha existido una participación muy reducida de mujeres que trabajen temas tales como la diplomacia preventiva como mecanismo para sensibilizar a los Estados sobre el uso de armas nucleares y el gasto militar; por otro lado, las recomendaciones se orientan a impulsar medidas que apuntan a incentivar el liderazgo y la participación de las mujeres en igualdad de condiciones en todas las fases de los procesos de paz.

Las segundas recomendaciones van dirigidas hacia la situación de las mujeres en contextos de conflicto y postconflicto. El documento concluye

## Resolución de conflictos en el siglo XXI

que existe una correlación directamente proporcional entre el incremento de la violencia, la discriminación por razón de género y el acrecentamiento de los conflictos armados. Las iniciativas y acciones destinadas a eliminar este tipo de discriminaciones contribuyen a la prevención de conflictos en el largo plazo. El comité designado por la CEDAW para emitir estas recomendaciones anima a los Estados a ratificar todos los instrumentos internacionales que tienen relación con la protección de los derechos de las mujeres en situación de conflicto y postconflicto. La Figura 2 resume algunos de los tratados y convenciones internacionales más importantes sobre mujeres, paz y seguridad que se apoyan en la agenda internacional para la paz con perspectiva de género y aportan a ella.



**Figura 2.** Resumen de los tratados y convenciones internacionales relacionados con la protección de los derechos de las mujeres en situación de conflicto.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Hoyos (2011) y CEDAW (2013)

### Descripción de la participación de las mujeres en algunos conflictos mundiales

Es de anotar que la participación de las mujeres en la construcción de sociedad en contexto de guerra no es novedosa, las mujeres siempre han sido sujetas activas en la construcción de sociedades con contexto de guerra y de postconflicto. Sin embargo, en el estudio realizado en el 2010 por la Red Internacional de Acción de la Sociedad Civil (International Civil Action Network –ICAN–) y el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés), se afirma que la participación de las mujeres se ha invisibilizado, práctica que parece recurrente durante la historia de reivindicaciones que por siglos han reclamado las mujeres. El informe de la ICAN y el MIT analiza 10 informes sobre la Resolución 1325 y cuyos resultados han sido presentados por la GNWP.

¿Qué dicen las mujeres? Participación y Resolución 1325, es una investigación que recoge las voces de las mujeres en seis países que sufren o sufrieron conflictos armados (Aceh, Colombia, Liberia, Palestina, Sri Lanka y Uganda), con el objetivo de evaluar medidas específicas y diferenciadas, propuestas por actores públicos y privados implicados en los conflictos, hacia la inclusión de las mujeres como participantes activas en la construcción de sociedades en contextos de guerra.

Este informe elabora una lista de 16 hallazgos importantes, y a partir de allí plantea unas recomendaciones con la intención de incidir en la construcción de sociedad con un enfoque de paz inclusivo y con perspectiva de género. La Figura 3 resume los hallazgos claves para la construcción de una paz más incluyente.

## Retos y oportunidades en la aplicabilidad de la Resolución 1325

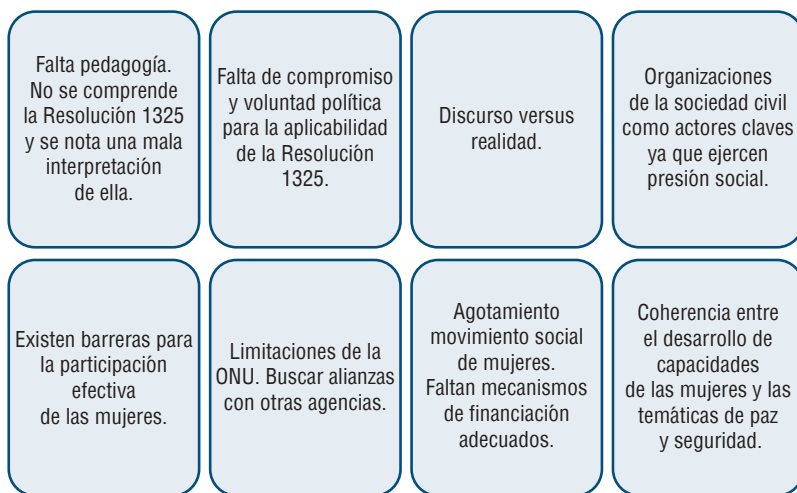


Figura 3. Hallazgos claves para la construcción de una paz incluyente

Fuente: ICAN y MIT (2010).

Los autores estructuran su análisis a partir de una sistematización de experiencias de las mujeres que han vivido situaciones de conflicto y postconflicto. Durante la década de los noventa en El Salvador, Sudáfrica y Guatemala<sup>4</sup>, las mujeres excombatientes y pertenecientes a organizaciones civiles trabajaron en conjunto para proponer acciones sobre la tenencia de la tierra en igualdad de condiciones, la construcción de sociedades libres de discriminación e incluyentes y la protección de los derechos de las mujeres. Sin embargo, una de las principales barreras encontradas durante todo este proceso fue la imposibilidad de construir relaciones basadas en la confianza, que crearan verdaderos lazos de reconciliación y reconstrucción de sociedad.

4 En El Salvador en 1991 se firmó un acuerdo de paz entre el Gobierno y el grupo insurgente Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), este último se transformó en partido político y hoy en día gobierna el país. En Sudáfrica se firmó en 1991 un acuerdo de paz entre el Congreso Nacional Africano representado por Nelson Mandela y el Gobierno nacional en cabeza del presidente de la época, que puso fin al Apartheid. Por último, en 1996 el Gobierno guatemalteco puso fin a una guerra que por más de tres décadas vivió el país mediante la firma de un acuerdo de paz con el grupo insurgente Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

Por otro lado, en el acuerdo de paz firmado en 2014 en Filipinas<sup>5</sup>, la participación de las mujeres se cuestionó por no pertenecer directamente a los grupos armados, lo que deslegitimó, condicionó y limitó su aporte al proceso de paz. El informe establece que los acuerdos de paz no buscaban una paz democrática y basada en valores no sexistas, y en muchos de los casos reflejan los intereses de unas elites políticas (ICAN y MIT, 2010).

En los conflictos de Liberia e Israel<sup>6</sup>, los intentos de firma de acuerdo no han sido exitosos y actualmente viven en situación de guerra, pero las mujeres han sido fuertes activistas de la Resolución 1325, y la han convertido en una herramienta básica y fundamental para la construcción de acciones legales a favor de la protección de sus derechos.

Al analizar la participación de las mujeres en situaciones de conflicto, es recurrente encontrar que son excluidas de los acuerdos formales que se firman, sin embargo, en la cotidianidad del conflicto son las que lideran los procesos de reconciliación “no formales” o no reconocidos formalmente, por esta razón sus acciones son invisibilizadas a la luz de los acuerdos oficiales. La falta de una sistematización de este tipo de acciones emprendidas por las organizaciones de mujeres hace que sus prácticas cotidianas de construcción de paz no sean incluidas y contabilizadas como tales.

Las primeras en comprometerse públicamente en la construcción de agendas comunes de paz fueron las organizaciones de mujeres de Aceh<sup>7</sup> y de Palestina/Israel, pero en los dos casos no hubo voluntad por parte de los actores nacionales e internacionales de incluirlas oficialmente, argumentado la falta de preparación y de representatividad, así como la poca capacidad de negociación y formación en asuntos de paz.

El movimiento de mujeres Palestino/Israelí, en la década de los ochenta, propuso un proyecto de construcción de paz que denominó Dos Capitales para Dos Estados, sin embargo este proyecto no tuvo mucho eco en las esferas de la elite negociadora nacional e internacional. Adicionalmente, este mismo movimiento de mujeres activistas en pro de la construcción de

5 Se firmó en 2014 un acuerdo de paz entre el Gobierno de Filipinas y el grupo musulmán separatista y guerrillero Frente Moro Islámico de Liberación (Moro Islamic Liberation Front - MILF).

6 Liberia firmó un acuerdo de paz en 2003 que llevó a la conformación de un gobierno de transición hasta 2005, luego de sufrir dos guerras civiles entre 1989-1996 y entre 1999-2003. Durante los diferentes intentos de paz, varios grupos de milicianos se desmovilizaron y se convirtieron en movimientos políticos. Por otra parte, el conflicto que se vive en la Franja de Gaza entre Israel y Palestina persiste hoy en día.

7 En agosto de 2005, luego de varios intentos, se logró la firma de un acuerdo definitivo de paz entre las fuerzas armadas del gobierno indonesio y el grupo insurgente Movimiento de Liberación de Aceh (Gerakan Aceh Merdeka, GAM), que por más de 50 años luchó por la independencia y separación del territorio de Indonesia.

paz entre el Estado de Israel y el Estado Palestino conformó la Comisión Internacional de Mujeres para una paz Palestino-Israelí justa y duradera (International Women Commission –IWC–), movimiento que tiene reconocimiento internacional como grupo de mujeres que han logrado unir los dos pueblos a partir de la construcción colectiva de narrativas de la guerra. Sin embargo, las voces de estas mujeres no han sido tenidas en cuenta en los fallidos intentos de paz emprendidos en los últimos años.

El informe concluye que existen suficientes herramientas de orden internacional y un marco normativo sobre las mujeres, la paz y la seguridad que garantizan la construcción de agendas de paz incluyentes y con perspectiva de género. Asimismo, determina que la inclusión de las mujeres no refleja únicamente la intención de una construcción en igualdad de derechos, sino que el desarrollo y la puesta en marcha de acuerdos de paz en equidad de género garantizan una paz viable y duradera y constituyen un avance hacia el reconocimiento de hechos de paz democráticos, los cuales deben garantizar que las mujeres no sufran más violencia ni discriminación (ICAN y MIT, 2010).

Por su parte, los procesos de paz llevados a cabo en Sudáfrica, Irlanda del Norte y Guatemala, fueron acuerdos en los que se logró la incorporación de los movimientos de mujeres en las negociaciones, que dieron como resultado procesos más incluyentes y más sólidos y donde el eje articulador fue el respeto a los derechos humanos (Magallón, 2018).

Para Norma Enríquez (2010), la base del acuerdo de paz y de los ejercicios de reconciliación llevados a cabo en Sudáfrica fue lo que las mujeres del país nombraron como “Ubuntu”, “yo soy si tú eres”. De acuerdo con la autora, las mujeres son capaces de analizar las problemáticas con miradas de cuidadoras y protectoras, rol que se les ha asignado ancestralmente y que proyectan en todas las actividades en las que participan.

Cabe destacar que en el año 2015, un estudio coordinado por ONU Mujeres sobre la prevención del conflicto y la Resolución 1325 determinó que 73 de los 664 acuerdos de paz firmados entre 1990 y 2000, es decir, un 11 % de ellos, incluían iniciativas relacionadas con la protección de los derechos de las mujeres en contextos de guerra, sin embargo, después de la firma y aprobación de la Resolución 1325 en el año 2000 este porcentaje aumentó al 27 % (ONU Mujeres, 2015; Villellas, 2016).

En este último informe se concluye que las agendas de paz deben incluir fundamentalmente aspectos como: estrategias para incentivar



la participación y la protección de los derechos de las mujeres; el establecimiento de acciones que logren una paz estable; propuestas de acciones de construcción para el postconflicto, y, por último, la puesta en marcha de acciones que eviten la formación de un nuevo conflicto (Villellas, 2016).

### **La participación de las mujeres colombianas y su aporte a la construcción de la paz**

El contexto colombiano no se aleja de las reflexiones y análisis realizados en los párrafos anteriores. De acuerdo con varias investigaciones al respecto (Hoyos, 2011; Díaz et al., 2012; Nepta, Poveda, Caicedo y Barraza, 2010) ha existido poca voluntad política por parte del Estado colombiano para comprometerse con la aplicabilidad de la 1325, y existe además un desconocimiento generalizado de las potencialidades de este instrumento.

Los resultados de las investigaciones de carácter nacional e internacional coinciden en evidenciar que el trabajo de las mujeres en pro de la construcción de la paz está poco documentado e invisibilizado, y que el liderazgo de las mujeres no tiene el mismo reconocimiento ni el mismo valor que tiene el liderazgo de los hombres (Suescún y Fajardo, 2017); además, no existe necesariamente una naturaleza vinculante entre los instrumentos construidos a nivel internacional para garantizar los derechos de las mujeres en contextos de guerra y su aplicabilidad en el ámbito local o nacional, aunque el derecho internacional determine que las resoluciones emitidas por las Naciones Unidas deben tener un estatus privilegiado y de obligatoriedad (Nepta et al., 2010).

De otro lado, el auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional representa un hecho concreto de una acción afirmativa legal en pro de la defensa y protección de las mujeres colombianas en situación de desplazamiento, que sienta precedente sobre el impacto desproporcionado que tiene la guerra en las mujeres y define claramente los riesgos y las trasgresiones por razones de género dentro del conflicto armado colombiano. Además, representa un instrumento legal importante para exigir la participación de las mujeres en situación de desplazamiento forzado a causa del conflicto, en espacios de construcción de la política pública.

A partir de la sentencia T-025 de la Corte Constitucional (2004), que fundamenta jurídicamente el Auto 092, el Estado reconoce que en el

país se presenta una violación masiva y sistemática de los derechos humanos de la población desplazada, y que el Estado colombiano tiene profundas fallas estructurales que coadyuvan a que esta situación se perpetúe. A este respecto, según un informe presentado por ONU Mujeres (Bouvier, 2016), el 97 % de los desplazados del país viven por debajo del umbral de pobreza, sin acceso a servicios básicos como salud, educación, seguridad y justicia.

Las mujeres y los movimientos de mujeres de Colombia han estado presentes en todos los momentos históricos por los que ha atravesado el conflicto armado. Antes de la firma del acuerdo que puso fin a la guerra con la guerrilla de las FARC-EP, las mujeres siempre alzaron la voz por las víctimas que iba dejando a su paso la guerra, primordialmente porque esas víctimas eran sus hijos e hijas, esposos, hermanos y hermanas. Las apuestas y reivindicaciones de las mujeres se han configurado sobre la base de una salida negociada al conflicto, en palabras de Marina Gallego, coordinadora nacional de la Ruta Pacífica de las Mujeres: “Somos las mujeres las que hemos optado por mantener el imperativo ético de cuidar la vida, construir y pactar la paz”.

En el diagnóstico elaborado por la Corporación Sisma Mujer y la ONG Española Mujeres en Zona de Conflicto (MZC), se evidencia que el movimiento de mujeres colombiano recoge las voces de mujeres que reivindican derechos desde varios lugares y corrientes, sin embargo, en el trabajo en temas del conflicto y la construcción de paz tienen en común la necesidad de incidir en el desmonte de la lógica de la guerra, visibilizar los efectos desproporcionados que tiene el conflicto en la vida de las mujeres y poner presente su voz en contra de la guerra y a favor de la paz (Sisma Mujer y MZC, 2010).

En el documento se afirma que desde la década de los setenta y con el surgimiento de la Organización Femenina Popular (OFP)<sup>8</sup>, se establecieron las bases para la conformación de un movimiento de mujeres organizado con la necesidad y el objetivo de hacer visible la voz de las mujeres en Colombia en contra de la guerra, lo que dio origen al surgimiento de varias plataformas y redes en las cuales confluyen varias organizaciones que trabajan a lo largo y ancho de todo el país con el firme propósito de acabar con la guerra y promover acciones a favor de la paz.

8 El periódico El Tiempo la nombra como la ONG de mujeres más antigua que tiene Colombia, se ha convertido en un ejemplo de lucha y resistencia civil a favor de las demandas de las mujeres y de la paz (Lozano, 2017).

## Resolución de conflictos en el siglo XXI

Han sido las mujeres y las iniciativas desarrolladas por ellas —marchas, plantones, acciones legislativas y judiciales, presentación de informes e investigaciones, conformación de observatorios y establecimiento de organizaciones de la sociedad civil— las que han visibilizado la problemática y las consecuencias de la guerra en la sociedad civil colombiana.

Fenómenos como la violación sistemática de derechos humanos, despojo de tierras, masacres, violación sexual, reclutamiento de menores, desplazamiento forzado y desaparición forzada, han sido los principales factores movilizadores del movimiento de mujeres colombiano (ONU Mujeres, s. f.). La Tabla 1 recoge la cronología de la conformación de algunos grupos de mujeres organizados en Colombia a favor de la terminación del conflicto armado.

*Tabla 1. Cronología de la conformación de algunos grupos y plataformas de mujeres organizados en Colombia a favor de la construcción de paz*

Organización	Apuesta Política	Año
Organización Feminista Popular (OFP) <a href="http://organizacionfemeninapopular.blogspot.com/p/inicio.html">http://organizacionfemeninapopular.blogspot.com/p/inicio.html</a>	Resistencia a la guerra y recuperación de tierras. Mujeres contra la guerra y para la paz.	1972
Casa de la Mujer <a href="https://www.casmujer.com/index.php/paz/">https://www.casmujer.com/index.php/paz/</a>	Organización feminista que vindica la autonomía sexual, reproductiva, emocional y política de las mujeres. Construcción de la paz con justicia social.	1982
Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia (ANMCIC) <a href="https://www.unidadvictimas.gov.co/es/asociacion-nacional-de-mujeres-campesinas-negras-e-indigenas-de-colombia-anmucic/37218">https://www.unidadvictimas.gov.co/es/asociacion-nacional-de-mujeres-campesinas-negras-e-indigenas-de-colombia-anmucic/37218</a>	Mejorar la calidad de vida de las mujeres campesinas e indígenas. Tenencia de tierras y erradicación de violencias.	1986
Red Nacional de Mujeres (articula 63 organizaciones y asociaciones de mujeres y mixtas) <a href="https://www.rednacionaldemujeres.org/">https://www.rednacionaldemujeres.org/</a>	Promueve la participación política y social de las mujeres. Surge con la Constitución de 1991 como ejercicio de protección de los derechos de las mujeres. Observatorio y seguimiento a la implementación de los acuerdos.	1991

## Resolución de conflictos en el siglo XXI

Organización	Apuesta Política	Año
Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la paz y contra la guerra (REDEPAZ)	Movimiento ciudadano a favor de la solución no violenta al conflicto colombiano.	1993
Ruta Pacífica de las Mujeres (articula 389 organizaciones y asociaciones de mujeres) <a href="https://rutapacifica.org.co/wp/">https://rutapacifica.org.co/wp/</a>	Movimiento feminista que trabaja por la construcción de paz en Colombia a partir de la construcción de la memoria. Publicaciones en inglés. Sistematización de mujeres víctimas de conflicto. Agendas de paz y una comisión de la verdad y la justicia.	1996
Iniciativa de Mujeres por la Paz (IMP) (articula 18 organizaciones y asociaciones de mujeres) <a href="http://www.mujeresporlapaz.org/">http://www.mujeresporlapaz.org/</a>	Desarrolla activismo sobre la Resolución 1325 de la ONU. Contribuir a la construcción de paz.	2001
Humanas Colombia <a href="https://www.humanas.org.co/alfa/index.php">https://www.humanas.org.co/alfa/index.php</a>	Centro de estudios de acción política feminista, para la paz. Observatorio de paz, cronología del acuerdo y seguimiento a la Resolución 1325.	2005
Movimiento Social de Mujeres Contra la Guerra y por la Paz (articula 40 organizaciones y asociaciones de mujeres) <a href="https://www.peaceinsight.org/conflicts/colombia/peacebuilding-organisations/msmcgp/">https://www.peaceinsight.org/conflicts/colombia/peacebuilding-organisations/msmcgp/</a>	Desarrollar una agenda común en torno a la construcción de paz.	2006
Cumbre Nacional de Mujeres por la Paz (articula 9 organizaciones, redes y plataformas de mujeres). Hacen parte 700 expresiones diversas del movimiento social de mujeres <a href="http://cumbrenacionaldemujeresypaz.com/sobre-la-cumbre/quienes-somos/">http://cumbrenacionaldemujeresypaz.com/sobre-la-cumbre/quienes-somos/</a>	Su actuación gira alrededor de cuatro ejes temáticos: Colectivo que decide actuar y decidir en la construcción de paz con justicia social; ser pactantes y no pactadas del acuerdo; incidir en las mesas de negociación para poner fin al conflicto e incidir en los mecanismos de participación, refrendación, verificación e implementación de los acuerdos.	2013
Juntanza de mujeres por la Paz (articula 40 organizaciones y asociaciones de mujeres). Voces de 2.500 mujeres a lo largo de 11 departamentos de Colombia	Apuesta por una participación vinculante de las mujeres en los acuerdos de paz con las FARC y con el ELN.	2017

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Sisma Mujer y MZC (2010)

La participación de las mujeres en procesos de paz anteriormente celebrados en el país no incluye propuestas ni reclamos del movimiento social de mujeres. En otras palabras, la voz de las mujeres no es tenida en cuenta formalmente por los negociadores. De acuerdo con Norma Enríquez (2010), “en la mayoría de estos escenarios las mujeres hemos estado ausentes o con una presencia desigual comparada con los varones” (p. 100). Por ejemplo, en los acuerdos y negociaciones realizados con grupos insurgentes en la década de los noventa solo una mujer delegada de los grupos guerrilleros actuó como firmante y los demás firmantes fueron varones.

Con respecto a la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 2004, la participación formal de las mujeres fue nula. De igual manera ocurrió con la participación de las mujeres en los acercamientos realizados con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) durante el 2005 y el 2007 (Bouvier, 2016).

Con respecto al acuerdo de paz firmado en 2016, la primera fase formal de negociaciones fue instaurada en 2012, pero no habría negociadoras hasta 2013. Esto gracias, una vez más, a la presión de las organizaciones de mujeres y feministas para ser tenidas en cuenta. En 2013 el Gobierno designó a María Paulina Riveros y Nigeria Rentería como plenipotenciarias en las negociaciones, esta última renunció posteriormente al cargo y fue remplazada en 2015 por María Ángela Holguín. El Gobierno también designaría a Lucía Jaramillo Ayerbe y Elena Ambrosi Turbay como negociadoras alternas. Por su parte, las FARC designarían a Victoria Sandino como plenipotenciaria. De acuerdo con los datos del informe Cumplimiento del Estado Colombiano con la Resolución 1325 de 2000. Informe de Monitoreo 2016-2017, la participación de las mujeres en las comisiones y subcomisiones de trabajo fue baja (Tabla 2).

*Tabla 2. Participación de mujeres en comisiones y subcomisiones de trabajo*

Comisiones y subcomisiones	Hombres	Mujeres
Subcomisión de justicia	6	0
Comisión histórica del conflicto y sus víctimas	14	1
Subcomisión de género	2	8
Subcomisión técnica del fin del conflicto	17	1

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Gutiérrez (2017, p. 7).

## Resolución de conflictos en el siglo XXI

La instalación de la mesa trajo consigo la propuesta de borrador del acuerdo para la terminación del conflicto, que proponía una agenda de trabajo sobre seis puntos fundamentales<sup>9</sup>. La propuesta se construyó conjuntamente con mujeres delegadas del Gobierno nacional, de las FARC-EP y de los movimientos sociales a través de discusiones, foros y mesas de trabajo regionales.

Las mesas de trabajo regionales<sup>10</sup> se establecieron para discutir y proponer los ejes temáticos sobre los cuales giró la propuesta de incorporación del enfoque de género en el borrador del acuerdo. Estas mesas de trabajo se nutrieron con la realización de cuatro foros nacionales, una consulta ciudadana y dos cumbres nacionales de Mujeres y Paz. Todo este trabajo participativo y ciudadano dio como resultado la definición de ocho ejes temáticos para la incorporación del enfoque de género en los acuerdos, que se resumen en la Figura 4. Se hace necesario mencionar que, según las cifras del seguimiento realizado por ONU Mujeres Colombia (Bouvier, 2016), el porcentaje de participación de las mujeres en todo este proceso fue del 46 %; en los foros nacionales las mujeres representaron un 40 %, mientras que en las delegaciones de víctimas que viajaron a La Habana, las mujeres representaron un 60 %.



**Figura 4.** Ocho ejes temáticos de la perspectiva de género en el acuerdo de paz colombiano

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Suescún y Fajardo (2017).

9 La agenda proponía trabajar sobre los siguientes puntos: política de desarrollo rural integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de drogas ilícitas, víctimas del conflicto, mecanismos de verificación e implementación.

10 Se instalaron 18 mesas regionales de paz ubicadas en las zonas del Caribe, Central, Suroccidente, Noroccidente y eje cafetero, y sur y Orinoquía, que contaron con la participación de varios actores de la sociedad civil.

Según la investigación llevada a cabo por Suescún y Fajardo (2017), las mujeres fueron incluidas como negociadoras un año después de instalada la Mesa en el 2012, y el enfoque de género, junto con las reivindicaciones específicas de mujeres y de la población LGTBI, se incluyeron dos años después. Durante la II Cumbre de Mujeres y Paz desarrollada en 2016, se recibieron 7.172 propuestas de 301 organizaciones de mujeres y LGTBI, que nutrieron y aportaron a la construcción del documento final. Adicionalmente, fueron invitadas a participar como aportantes en la subcomisión de género 16 lideresas de organizaciones de mujeres y 10 expertas colombianas en violencia sexual.

Algunos de los resultados concretos en cuanto a la participación de las mujeres se resumen en los siguientes puntos:

- La creación de la subcomisión de género, en septiembre de 2014, convocó la participación de un amplio número de mujeres y organizaciones de mujeres y se configuró como un hecho histórico e inédito a nivel internacional. Por primera vez se estableció una subcomisión de género como espacio para reflexionar y proponer la transversalización de los asuntos de los derechos de las mujeres y de la población LGTBI.
- Incluir la voz de las mujeres en el acuerdo final con la participación de la sociedad civil a través de los foros y las mesas regionales de trabajo.
- El nombramiento formal de tres plenipotenciarias (negociadoras), dos delegadas del gobierno colombiano (Nigeria Rentería y María Paulina Riveros) y una delegada de las FARC-EP.
- La transversalización de la perspectiva de género en todos los seis puntos que conforman el acuerdo final.

Se logró entonces que el 33 % de los negociadores de la paz en La Habana, Cuba, fueran mujeres, el 3 % mediadoras y el 2 % signatarias, lo cual constituye un gran logro a nivel internacional. Es de anotar que, en los primeros acercamientos realizados en 2012, como se mencionó anteriormente, la representación de las mujeres era casi nula. En estos primeros acercamientos se estableció que las dos partes podían tener un equipo de 30 miembros en total, de los cuales diez serían negociadores, incluyendo cinco plenipotenciarios. No obstante, cuando se instaló la Mesa de Conversaciones en La Habana, todos los negociadores eran hombres, con excepción de una mujer dentro del equipo negociador de las FARC-EP.

## Resolución de conflictos en el siglo XXI

Según las cifras del informe de seguimiento de participación de las mujeres en las instancias para la implementación del Acuerdo, elaborado por la Red Nacional de Mujeres, el porcentaje de participación de mujeres sería del 33,3 %, es decir, de un total de 114 personas nombradas 38 debían ser mujeres, y esto sin contar la instancia especial para garantizar el enfoque de género en la fase de implementación (Red Nacional de Mujeres, 2017).

Por su parte el informe de seguimiento a la Resolución 1325 elaborado por el Observatorio Mujeres Paz y Seguridad de la Corporación Humanas establece que en el mecanismo tripartito (Gobierno colombiano, FARC y ONU) de monitoreo y verificación, de un total de 1.136 participantes 187 fueron mujeres, es decir, un 16 %, y que en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición (SIVJRG) el 40 % estará conformado por mujeres. Este último informe remarca que por primera vez en la historia un Alto Tribunal en Colombia está compuesto en su mayoría por mujeres y entre ellas dos mujeres indígenas (Gutiérrez, 2017).

En la Tabla 3 se hace una relación de las instancias y el porcentaje de participación de las mujeres, según las cifras del sexto informe de monitoreo de la Resolución 1325 de Naciones Unidas Colombia, elaborado por la Red Nacional de Mujeres (Coalición 1325 Colombia, 2017).

**Tabla 3.** Porcentaje de participación de mujeres en instancias creadas para la fase de implementación

Instancia Fase Implementación	Porcentaje de mujeres
Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo (CSIVI)	16 %
Consejo Nacional de Reincorporación	25 %
Notables del Componente Internacional de Verificación	0 %
Secretarías técnicas de los notables	0 %
Misión Electoral Especial	33 %
Soporte técnico al componente de verificación	0 %
Comisión Nacional de Garantías (Estado, Expertos y Organizaciones)	6,6 %
SIVJRG	40 %
Comité escogencia SIVJRG	20 %
Mecanismo Tripartito de Monitoreo	16 %



## Resolución de conflictos en el siglo XXI

Instancia Fase Implementación	Porcentaje de mujeres
Instancia Especial para garantizar el enfoque de género	100 %
Unidad Especial para la búsqueda de personas desaparecidas	100 %
Justicia Especial para la Paz JEP	54 %

*Fuente:* Coalición 1325 Colombia (2017) y Gutiérrez (2017)

Cabe resaltar que de acuerdo con el tercer informe del Instituto Kroc (2019), “Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia, 2 años de implementación”, con datos hasta noviembre de 2018, de las 578 disposiciones del Acuerdo, el 22 % se han implementado completamente, el 12 % se encuentran en un nivel intermedio de implementación, mientras que el 34 % están en un nivel mínimo y el 32 % no se han empezado a implementar. En contraste, de las 130 disposiciones con enfoque de género, el 5 % se han completado, el 10 % se encuentran en un estado intermedio, el 38 %, en uno mínimo y el 46 % no se han comenzado a implementar.

## A modo de consideraciones finales

Con la revisión documental realizada se evidencia que el acuerdo de paz firmado en Colombia es innovador, ya que incorpora los derechos de las mujeres y transversaliza la perspectiva de género en todos los puntos del acuerdo, lo que representa un hito a nivel internacional en la construcción de paz. Además, se convierte en referente en tanto es el resultado, en parte, de acciones y reclamos hechos por los movimientos feministas y de mujeres.

El fin de la guerra le da a Colombia una nueva posibilidad de construir un país donde los derechos humanos se respeten y cumplan, donde el acceso a una vida digna no implique la muerte y donde el bien-estar social no sea el privilegio de unos cuantos. Desde este sentido el papel de las mujeres en la re-construcción de la sociedad es vital y necesario, pues son ellas las que culturalmente e históricamente se configuran como las cuidadoras y protectoras de la vida, y debido a este mandato histórico pueden conducir el país por la senda de una paz incluyente, plural y democrática.

La incorporación y participación de las mujeres colombianas durante todas las instancias del acuerdo de paz entre las FARC-EP y el Gobierno

colombiano, lo convierten en un acuerdo innovador y sin precedentes en el mundo, además de cambiar el rol de la mujer-víctima, al rol de la mujer participante, agente constructora de paz y sujeta de derechos, se reconoce a las mujeres como sujetas y dueñas de su propia historia, con potencialidades y fortalezas, al momento de construir la paz individual y colectiva.

En el marco de la aplicabilidad de la Resolución 1325 en Colombia, se evidencian los esfuerzos de varias organizaciones y plataformas de mujeres colombianas que vienen trabajando desde hace varios años en pro de la construcción de un país en paz, donde se respeten los derechos humanos y se garantice la representación y participación de las mujeres en los espacios de discusión y toma de decisiones sobre la prevención y la resolución del conflicto.

El apoyo de las organizaciones internacionales no gubernamentales, las agencias internacionales y la cooperación internacional ha sido esencial para desarrollar e incentivar acciones dirigidas hacia la formación, investigación, sensibilización, y visibilización de la situación de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano.

Según los diferentes informes presentados sobre la implementación de los acuerdos por Kroc Institute for International Peace Studies, el Acuerdo ha cumplido la mayoría de los objetivos planeados a corto plazo, como el cese de hostilidades, la dejación de armas y el establecimiento de mecanismos de verificación. Sin embargo, algunos asuntos fundamentales requieren una mayor atención, y tienen que ver con los mecanismos de participación ciudadana y las medidas de inclusión política, temas de desarrollo y tierras, garantías de los derechos humanos, la lucha contra el narcotráfico y la justicia transicional.

Los informes llaman la atención sobre la necesidad de avanzar en medidas para la protección de excombatientes y líderes sociales<sup>11</sup> que han asumido la defensa e implantación del Acuerdo en sus comunidades. Con respecto a las disposiciones relacionadas con el enfoque de género, afirma que un 22 % de estas disposiciones se han completado o están en proceso (Kroc Institute, 2018), es decir, el 78 % de las medidas que contienen la perspectiva de género están pendientes.

11 Según estadísticas reveladas por el periódico la Revista Semana, desde que se firmaron el acuerdo, a la fecha de redacción de esta investigación, han sido asesinados 282 líderes sociales, defensores de derechos humanos y reclamantes de tierra, según cifras de la Defensoría del Pueblo. Ver en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/defensoria-del-pueblo-282-lideres-sociales-asesinados-en-colombia/558634>.

En el caso de las mujeres, han sido ellas, sus cuerpos y sus vidas el blanco de los más fuertes agravios que se puedan sufrir en medio del conflicto, aun sin ser combatientes. El abuso sexual, físico y psicológico, de los cuales son víctimas las mujeres en medio de la guerra, las ha impulsado no solo a reclamar más protección para sí mismas y sus hijos e hijas, sino además el derecho a participar en los espacios de discusión y de toma de decisiones. Esta puede ser una de las razones por las cuales las mujeres llevan a la mesa de negociación elementos que otros actores no llevan.

Por otra parte, se puede concluir que aunque se ha avanzado en gran medida en la implementación de la Resolución 1325, y pese a los esfuerzos realizados por la ONU, ONU Mujeres y el Consejo de Seguridad, aún queda un largo camino por transitar en materia de género, paz y seguridad, pues las acciones llevadas a cabo parecen ser insuficientes en un contexto donde los conflictos armados siguen causando estragos en la vida de las mujeres, de los niños y las niñas, por lo que se hace necesaria una mayor voluntad política de los gobiernos para hacer cumplir la agenda mundial de paz.

Gracias a reclamos como queremos ser pactantes no pactadas de varias organizaciones feministas y de mujeres, a las recomendaciones de las cuatro delegaciones de expertas en género, la creación de la subcomisión de género y el apoyo de la cooperación internacional se impulsó la participación paritaria de las mujeres en todas las fases del Acuerdo, se logró proponer medidas para garantizar la distribución equitativa de los recursos y el reconocimiento de la diversidad étnica y sexual, y se propusieron mecanismos efectivos para la verdad, la justicia y la reparación con perspectiva de género. Garantizar la participación eficaz y permanente de las mujeres en igualdad de condiciones se nombra como uno de los requisitos indispensables para reconstruir sociedades democráticamente en paz.

## Referencias bibliográficas

- Bouvier, V. M. (2016). El género y el papel de las mujeres en el proceso de paz de Colombia. Nueva York: ONU Mujeres, Instituto de la Paz de los Estados Unidos. Recuperado de [http://wps.unwomen.org/pdf/research/Bouvier\\_Women-in-Colombia-Peace-Process\\_ES.pdf](http://wps.unwomen.org/pdf/research/Bouvier_Women-in-Colombia-Peace-Process_ES.pdf)
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2015). GMH. Basta Ya! Colombia: Memories of War and Dignity. Center for Historical Memory. Bogotá: CNMH.
- Coalición 1325 Colombia (2017). Sexto informe de monitoreo Resolución 1325 de Naciones Unidas Colombia. Bogotá: Red Nacional de Mujeres. Recuperado de [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/11/6InformeR1325\\_2017-3.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/11/6InformeR1325_2017-3.pdf)
- Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women (CEDAW) (2013). Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. Bogotá: Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado.
- Corporación Sisma Mujer y Mujeres en Zona de Conflicto (MZC) (2010). Diagnóstico: "Mujer, paz y seguridad". Los movimientos de mujeres y paz en Colombia. Desde los años noventa hasta hoy. Córdoba, España: Ayuntamiento de Córdoba, Sisma Mujer y MZC.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-025 de 22 de enero de 2004. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 192 de 2008. Adopción de medidas para la protección a mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202008/91.%20Auto%20del%2014-04-2008.%20Auto%20092.%20Protecci%C3%B3n%20mujeres%20v%C3%ADctimas%20del%20desplazamiento.pdf>
- Enríquez, N. (2015). Pensando la negociación desde las mujeres. En V. de Currea-Lugo (Ed.), Negociación Gobierno-ELN. Y sin embargo, se mueve (pp. 99-106). Bogotá: Ántropos.
- Global Network of Women Peacebuilders (GNWP) (2018). From de best practice to standard practice: A toolkit on the localization of the UN Security Council Resolution 1325 on Women and Peace and

- Security. Recuperado de: [https://gnwp.org/wp-content/uploads/BestPractice\\_5march2019\\_NoCropMk.pdf](https://gnwp.org/wp-content/uploads/BestPractice_5march2019_NoCropMk.pdf)
- Gutiérrez, C. (2017). Cumplimiento del Estado Colombiano con la Resolución 1325 de 2000. Informe de Monitoreo 2016-2017. Bogotá: Corporación Humanas Colombia - Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género.
- Hoyos, C. (2011). Obligatoriedad y exigibilidad de la Resolución 1325 en Colombia. Corporación Humanas Colombia y Fokus Foro de Mujeres y Desarrollo. Bogotá: Ántropos.
- ICAN & MIT Center For International Studies. (2010). ¿Qué dicen las mujeres? Participación y Resolución 1325. Evaluación de estudios de caso. Octubre 2010. Recuperado de: [http://www.humanas.org.co/archivos/que\\_dicen\\_las\\_mujeres.pdf](http://www.humanas.org.co/archivos/que_dicen_las_mujeres.pdf)
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2018, agosto). Segundo Informe sobre el Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia (diciembre 2016 - mayo 2018). Naciones Unidas. Recuperado de [https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe\\_2\\_instituto\\_kroc\\_final\\_with\\_logos.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf)
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2019). Tercer Informe sobre el Estado efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. 2 años de implementación (diciembre 2016 - diciembre 2018). Unión Europea. Recuperado de: [https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523\\_informe\\_3\\_final\\_final.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523_informe_3_final_final.pdf)
- Kroc Institute (2017, noviembre). Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia. Kroc Institute for International Peace Studies. University of Notre Dame.
- Lagarde, M. (1996). La multidimensionalidad de la categoría género y del feminismo. En M. L. González (Coord.), Metodología para los estudios de género (48-71). México: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lamas, M. (2000). Diferencias de sexo, género y diferencia sexual. Cuicuilco, 7(18). Escuela Nacional de Antropología e Historia, México.
- Lamas, M. (1994). Cuerpo: diferencia sexual y género. Debate feminista, 20(10), 3-31.

- Lozano, W. (2017, 1.º de junio). La historia tras la ONG más antigua de Colombia. El Tiempo.com Sección: Política. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/historia-de-la-organizacion-femenina-popular-en-barrancabermeja-92106>
- Magallón, C. (2008). Las mujeres en los procesos de paz en el mundo. Pensamiento y prácticas. Recuperado de: [http://iknowpolitics.org/sites/default/files/las\\_mujeres\\_en\\_los\\_procesos\\_de\\_paz\\_en\\_el\\_mundo.pdf](http://iknowpolitics.org/sites/default/files/las_mujeres_en_los_procesos_de_paz_en_el_mundo.pdf).
- Mesa, M. (Ed.). (2016). Retos inaplazables en el sistema internacional. Madrid: CEIPAZ, Fundación Cultura de Paz.
- Nepta S., L., Poveda R., N., Caicedo D., L. P. y Barraza, C. (2010). Diez años de la Resolución 1325 en Colombia. Corporación Humanas Colombia y Foro de Mujeres y Desarrollo. Bogotá Colombia.
- Nilsson, D. (2012). Anchoring the peace: Civil society actors in peace accords and durable peace. *International Interactions*, 38(2), 243-266.
- ONU Mujeres (2012). Women's participation in peace negotiations: Connections between presence and influence. UN Women Sourcebook on Women, Peace and Security.
- ONU Mujeres (2015). 1325: Participación de las mujeres a 15 años de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad. Recuperado de <http://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2015/12/15-aniversario-1325>.
- ONU Mujeres (s. f.). La participación de las mujeres en las conversaciones de paz en Colombia. Resumen ejecutivo.
- O'Reilly, M., Súilleabháin, A. Ó. & Paffenholz, T. (2015). Reimagining peacemaking: Women's roles in peace processes. New York: International Peace Institute.
- Salazar, J., A., Barranco, L., Jiménez R., L. K., Redondo M., M. P. y Rodríguez G., L. (2017). Woman's Vulnerability in the War and her Role in the Post-Conflict. *El Ágora USB*, 17(1), 290-308.
- Serrano, A., Tobón, L., López, G., Correa, O., Álvarez, N., Gutiérrez et al. (2017). La sistematización como experiencia pedagógica. Acercándonos a la Perspectiva de Género. Medellín: Tecnológico de Antioquia, Secretaría de las Mujeres, Gobernación de Antioquia.

- Suescún, J. y Fajardo, J. S. (2017). Vivencias, aportes y reconocimiento: Las mujeres en el proceso de La Habana. Bogotá: Corporación Humanas - Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (CIASE).
- Villellas, M. (2016). 15 años de la resolución 1325. Una Evaluación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad. Mujeres Paz y Seguridad. 15 años de la Resolución 1325 de las Naciones Unidas. Instituto Catalán Internacional para la Paz ICIP. Generalitat de Catalunya.





# Perceptions of Misuse of Justice: The Yugoslav War Crimes Tribunal as a Future Conflict Seeding Tool

Višeslav Simić \*

---

---

\* Tecnológico de Monterrey (México). Correo electrónico: simawdc@yahoo.com



### **Abstract**

The Hague Tribunal for war crimes in former Yugoslavia was declared by its founders and operators a great success and pride of the so-called international community's efforts to punish criminals and to bring justice to the victims. Yet, its questionable and suspicious methods and dubious results are perceived as unjust, one-sided and prejudicious in the Balkans, and have already been used in political discourse there for national and religious mobilization in order to organize and prepare for confrontation with other nations and religious communities. This text attempts to present at least some of those perceptions.

### **Key Words:**

ICTY, The Hague, The U.N. Criminal Tribunal, Yugoslavia

# Perceptions of Misuse of Justice: The Yugoslav War Crimes Tribunal as a Future Conflict Seeding Tool<sup>1</sup>

## Introduction

*“No one is happy and no one is satisfied,  
no one is at peace, and no one is serene.”<sup>2</sup>*

The above quoted verses by the great 19<sup>th</sup> century Serbian poet, His Grace the Bishop and Sovereign Prince of the ecclesiastical state of “Black Mountain and the Hills,” Petar Petrović Njegoš, may most concisely describe the results of the Hague Tribunal’s work as seen by the peoples of former Yugoslavia, especially Serbs and Croats. They also may be used to point out the perceived shortcomings of its prosecutorial competences since the late poet was almost put in the dock posthumously by the prosecutor of the U.N. International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the former Yugoslavia since 1991<sup>3</sup> (in further text: ICTY or The Tribunal) Katrina Gustafson because of his *magnum opus*

1 “Injustice is the seed of future wars” – Carla Del Ponte, ICTY Prosecutor; Politika, Belgrade, Serbia; May 1-2, 2008; p. 33.

2 Njegoš, Petar Petrović; The Mountain Wreath; Izdavačko preduzeće “Rad”; Belgrade, Serbia; 1997; page 165.

3 Here it is important to point out the curious date after which the Tribunal was given the authority to prosecute crimes—there was plenty of evidence of a variety of physical crimes against Serbs and their property in Croatia, and administrative genocidal crimes against Serbs in Macedonia (for example: this author’s father had his surname “Macedonized” on his birth certificate, and most Serbs in Macedonia experienced the same fate, and Serbs were denied the very existence officially by the Skopje government). Not one of those crimes was taken into consideration as a cause for the buildup of inter-ethnic tensions in Yugoslavia, but a literary work from almost two centuries ago was cited as such by ICTY.

“The Mountain Wreath,” written almost 150 years before the civil war that devastated the Socialist Federative Republic of Yugoslavia even started. (InSerbia Today, 2014)

In spite of the tragic circumstances of the Hague trials, such outbursts of zeal for prosecution often brought a much-needed comic relief to the proceedings, and in the process strengthened the conviction about its dilettantism and levity in the minds of many Southern Slavs and other ex-Yugoslavs, who had already relished many an ICTY circus-like moment, such as the calling of an eyewitness of the alleged crimes of Serbia’s President Milošević, only to see a completely blind man mount the witness stand, as the trial was broadcasted live in the Balkans. The eyewitness later admitted that he didn’t see anything but only heard some third- and fourth hand village gossip. ICTY Rules of Procedure and Evidence, Rule 89(c), says: “A witness who has heard the testimony of another witness shall not for that reason alone be disqualified from testifying.” As Angela Stavrianou pointed out in her article Admissibility of Hearsay Evidence in the Special Court for Sierra Leone: “The Trial Chamber in the ICTY has held that the admission of hearsay does not compromise the rights of the accused.”

Therefore, for a reader of this text, who might find it expensive beyond the “typical”, “traditional”, “standard” and/or “acceptable” modern scholarly bounds and constrains, the author must emphasize the impossibility of any dealing with the ICTY, its origins, practice and/or conclusions within the perimeters of political and legal normalcy, or confines of pedantic scholarly processes. The methodology necessary for ICTY’s analysis, description, examination and discussion often lies, just as it does, in the realms of the irrational, mystical, farcical and the absurd, in spite of its supposed solid juristic and principled foundations and appearances in contemporary reality and its pretensions to establish such precedents for the future.

This work was based on the application of a variety of methodologies necessary in such an investigation: concrete historical and chronological description and study, factual and legal examination, analytical dissection, using both deduction and induction, establishing a variety of certainties and verities, all accurately and with exactness supported with material evidence and witness attestation (much greater than that used by the ICTY!), even if the only sources were the media and/or direct TV

broadcasts—often used by the West as political tools in achieving its goals in the Balkans. When this is taken into consideration, any and all criticism of the sources fades into irrelevance since these are primary founts about the ICTY's practices and principles. The author must admit that sarcasm was used too in order to expose the ICTY's methodology in evidence gathering—since the ICTY allows hearsay, the author uses a form of it, although based on personal experiences, to prove the ICTY's violations and wrongdoings.

Thus, a holistic approach was applied, since only through the comprehension of the parts (and understanding them as intimately and organically interconnected, and only in such a way capable of creating the whole) may the entirety be understood. It is especially useful when studying and analyzing historical events, which the destruction of Yugoslavia most certainly was—and war (and other) crimes, being consequences of the destruction of the state, are historical events too, apart from being the subject of the ICTY's interest.

By investigating the ICTY phenomenon from so many angles, reductionism is avoided, which is the method too often applied in modern science, especially when the Balkans are in question. This work escapes reducing complex circumstances to a selected few occurrences, which corroborate a preconceived ideological/political necessity disguised as a thesis conclusion of an investigation of a fictional reality.

Before working on this investigation, the benefit of a doubt was extended to the so-called “international community” and the U.N., hoping that their involvement might benefit the inhabitants of the Balkans, and provide the so needed closure and reconciliation, which, in turn, would lead to peace and security. But, when the ICTY was “established” and started its production of “justice”, doubts grew and widened, and a need, a duty arose—a moral and humane obligation to critically examine the matter and leave a credible and reliable testimony that might aid in avoiding similar mistakes and crimes in the future.

The objective of this work was to analyze the judicial, ideological, political, historical, and other applicable processes and influences upon the planning, creation and management of the U.N. ICTY, and its labor in the field of international justice.

It is a matter of considerable importance not only because of what was seen by many as basic illegality of its creation, but also because none of the standard democratic and transparent proceedings and methods appeared to have been followed in its search for and implementation of justice.

In addition to that, the ICTY, not only did not follow traditional legal practices, but it didn't follow its own rules and procedures during the decades of its existence. It violated and changed its own rules and regulations, causing an avalanche of other illegalities and inappropriate behaviors by both its personnel and by international politicians.

There also were a few research questions that gave impetus to this work:

What were the ideological and psychological bases for such a forceful and uncompromising push toward the creation of the ICTY?

Why was it necessary to use military force and blatant political manipulation, and to use them so disproportionately, especially in the case of Serbia, so that “justice” could be achieved?

How was it possible that the leading legalist powers of the West (as they claim such distinction) disregarded the legal bases of a U.N. mandate in order to formulate and implement something that eventually amounted to a global public policy?

What interests were so powerful as to make these same powers disregard a sacrosanct fundamental belief of all societies—the sanctity of judicial process—so as to break their own laws and rules in order to attempt to legalize what could be seen as criminal acts of violations of international law?

Were the beliefs in their own infallibility and power that what made the great powers of the West commit illegal and criminal acts (both directly and through the U.N.) before the eyes of the whole world and violate the most sacred human and property rights, setting a precedent for the future?

Was the use of the U.N. in this process a pattern that was envisioned by the West in its attempt to cement its gains after the Cold War and to acquire and secure its strategic positions for its continuous global dominance?

Did the West seek a new method of preserving dominance and acquiring resources by essentially destroying the U.N. and the sovereign states system, and opting for the creation of zones of no true sovereignty, in which it can dispense “justice” directly to those it controls, whom it may declare friends or foes at its own whim and need?

The primary hypothesis of this work comes out of the prerequisite hypothesis that there were no legal or moral bases for the ICTY’s creation, which caused the post factum face-saving transformation of the West’s political tool into a U.N. tribunal.

All problems and controversies originate in those fundamental wrongs.

A wide range of subjects and questions had to be examined and inquired in order to acquire a wider prospective of the circumstances, and to gain the proper understanding of the problem.

It wasn’t only the matter of legal theory or of the proper administration of justice. Aside from history and geography, geo-strategy and politics had to be taken into consideration, along with the issues related to the wider international system and order, especially in the area of sovereignty and justice. In relation to that, a proper understanding of the state, state sovereignty, interstate relations and international organizations and institutions had to be studied. Due to contemporary developments in international relations, a realistic approach had to be applied so that the concepts of chaos, quasi-state, and international disorder could be analyzed and comprehended. Simultaneously, not only the basic terms and theories could be accepted as being of crucial importance for this work, but also their interpretations, tendencies in their current development, and their purposeful misappropriations. All of this not being enough, a wider, non-orthodox analytical and descriptive method and approach was applied—which might appear, if nothing else, at least as puzzling and disconcerting to the more academically rigid and politically correct types. But this author is of the kind that was forged and constituted on the classics and more libertarian scholarly works than on the modern dry and humorless products of the intellect. Another reason for the nonconformist and quasi-eccentric style and turn of phrase is the very nature of the ICTY, which, the author believes, allows its analyst and examiner to go beyond the standard and the prescribed—if the subject is abnormal, anomalous and exceptional methods should be tested and exercised in order to



understand it and expose its danger to the public.

In this context we may remember the great and controversial Hannah Arendt, and inverse her shocking conclusion about the banality and ordinariness of the criminals during the reign of Hitler in order to be repulsed by the even more disquietingly revolting banality and ordinariness of the stupefying bureaucrats gathered in the Hague by, as Helle Porsdam (2009, p.5) points it out, “the World’s Only Remaining Superpower,” so that its teleology may be fulfilled. Had the ancient tribal gods had such banal and ordinary prophets instead of the fiery and convincing ones, one might dare imagine a very dull world sluggishly inching to the teleological future prophesied by them.

The Nuremberg trials established a principle that:

...Individuals have international duties which transcend the national obligations of obedience imposed by the individual State. He who violates the laws of war cannot obtain immunity while acting in pursuance of the authority of the State if the State in authorising action moves outside its competence under international law<sup>4</sup> ...

Yet, during the decades of the Tribunal’s operations it seemed all but abandoned and abolished by the individuals hired to break new ground in international law in the Hague. In the Western Balkans many sceptical intellectuals remembered the infamous agreement between Stalin and Churchill regarding the fate of the Nazis after WWII. According to Michael Bess (2006, p. 263), as Churchill wanted them executed Stalin reprimanded him that, “[i]n the Soviet Union, we never execute anyone without a trial.” Churchill reportedly snapped: “Of course, of course. We should give them a trial first.” Many a joke was cracked in ex-Yugoslavia, imagining Andrei Kozyrev similarly reprimanding the zealous-for-overcoming-the-Munich-Syndrome Madeleine Albright, or François Mitterrand likewise rebuking the even more eager Bill Clinton, desperate for proof of his foreign relations competence. Often, ex-Yugoslavs wondered who could reprimand the Hague judges for following what was perceived as the application of “The Führer Principle” all over again, although it was ruled unacceptable during the Judges Trial at Nuremberg. Of course, in the case of the Hague judges, the Führer was understood to be collective—the Washington/Brussels/

4 Judgment of the International Military Tribunal, Nuremberg, October 1946; Yale Law School; Lillian Goldman Law Library; The Avalon Project.

London elites who uncompromisingly<sup>5</sup> commanded the world from the heights of their moral superiority.

Returning for a moment to the aforementioned Bishop-Prince Njegoš—he, although removed a century and a half from the events of the 1990s in Yugoslavia, and writing a work of poetry about occurrences that transpired a century before his time, was nevertheless abused by accusations of instigating a civil war in the Balkans. Yet, another religious leader, the Bishop of Rome, John Paul II, very much alive and most directly involved at the time of the Yugoslav armed conflict, was never brought at least to a witness stand, if not to the seat of the accused, for his state's and his personal verbal and actual participation in the preparation and execution of the destruction of a sovereign and founding member of the UN, whose tribunal The Hague spectacle was declared to be. Last president of Yugoslavia, Stipe Mesić, and first president of Slovenia, Milan Kučan, testified to that publicly:

*...I wanted to convey the idea of the break-up of Yugoslavia to those who had the greatest influence on its fate, to Genscher and the Pope. In fact, I had three meetings with Genscher. He enabled a contact with the Holy See. **The Pope and Genscher agreed with the total break-up of SFRY** (Mesić, NTV, 1995)...*

*...JUDGE MAY: [...] That is what Mr. Mesić said, something along those lines; is that right?...*

*...THE WITNESS: (Interpretation) Yes. (Kučan, ICTY Cross-examination, 2003)...*

That perceived omission of duty by ICTY is not going to be forgotten—at least not by the Serbs—since the 1946 Nuremberg Judgment of the International Military Tribunal ruled that “the [Nuremberg] Charter makes the planning or waging of a war of aggression or a war in violation of international treaties a crime,” and “Article 7 of its Charter expressly declares: The official position of defendants, whether as Heads of State, or responsible officials in government departments, shall not be considered as freeing them from responsibility, or mitigating punishment.”

.....  
5 As Madeleine Albright famously declared the U.N. Food and Agriculture Organization's preliminary estimate of 567,000 deaths of Iraqi children an acceptable sacrifice in order to enforce sanctions on the Iraqi regime: “I think this is a very hard choice, but the price—we think the price is worth it.” - 60 Minutes TV show with Lesley Stahl; CBS News; May 12, 1996; FAIR website.

## A Surprising Common Agreement on the Need for a War Crimes Tribunal

A surprising thing happened in ex-Yugoslavia—overwhelming majorities of each nation, ethnic minorities and religious communities, that seemed not to be able to agree on anything, agreed that there was a need for a war crimes tribunal. In the case of non-Serbs, it looked as if they expected it to be only for “others” (mostly meaning the Serbs), for “our people” didn’t commit any crimes but “we defended ourselves from Serb aggression”—every non-Serb group astoundingly believed and claimed it. Most Serbs also seemed to have wanted a Tribunal to be established, mostly hoping that this time around crimes against Serbs would get punished, but also, most Serbian intellectuals wanted the Tribunal to process Serbian individuals suspected of war crimes so that collective Serbian responsibility, so strongly propagated by many in the Western media, some Western politicians, and other ex-Yugoslavs, could be avoided.

After ICTY was established and started trying suspects, there was an almost euphoric support for it among Croats, Bosno-Herzegovin and Serbia’s Moslems (Albanian and Slavic), since it was mostly Serbs that ended up in the dock. As soon as non-Serbs started getting indicted and arrested, a terrible anti-climax was experienced among Croat Catholics and Moslems from Bosnia and Herzegovina. Even prominent politicians and intellectuals of those ex-Yugoslavs came out against the Tribunal and published very critical works about it and the West in general. (Pečarić, Stih, 2001) The same pattern was noticed when the turn came for Serbian Albanians to be indicted and taken to the Hague, after the initial almost unanimous support for it waned among them. (RTS, March 16, 2011)

As time passed, a matter that seemed to be uniting all former Yugoslav nations and groups in mistrust and condemnation of the Tribunal arose: the perceived ICTY’s total blindness to the crimes committed by anyone from the so-called West, especially the US. It revived the old proverb from the era of Moslem occupation, attesting the impotence of the conquered and disempowered, “The Qadi accuses you—the qadi judges you.” (Ranke, 1829, p. 59) ICTY dismissed such opinions, stating that its jurisdiction was limited only to the unfortunate souls on the territory of the Former Yugoslavia, but many people still point out that one of the individuals perceived as most responsible for the civil war in Bosnia and Herzegovina

was the US ambassador to Yugoslavia, Warren Zimmerman, who actually was physically in the country during the period of time ICTY's mandate covered, but was never indicted for the greatest of all crimes—crime against peace. Not only was he responsible for preventing the Yugoslav authorities to stop the armed conflict in the first place, as Jean Bricmont states in his book “Humanitarian Imperialism: Using Human Rights to Sell War”:

...[...] of the Lisbon agreements of February 1992, the Canadian Ambassador to Yugoslavia at the time, James Bissett, has written, ‘The entire diplomatic corps was very happy that the civil war had been avoided - except the Americans. The American Ambassador, Warren Zimmerman, immediately took off for Sarajevo to convince [the Bosnian Muslim leader] Izetbegovic not to sign the agreement.’ Zimmerman later admitted this, although he claimed, implausibly, just to be helping Izetbegovic out of an agreement with which the latter was uncomfortable. However, according to ‘a high-ranking State Department official who asked not to be identified,’ quoted in the New York Times, ‘The policy was to encourage Izetbegovic to break the partition plan. It was not committed to paper.’ That was Bush Sr. (2006, p. 50-51)...

He also was crucial in causing Bosnia and Herzegovina's Moslems to break the Cutilhiero peace agreement reached in Lisbon, Portugal, in February 1992, opening the way for war, as the Canadian ambassador to Yugoslavia, James Bissett, testified, according to Andy Wilcoxson, on [slobodan-milosevic.org](http://slobodan-milosevic.org):

...The former Canadian ambassador testified that American interference caused war to erupt in Bosnia and Kosovo. He testified that in March 1992 (one month before the outbreak of war in Bosnia) Portuguese diplomat Jose Cutilhiero brokered a peace agreement in Lisbon between Bosnia's Serbs, Croats, and Muslims. Bissett said that the agreement had been signed by Karadzic for the Serbs, Boban for the Croats, and Izetbegovic for the Muslims. The witness, a career diplomat, believed that the Cutilhiero plan was a good plan that would have avoided war in Bosnia if it had been implemented. Unfortunately the Cutilhiero plan was never implemented. Bissett testified that the American ambassador to Yugoslavia, Warren Zimmerman, flew to Sarajevo and met with Izetbegovic. He testified that Zimmerman sabotaged the peace plan by encouraging Izetbegovic to remove his signature from the agreement. Soon after his meeting with Zimmerman, Izetbegovic reneged on the agreement and civil war broke out in Bosnia. Far from being the peace seeking humanitarians

they claimed to be, Bisset testified that the Clinton Administration prolonged the Bosnian war by sabotaging the Vance-Owen plan and the Owen-Stoltenberg plan (2006)...

The Recommendations in ICTY's Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia are still remembered in the Balkans as one of many examples of Western hypocrisy:

...NATO has admitted that mistakes did occur during the bombing campaign; errors of judgment may also have occurred. Selection of certain objectives for attack may be subject to legal debate. On the basis of the information reviewed, however, the committee is of the opinion that neither an in-depth investigation related to the bombing campaign as a whole nor investigations related to specific incidents are justified. In all cases, either the law is not sufficiently clear or investigations are unlikely to result in the acquisition of sufficient evidence to substantiate charges against high level accused or against lower accused for particularly heinous offences. 91. On the basis of information available, the committee recommends that no investigation be commenced by the OTP in relation to the NATO bombing campaign or incidents occurring during the campaign (ICTY, no date given)...

Another US citizen, as Jared Israel points it out in his article "The Boss Pushes for Civil War in Yugoslavia":

...was ambassador to Croatia during the planning and execution of Operation Storm. In that massive military assault, during which he was shown on Croatian TV riding a tank, 250,000 Serbs, mostly farming families, were driven from their ancestral lands by the Croatian Army (Israel, 1999)..

Yet, he was never brought to justice but advanced in his diplomatic career.

Pointing out such examples is not simply a case of a *tu quoque* attempt at defense or evasion of guilt, a defense strategy declared unacceptable at Nuremberg (Heise, 2006), but a legitimate complaint and a serious warning about violations of most basic moral rules, and an accusation of a breach of legal professional duty by the very "measure" (this term will be explained later) that was supposedly created in order to ensure legality and legitimacy, and to provide an example of a possible global

methodology for achieving long-term, if not permanent, security, justice and peace of mind in international affairs.

### **The Belief in the Illegality of ICTY by many ex-Yugoslavs, especially the Serbs**

Although it was a person with a rare form of brain cancer who is believed in the West to have coined the phrase “perception is reality,” (Kelner, 2014) the Yugoslav peoples seem to have constructed their own reality about the Tribunal based on their own perceptions of it—a reality very different from the one created by those who believe that they are fashioning and managing global opinions.

Starting with the very legality of the creation of the Tribunal, and ending with its declaration of successfully fulfilling its own self-proclaimed mission, there is a whole range of points that pierce the smooth and level ground presented to the world as a new foundation upon which the New World Order’s edifice of peaceful coexistence is to be built—each hole in this fertile soil of doubt and suspicion is a growing medium for the germination of seeds of future discord, hatred, and desire for revenge and wars in the Balkans.

Even the groups that profited most from the Tribunal’s perceived tampering with justice are aware that in a different disposition of geopolitical moods and caprices they could have been on the losing side, and they murmur behind the backs of the West’s strongmen and warlords<sup>6</sup> that the proud tower of their imagined success is built on very shaky grounds—most specifically because the starting point of the Tribunal is generally believed to have been illegal, thus, in many a person’s mind, rendering every and all of its rulings null and void, and yet another vain exercise in projection and imposition of power and might that make right.

Most legal scholars, even if they would not admit it publicly for fear of retribution by the West, are acutely aware of the UN Security Council’s legal incapacity to create by *fiat* a subsidiary body dedicated to criminal justice. This belief in the West’s *fiat* is supported strongly by a famous event, as reported by a US official, James Rubin (Thakur, 2013, p. 146)—Madeleine Albright’s infamous reply to the British Foreign Secretary

6 This male-dominant characterization is not only politically incorrect but factually inappropriate too—many of the most radical and ruthlessly militant Western leaders were female.

Robin Cook, when told by him that the British government “had problems with their lawyers [who believed] it was illegal [to attack Serbia]. Albright’s response was to ‘Get More Lawyers’”, apparently to give the politically, if not legally, correct answer she sought, and eventually received.

At the time of its creation, the Secretary General of the UN, Boutros Boutros-Ghali, warned the world body that the procedures are being violated, since there is no universal legislative organ that could create the Tribunal:

...The approach which in the normal course of events would be followed in establishing an international tribunal would be the conclusion of a treaty by which the member states would establish a tribunal and approve its statute. This treaty would be drawn up and adopted by an appropriate international body (e.g. the General Assembly or a specially convened conference), following which it would be opened for signing and ratification. Such an approach would have the advantage of allowing for a detailed examination and elaboration of all issues pertaining to the establishment of the international tribunal. It would also allow the states participating in the negotiation and conclusion of the treaty to fully exercise their sovereign will in particular whether they wish to become parties to the treaty or not. (Boutros-Ghali, 1993, Section 18)...

The very UNSC Resolution that was used to create the Tribunal made it very clear that semantics didn’t play a significant role in the minds of its writers, turning the Tribunal into a “measure” instead of “institution,” by interpreting the clause of Chapter VII of the UN Charter as giving the Security Council the right to take measures to maintain or restore international peace and security. Even this was conveniently ignored when NATO attacked Yugoslavia in 1999, since there was no international war going on, until NATO violated the peace and created conditions of incredible insecurity by its bombs.

Boutros-Ghali also made it very clear that “this approach would have the advantage of being expeditious and immediately effective,” (Boutros-Ghali, 1993, Section 23) thus substituting political expediency of the US for legality and proper form.

Another important matter in international law and custom was abolished by this illegal act—the positive international law that, through the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide of 1948 and the Geneva Conventions of 1949, entrusted prosecution of

those crimes to national courts of the signatory states. It was suspended and competence of national courts was annulled. This decision by the UNSC not only did that but it also allowed ICTY, by its Statute's Article 15, to create its own rules and to be its own legislator.

The *ultra vires* action by the UNSC, at the time when Russia and China were politically incapacitated, is seen as a self-abrogating deed since the UN Charter's Chapter VII, which was used for its supposed legality, didn't give it such a competence and was limited to the sphere of international security. Judicial matters were to be handled by the International Court of Justice only. Yet, the US, the main power that pushed for the creation of ICTY, withdrew from ICJ in 1986 after it ruled against what the US perceived as its interest, and later decided to accept the court's jurisdiction only on a case-by-case basis. The US also regularly uses its veto power to prevent any enforcement of the court's decisions by the UN Security Council's resolutions.

In addition to this, all legal scholars (and most of educated people in the Balkans) know that the US never submitted itself to the jurisdiction of the International Criminal Court, in spite of the Clinton administration's toying with it by signing the Rome Statute in 2000 but never submitting the treaty for the Senate's ratification. To bring the level of hypocrisy to a new height, the US Congress passed a law in 2002—The American Service-Members' Protection Act—its Title 2 authorizes the US President to “use all means necessary and appropriate to bring about the release of any U.S. or allied personnel being detained by, on behalf of, or at the request of the International Criminal Court.”

To ensure the West's complete moral bankruptcy in the eyes of ex-Yugoslavs, the US also developed a legal loophole by citing the Rome Statute's Article 98 as a basis for bilateral immunity agreements with foreign governments, which prohibit transfer of US citizens to the custody of ICC, even if a state has signed and ratified the Rome Statute. The European Union attempted to pose as an upholder of international law and justice in 2002 by issuing a common EU position that “candidate states” may enter “into US agreements” “tak[ing] into account that some persons enjoy State or diplomatic immunity” and are “present on the territory of a requested State because they have been sent by a sending State.” (General Affairs and External Relations Council of the European Commission, p.10) It is a common joke in the Balkans that such “powerful



and sovereign” states as Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia and Montenegro have concluded the infamous Article 98 agreement with the US (Georgetown Law Library, Article 98 Agreements Research Guide), while Kosovo incorporated into Article 153 of its “sovereign” Constitution the provision that the “final authority in theatre” is “the Head of the international military presence,” which in reality means it is the US. In 2006, Serbia’s new pro-US/NATO government also signed (Srbija Danas, 2016) a special agreement with NATO—of which the US is the undisputed leader—which was reconfirmed in 2016 by her newer even more pro-US/NATO government. This agreement gives an unimpeded access and immunity to NATO troops to the supposedly sovereign territory of Serbia, and guarantees that the “authorities” of Serbia shall not detain NATO personnel. In 2003, Croatia and Slovenia “suffered” the loss of US military aid by not signing the agreement, in their attempt to please their Brussels EU overlords, but by being NATO members they fall under direct control by the US through NATO’s command structures and political architecture, and their own troops have gained immunity from prosecution, at least in Serbia. Thus, not a single thinking person in ex-Yugoslavia may be fooled into believing the high moral ground posture by the US, UK, France etc.—all of whom are the main powers behind the Tribunal’s crusade for justice.

### Problems with ICTY being used as a Political Tool of the West

No one proclaimed it more publicly and with less worry about the consequences of his words than the US Ambassador Richard Holbrooke in his 2003 BBC radio interview “United Nations or Not?": [ICTY is a] “huge valuable tool,” and “[Karadžić and Mladić, being indicted by the Hague,] [t]hey cannot participate in an international peace conference of any sort.” It must be pointed out that, at least according to a US history professor and a Balkans expert, Charles Ingrao, who states in the Deutsche Welle 2008 interview “Holbrooke promised Karadžić that he wouldn’t be arrested”, that the US State Department revealed that Ambassador Holbrooke used ICTY as a political bargaining chip, Ambassador Holbrooke totally disregarded the justice principle by “promising Karadžić freedom from arrest if he stepped down from office and disappeared,” allowing in this manner the more malleable Serbia’s president Milošević to be the official legal representative of the Bosnia-Herzegovina Serbs at the Dayton Peace Conference. Since then, many a person in the Balkans commented that Milošević’s citizens suffered UN sanctions for years because the US claimed that he didn’t have the right to interfere in the affairs of the independent

and sovereign state of Bosnia and Herzegovina, only to become, by the will of the US, a sole representative of one of Bosnia-Herzegovina's ethnic groups at a major international conference concerned with the most crucial matter for that state—peace.

One of the most problematic matters with ICTY were its “sealed indictments,” (Stover, 2011, p. 36-37) introduced by a Canadian judge, Louise Arbour, which instituted uncertainty and fear in the political leaders in the Balkans, especially among the Serbs, for no one knew if one were walking into a trap, or into a meeting to negotiate with one's ex-Yugoslav opponents or Western representatives. This psychological state of the Serbian politicians, who were the primary recipients of the negative *stimuli* (hunts, arrests, loss of dignity, office and property), developed the “gambling behavior” caused by the West's variation in behavior reinforcement schedule, and award/punishment outcome of it—they never knew if they would end up in the Hague or be praised as peacemakers and partners. As the experiments with laboratory rats showed, the organism put on this “variable ration schedule” keeps repeating and maintaining over long stretches of time the behavior caused by even the once experienced reward or punishment (especially the punishment), causing, in this case, the Serbian officials to respond to the West's each and every stimulus, regardless of its value, perpetuating the confusion by responding in hope of eventually guessing correctly and getting an award instead of punishment.

Another ICTY Prosecutor, Carla del Ponte, made it very clear that the Tribunal was a political tool of the West when she stated that “the primary focus of the Office of the Prosecutor must be on the investigation and prosecution of the five leaders of the FRY and Serbia who have already been indicted” (Stover, 2011, p. 36-37), but said not a word on ICTY's plans to indict any of the Western leaders who were responsible for many a crime during NATO's illegal bombing of Serbia in 1999, besides being guilty of the supreme of all crimes—crime against peace, as that clearly was the objective of the failed Interim Agreement for Peace and Self-Government In Kosovo, which negotiating took place at the summer residence of the presidents of the French republic at Rambouillet castle near Paris in February 1999, and which text later served as a basis for the U.N. Security Council Resolution 1244, expanding all the NATO-demanded immunities and privileges to the U.N. personnel in the occupied Kosovo. Although the U.S. President Clinton, in his 1999 Remarks at the Legislative Convention

of the American Federation of State, County, and Municipal Employees, claimed that “Milosevic, on the other hand, [...] refused even to discuss key elements of the agreement”, the highest official of the U.S. executive branch of the government did not disclose the fact that the so-called negotiations were held in the most hostile manner towards the Serbs, and that the so-called peace agreement contained secret clauses that not only completely negated the sovereignty and freedom of Serbia if signed, but it also was to change fundamentally the property relations and the management of the country’s resources and economy. It was an ultimatum<sup>7</sup> designed to be rejected so that a war could be started.

Another proof that the Tribunal was part of the well planned and executed US political plot are the words by the U.S. congressman Tom Lantos (D-CA), Chairman of the Foreign Affairs Committee of the U.S. House of Representatives, as quoted in *The Outlook for the Independence of Kosova*, at the Hearing before the Committee on Foreign Affairs of the US House of Representatives:

...Just a reminder to the predominantly Muslim-led government[s] in this world that here is yet another example that the United States leads the way for the creation of a predominantly Muslim country in the very heart of Europe. This should be noted by both responsible leaders of Islamic governments, such as Indonesia, and also by jihadists of all color and hue. The United States’ principles are universal, and in this instance, the United States stands foursquare for the creation of an overwhelmingly Muslim country in the very heart of Europe (2007, p. 16)...

During NATO’s destruction of Yugoslavia, its spokesperson, Jamie Shea, also made it very clear to the viewers of the May 1999 NATO press conference that ICTY was a political tool of the US and NATO:

...As you know, without NATO countries there would be no International Court of Justice, nor would there be any International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia because NATO countries are in the forefront of those who have established these two tribunals, who fund these tribunals and who support on a daily basis their activities. We are the upholders, not the violators, of international law. We obviously recognise the jurisdiction of these tribunals, but I can

7 Not even a year later, U.S. ambassador Richard Holbrooke’s assistant Jonathan Levitsky proudly stated to the author of this text (at the U.S. mission to the U.N.) that he was “the author of the Rambouillet Accord”, and that he “used the 1914 Austro-Hungarian ultimatum to Serbia as a blueprint” for it, so that the Serbs would not sign it and thus provide an opening for the bombing by NATO.

## Resolución de conflictos en el siglo XXI

assure you, when these tribunals look at Yugoslavia I think they will find themselves fully occupied with the far more obvious breaches of international law that have been committed by Belgrade than any hypothetical breaches that may have occurred by the NATO countries, and I expect that to apply to both. So that is our position on that, we recognise international law, in fact we recognise international law so much that when we see a massive violation of it, [...], we don't just shout about it, we do something to stop it because we uphold international law. The charge by Yugoslavia was brought under the genocide convention. That does not apply to NATO countries. As to whom it does apply, I think we know the answer there....

Justice Louise Arbour finalized this conclusion during a joint press conference with the US Secretary of State Madeleine K. Albright in Washington, DC, on April 30, 1999, when she said:

...We have long-standing relationships with [NATO] information providers. We are now looking at trying to accelerate the flow of that kind of information and the quality of the product. [...] It's a dialogue and a partnership that we have to maintain. [...] we have partners who have the political will and the operational skills to execute arrest warrants even in hostile environments. [...] we've now put in place mechanisms that allow us, in partnership with many others who are in the field in Albania and in Macedonia, to try to process refugee accounts and, from our point of view, select those who will provide the best base for a court case....

### Problems with Rules of Procedure and Evidence at ICTY

Due to the lack of space, only the most serious and damaging to the course of justice ICTY's rules of procedure and evidence shall be listed and very briefly commented upon here.

The Tribunal adapted practices from different judicial traditions, but only as they suited its general purpose of achieving the West's political goals, while disregarding any and all safeguards so valiantly fought for over many centuries in order to guarantee impartiality and trustworthiness of courts and the legal profession. The Hague shall be remembered for the most unprecedented and damaging mix of rules, of which even the infamous Spanish Inquisition or Stalinist courts couldn't be accused, that include: amending the rules with disregard to their prejudice of the rights of the accused; amendments had the power of *ex post facto* law; the rules may be amended with no discussion if the judges accept

them unanimously; the Prosecutor may create his/her own rules but the Defense was not given such rights; the Prosecutor was declared an organ of the Tribunal, which also has the right to propose amendments to the rules; the Prosecution may refuse access to the evidence to the Defense and may present the reasons for such refusal to the Judges without the Defense being present or having a right to challenge them; the Tribunal may prohibit the disclosure of the indictment, any documents or information to the Defense; admission of hearsay evidence; anonymous witness testimonies; allowing witnesses to refuse to appear in court and permanent concealment of his/her identity; expunging names and identifying information from public record; closed hearings (which is basically a secret trial); no jury (which might have brought common sense into the courtroom); use of sealed indictments<sup>8</sup>; facts, documents and information may be concealed from the general public, especially if such could be contrary to or affect the interest of any state (one may suspect it is of the US and its vassals); detention of non-indicted suspects for up to 90 days, with no evidence required; allowing the arrest of a suspect who was already acquitted (and then allowing his detention for 90 days with no reason stated); allowing forced self-incrimination; presumption of free and voluntary confessions, even after such long detention without indictments and evidence, with the prisoner being burdened with the proof to the contrary; allowing for modification of the conditions of detention<sup>9</sup>; the Registrar having the right to disqualify any counsel almost arbitrarily, even if being felt unfriendly to the Tribunal; limiting the number of lawyers based on the conclusion that there already are too many representing a certain individual; the Tribunal allowed itself to be funded, staffed and assisted by private citizens, NGOs, corporations, military alliances and governments that had direct stake in the results of the trials, and who were practically immune from the Tribunal.

As Gabrielle Kirk McDonald, a US citizen and an ICTY president, pointed out during his 1999 statement before the US Supreme Court:

.....  
8 A study of Bosnian judges revealed that the Moslem judges “generally found the sealed indictments acceptable,” reasoning that “because Bosnia was ‘totally undemocratic’” such practice was OK. - *International Law and Society: Empirical Approaches to Human Rights*; edited by Laura A. Dickinson; Chapter 7; Justice, Accountability and Social Reconstruction: An Interview Study of Bosnian Judges and Prosecutors, by The Human Rights Center and the International Human Rights Law Clinic, University of California, Berkeley, and the Centre for Human Rights, University of Sarajevo; Routledge; 2017.

9 Serbs were generally denied this even for medical life-threatening reasons while, for example, a Croatian general Tihomir Blaškić was allowed to await trial in a private villa.

...We benefited from the strong support of concerned governments and dedicated individuals such as Secretary Albright. As the permanent representative to the United Nations, she had worked with unceasing resolve to establish the Tribunal. Indeed, we often refer to her as the ‘mother of the Tribunal....

### The Problem of Biased and Selective Indictments

In a civilized society only difference in kind warrants difference in treatment. Today, we are experiencing plenty of concerns by human rights groups and legal scholars in the US because of the disproportionate numbers minorities in US prisons. The latest National Geographic magazine published an article “The Stop,” that starts with these powerful words: “Black motorists are pulled over by police at rates exceeding those for whites. It’s a flash point in the national debate over race, as many minorities see a troubling message: You don’t belong here.”(2018, p. 100) Yet, at the UN’s own tribunal, as published by ICTY’s November 2017 Key Figures of the Cases, there was little regard for incredible disproportionality in the numbers of Serbs who were indicted, detained and sentenced, and/or died in the process. Even if such concerns were voiced by conscientious observers, they were dismissed by explanations that Serbs committed more crimes than others in ex-Yugoslavia. We wouldn’t even have to imagine the outrage, since that would be the most common result if such simplistic statements were offered as official explanation for the disproportionate numbers of detentions and incarcerations of minorities in the US.

Today, after ICTY has closed its doors, most Serbs, in addition to asking the question about their right as a nation “to belong here,” believe that a kind of *nouveau* demonism was used in the West’s discourse and dealings with the Balkans, and especially the Serbs, and that a pathological prospective of deviance was also utilized to present 19<sup>th</sup> century quasi scientific ideas, disguised by the latest PR speech and spin as something modern and acceptable, in order to establish a fundamental difference between the individuals and societies declared progressive, well-adjusted, stable and advanced<sup>10</sup>, and those that are deemed backward, traditionally

.....  
10 The author’s personal experience is a testimony to this search for the stigmata of the Serbian pathological atavist within: An American journalist, who, in 1992, interviewed the author together with a visiting Croatian journalist, could not, as she said, suppress her surprise upon realizing that the white-skinned, blue-eyed, English speaking individual before her, who was shaved and wore a suit and a tie, was a Serb, while the dark-skinned, black-eyed, bearded, and non-English-speaking one was a Croat. She expressed such sub-conscious racist impressions even in the published text of the interview. See: Purdy, Penelope; Tales of anguish revealed in soft voices; The Denver Post; June 28, 1992.

unstable, pathologically self-destructive and retarded. In the case of the Balkan peoples, and especially the Serbs, it wasn't demons and angels that were pulled out in front of audiences, but the "doctored" theories of Darwin, Smith and many of the contemporary proponents of their ideas, which they carefully selected and often did not fully quote. Although this pathological prospective tried to look modern and scientific, there was an overlying aspect of demonist medievalism in it—in the end, the "others" were hurting "us" and had to be eliminated. It was highly moralistic, creating the categories of superior and inferior, although it appeared biologically deterministic, disguised as science, presenting evidence of pathology in the dysgenic heritage of the opponents, who were not only reduced to individuals who carry a disease in their very being (as quoted from Western media by Savich, 2000), but who were also not capable even of understanding the benefits of the superior civilization and who, thus, had to be turned into an example, punished, and, if not eliminated, at least contained, controlled and reduced in numbers, and to a minimal territory where they will not interfere with progress and advancement of the human race. Such opinions came from top down since the 1990s, when then US Senator Biden (later US Vice President) declared the Serbs as "a bunch of illiterate degenerates, baby killers, butchers, and rapists," as cited by Malić in his 2009 "Biden does the Balkans" article.

It wasn't only this racist approach to Serbs' indictments that made even ICTY-supporting Serbs outraged: some of the suspects seem to have been selected simply as a political payback to the local officials for their fulfillment of the West's interests in ex-Yugoslavia. The most blatant example might be the case of Dr. Vojislav Šešelj, who was indicted, according to ICTY's Prosecutor Carla Del Ponte, at the request of the then Prime Minister of Serbia, Zoran Djindjić, who, she, as reported by Belgrade's Politika in 2008, claimed in her book "The Hunt: Me and the War Criminals," said to her: "Take Šešelj away and don't return him to us again." Dr. Šešelj actually surrendered to the Tribunal voluntarily and spent 11 ½ years there, only to be completely acquitted and released in 2014, returning to Serbia and ever since actively participating in the political life there, together with most of the other political leaders who were in charge of Serbia's affairs during the hostilities the Hague was supposed to investigate and punish. (Yet, at the very finalization of this text, news came from The Hague that ICTY partially overturned the acquittal. It also, sentenced him to 10 years in prison, thus, according to many shocked legal scholars, acting beyond

the traditional appellate court's scope of not being able to pass a final sentence but only to rule on the lower court's one. But, with ICTY, as with an unjust God, all things are possible.)

With such history, one may ask how many Serbian political leaders might have cut a deal with the Tribunal, or the US, in order to avoid being indicted, or not arrested due to a "sealed indictment"?

One of them might be the infamous writer and "master of Serbia's public squares" in the 1990s, Vuk Drašković. Although he used a more inflammatory language in his nationalistic and anti-Moslem speeches than did Dr. Šešelj, Drašković was never arrested and taken into custody, in spite of rumors of a "sealed indictment" against him. He even became a foreign minister of Yugoslavia in 2004, after a regime change that overthrew Milošević. This writer remembers the proud bragging by a Bosnian Moslem interpreter during the Washington, DC February 2004 Prayer Breakfast gatherings at the Hilton, telling her audience that Mr. Drašković was "worked over" by a representative of the US Institute for Peace in order to be ready for his government position the following month in Belgrade. During Drašković's term of office, the infamous NATO-Serbia agreement was signed—many suspect in exchange for his freedom. Drašković shocked many in Serbia by his turnabout, transforming himself from a verbally murderous chauvinist into the greatest proponent of the West's superiority and Serbian people's genetic deficiencies and eternal guilt for the evils of the Yugoslav civil wars.

Another very interesting case is that of the French citizen and Foreign Legion's *caporal-chef*, and later Croatian General Ante Gotovina, who was indicted in 2001, and then promptly disappeared, only to be captured in Spain (in the Canary Islands, in 2005). Many Croats, especially the multitudes who fought for what they believed was the liberation of Croatia from Serbian occupation, were angered by the indictment of their national hero, and even more by the Croatian government's alleged collaboration in his capture, and believed that their government exchanged him for the future membership in the EU and NATO. During his disappearance, General Gotovina was believed to be hiding in one of many Roman Catholic monasteries in Croatia but this writer had an almost surreal experience during one of his trips to San Francisco, in the spring of 2006, when a young Mexican stopped him on the street and started crying, claiming that he looked like his "lover, the greatest hero of his people."



After a long and emotionally charged conversation with the youth, this writer learned that, according to this young man's testimony, General Gotovina had lived with him, with the US authorities' awareness of it, in a hotel in San Francisco, until he decided to go to the Canary Islands, in spite of his lover's pleadings not to do so. If we accept the already mentioned ICTY's ruling that the admission even of hearsay did not compromise the rights of the accused, this "lover's testimony" would have had even more weight than hearsay since it would have come from a first-hand source.

To illustrate the Hague's bias in selecting the individuals to be indicted for various crimes in the territory of ex-Yugoslavia, one only need quote the main Western leaders from the time of the so-called Kosovo War, starting with the first female US Secretary of State, Madeleine Albright, who, during an NPR 2013 interview, admitted "what we did there was not legal." In addition to this main initiator of the attacks on Serbia, as May 1999 Isaacson's Time magazine article pointed out, we may remember that in March 2014, Gerhard Schröder, German Chancellor at the time of the NATO-governments' bombing of Serbia in 1999, said, as reported by TANJUG in 2014, during a gathering organized by the weekly Die Zeit in Hamburg: "We sent our planes there... against Serbia, and together with NATO forces bombed a sovereign state, and at the same time there was no decision of the UN Security Council."

Even NATO itself, as an institution, admitted officially that its "Operation Allied Force was launched despite the lack of Security Council authorisation," in its Fact Sheet "Russia's accusations - setting the record straight," of April 13, 2014.

Being acutely aware that they were committing serious violations of both international<sup>11</sup> and domestic laws and principles<sup>12</sup>, and especially concerned about being accused of the crime against peace<sup>13</sup>, the Western leaders made certain, from the beginning of the "war", that there was no official declaration of war by any of the states involved in the aggression on Serbia. George Robertson, the UK Defence Secretary, being questioned

11 Montevideo Convention on the Rights and Duties of States; Article 11; Montevideo, Uruguay; December 26, 1933.

12 The U.N. General Assembly Resolution 2131 (XX); Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty.

13 The Nuremberg Final Declaration; 1946: "To initiate a war of aggression is not only an international crime; it is the supreme international crime, differing only from other war crimes in that it contains within itself the accumulated evil of the whole."

in the Parliament about the possibility of British casualties during the “war” against Yugoslavia, responded: “[The military experts he listens to] rightly warn that we cannot have a casualty-free war. This is not a war.” The Chairman, then, asked: “Having clarified their legal status, I presume there will be no formal declaration of war.” Mr. Robertson responded: “It is not a war.” The Chairman asked: “If a NATO pilot is shot down [...] what under the Geneva Convention [...] can [he] demand under international law?” Mr. Robertson, as the whole testimony was reported in the 1999 UK Select Committee on Defence Minutes of Evidence, responded:

...The full protection of the Geneva Conventions. [...] All parties to any conflict must be bound by the GC. [...] This is not a war. We are not declaring war on Serbia. We are not bombing Serbia. We are damaging the military capability to destroy civilians in that part of the world...

Yet, the Tribunal, in its pursuit of transitional justice, indicted not one of the Western leaders for any of the crimes ICTY was established to punish. The peoples of ex-Yugoslavia certainly don't seem disposed to forget that.

### Problems with Deaths on the Way to The Hague and in its Custody

Hitler's close associate, Göring, committed suicide in his cell at Nuremberg, after having been sentenced to death. Croatian Republic of Herzeg-Bosnia General Praljak did it even more flamboyantly by swallowing poison right there in the courtroom after rejecting his final guilty verdict. The most incredible part of this 2017 suicide by a war criminal is the fact that reportedly no real and necessary medications were able to be brought to President Milošević, due to strict security measures at ICTY, but a deadly poison somehow passed into the hands of a convicted war criminal so that he could perform a theatrical act before the Tribunal and win eternal glory and sympathy in the hearts and minds of his compatriots and coreligionists in Croatia and Bosnia-Herzegovina.

There is no need to remind anyone that President Milošević's 2006 death was officially declared to be “a heart attack” and not murder, as it is widely believed it was. It is necessary to point out at least a few other deaths (mostly Serbs), either in ICTY's custody, on the way there, or during their temporary release from ICTY (as many people suspect, only so that they wouldn't die in custody): Slavko Dokmanović (in detention, June 1998); Simo Drljača (before his transfer to The Hague); a forensic pathologist, Dušan Dunjić, in a Hague hotel, just before his important testimony in the

case of General Ratko Mladić; Dr. Milan Kovačević (1998); Milan Babić (2006); General Zdravko Tolimir (2016); Miroslav Deronjić (2007); General Mile Mrkšić (2017, in prison, in Portugal); President Goran Hadžić, died in 2016 (while temporarily released), as did Generals Djordje Djukić, in 1996, Momir Tarlać, in 2002, and Milan Gvero, in 2013.

Any institution charged with bringing people to justice, with such a death rate of suspects or sentenced prisoners, would come under extreme scrutiny. But not ICTY. Yet, it is one more element in the buildup of the belief in incredible misuse of justice at The Hague, especially among the Serbs, that will not die as easily as the “international community” might wish it would happen.

### **Disparity in Acquittals and the Length of Sentences Based on Suspect and Convict Nationality and Religion**

Having myself worked on evidence gathering for the Croat-Moslem run Čelebići camp case, I can find that it is at least shocking, if nothing else, how Zejnil Delalić, the 1992 Coordinator of the Bosnian Muslim and Bosnian Croat forces in the Konjic area and Commander of the First Tactical Group of the Bosnian Army was acquitted because, as reported by The Hague Justice Portal, ICTY’s “Trial Chamber II found that he did not have command and control over the prison-camp and over the guards who worked there and, accordingly, determined that he could not be held criminally responsible for their actions,” while almost the whole Serbian leadership was systematically found capable of command and control over every person who committed even the slightest infraction of the rules of war.

Another blatantly obvious bias may be pointed out in the case of President Biljana Plavšić’s genocide conviction, based on her statements regarding genetic shortcomings of the Moslems of Bosnia and Herzegovina (Black, *The Guardian*, 2001), but not one Western official was indicted for racist and warmongering speeches about Serbs. (Ravnagora, 2009)

ICTY’s own website provides shocking statistics regarding this disparity and impressive disability of the Tribunal to find evidence for the guilt of non-Serbs, but its almost magical capabilities in doing so in the cases of the Serbian suspects: 72 Serbs were sentenced to 1,138 years of prison, while Croats, Albanians and Bosnian Moslems together received

a total of 361 years. Of those, only 20 Croats were found guilty, 5 Bosnian Moslems, and 1 Albanian. Adding to this heavy burden of suspicion, one must remind the reader that most of the witnesses, who could have provided evidence for the criminality of the Albanian leaders, mysteriously committed suicides, died in accidents, or simply disappeared, allowing the Hague to declare the suspects free to return to politics and high offices, and to retain their newly-acquired titles of “their excellencies.”

### The Problem of Perceived Racism as a Basis for the Establishment of the Tribunal

The fact that such *ad hoc* tribunals were created only for the Slavic and Albanian Eastern Europeans and Africans provided ample suspicion that the Western leaders were exercising their well-hidden racism, and permanent Russophobia, projected mostly onto the Serbs, as the closest thing to actual Russians, whom they still can't put in the dock. The Balkan crisis provided them an opportunity to vent their frustrations, which they otherwise couldn't express in today's world of political correctness. This strong belief is not something that will be changed soon in the minds of the Balkan peoples.

### Conclusions

ICTY, in its fanatical and unscrupulous pursuit of politically correct construct of Yugoslav events since 1991, distanced its historical reconstructive labors from the honest and honorable principle of the 19<sup>th</sup> century German historian Leopold von Ranke, whose tenets that the discipline of history must find out “how things actually were” were followed by generations of conscientious investigators of the past.

Such approach to evidence and historical context by ICTY caused even the US most favored side of the Yugoslav conflict—the Moslems of Bosnia and Kosovo—to experience moments and even long periods of dissatisfaction, disappointment and distress when even the very few of their heroes were indicted, arrested, and, in very rare instances, found guilty and sentenced by the Tribunal. Croats, the second most guilty ethnic group according to the number of the sentenced criminals, eventually turned completely against ICTY after their *pater patriae*, Dr. Franjo Tudjman, was posthumously declared guilty of genocide—against Bosnian Moslems, to be sure, but not against Serbs. In the end, as time

passed by and the world became more and more aware of horrific and countless crimes by the US and its vassals, from Libya to Pakistan, not one of the nationalities, ethnic groups, minorities or religious communities of Yugoslavia preserved even a resemblance of guilt or regret for any *actus reus* committed in their name, since they learned that any death and destruction can be declared by the West as collateral damage and a byproduct of the fog of war, clearing the perpetrators of responsibility and even turning them into national heroes and bringers of freedom and democracy. Americans have achieved a mass conscience cleansing and guilt alleviation in the minds and hearts of the peoples of former Yugoslavia! Some collateral damage, one might say!

One might want to be reminded of Article 16 of 1863 President Abraham Lincoln's "Lieber Code", especially considering the very likely possibility that ICTY was not part of a true global judicial machinery but of the West's military and political/diplomatic apparatus. Article 16, regarding war rules, directs that:

...“military necessity does not admit of cruelty - that is, the infliction of suffering for the sake of suffering or for revenge [...]. It admits of deception, but disclaims acts of perfidy; and, in general, military necessity does not include any act of hostility which makes the return to peace unnecessarily difficult.” (1898)...

In this context, ICTY clearly failed the fulfillment of this nobly, if also politically conceived directive, especially its last part—it has actually made the return to true and lasting peace in former Yugoslavia unnecessarily difficult.

In the end—paraphrasing the famous and most noble wish by Lord Acton that some day there would be a history of Europe written in such a way that it would be impossible to guess the nationality of the contributors—a desire had been expressed that ICTY would pass judgments in such a way that the citizenship and political loyalty of the ICTY justices would not prejudice them. Yet, the conclusion by the US historian Anthony Grafton regarding Lord Acton's hope could be paraphrased with equal potency: [such outcome will be possible] when the seas turn to lemonade.

Those who wish to risk salty-water-consumption-induced-madness may partake in ICTY's judicial lemonade and keep on believing that The Hague brought a lasting peace and not seeds of future wars to the Balkans.

## References

- Albright, Madeleine. (1996). *60 Minutes TV show with Lesley Stahl*; CBS News; May 12, 1996 - FAIR website - <https://fair.org/extra/we-think-the-price-is-worth-it/>
- Arbour, Louise. (1999). *Press Conference with Madeleine Albright*; Washington, DC; April 30, 1999 - The original link: <http://secretary.state.gov/www/statements/1999/990430a.html>, has since been replaced by: <https://1997-2001.state.gov/statements/1999/990430a.html>
- Arendt, Hannah. (2006). *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*; Penguin Books; New York; 2006.
- ASPA. (2002). Title 2 of Pub.L. 107-206, H.R. 4775, 116 Stat. 820, enacted August 2, 2002 - <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/4775>
- Balkan Insight (2012). *Kosovars Stage Protest Against Limaj Trial*; Jan. 31, 2012 - <http://www.balkaninsight.com/en/article/protest-in-support-of-commander-steel/1458/196>
- Bess, Michael. (2006). *Choices Under Fire: Moral Dimensions of World War II*; Chapter: Justice for the unspeakable? The Enduring Legacy of the War Crimes Trials at Nuremberg and Tokyo; Random House; New York; 2006; page 263.
- Black, Ian (2001). *The Iron Lady of the Balkans*; The Guardian; Gender; Special report: war crimes in the former Yugoslavia; Sept. 10, 2001; <https://www.theguardian.com/world/2001/sep/10/gender.uk1>
- Boutros-Ghali, Boutros (1993). *UN Secretary General's Report no. S/25704*; 3 May 1993 - <http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/icity-s-25704-statute-re808-1993-en.php>
- Bricmont, Jean (2006). *Humanitarian Imperialism: Using Human Rights to Sell War*; NYU Press; New York; 2006; page 50.
- Clinton, William J (1999). *Remarks at the Legislative Convention of the American Federation of State, County, and Municipal Employees*; March 23, 1999 - <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=57294#axzz2iFJfcG7P>

- Collon, Michel. (1998). *Liar's Poker-The Great Powers, Yugoslavia and the wars of the future*; Translated from French by Milo Yelesiyevich and Terence McGee; International Action Center; NY; 1998; page 25.
- Dickinson, Laura A. (2017) – editor; *International Law and Society: Empirical Approaches to Human Rights*; Chapter 7; Justice, Accountability and Social Reconstruction: An Interview Study of Bosnian Judges and Prosecutors, by The Human Rights Center and the International Human Rights Law Clinic, University of California, Berkeley, and the Centre for Human Rights, University of Sarajevo; Routledge; 2017 - [https://books.google.com.mx/books/about/International\\_Law\\_and\\_Society.html?id=9n1NAQAAIAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.mx/books/about/International_Law_and_Society.html?id=9n1NAQAAIAAJ&redir_esc=y)
- Durant, Will. (1954). *Our Oriental Heritage; The Story of Civilization*; Part 1; Simon and Schuster; New York; 1954; Chapter 10, Assyria, 1 Chronicles; page 265.
- Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia -<http://www.icty.org/en/press/final-report-prosecutor-committee-established-review-nato-bombing-campaign-against-federal>
- General Affairs and External Relations Council of the European Commission (2002). 2450th Council session; 12134/02 (Presse 279); Sept. 20, 2002; Brussels; p.10.*
- Georgetown Law Library; *International Criminal Court - Article 98 Agreements Research Guide* - <http://guides.ll.georgetown.edu/c.php?g=363527&p=2456099>
- Gould, Stephen Jay (1975). *In response to Mindless Societies*; New York Review of Books; Vol. 22; No. 18; Nov. 13, 1975.
- Heise, Nicole A. (2009). *Deciding Not to Decide: Nuremberg and the Ambiguous History of the Tu Quoque Defense*; January 1, 2009; Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1354048> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1354048>
- Holbrooke, Richard (2003). Radio Interview; *United Nations or Not? The Final Judgment: Searching for International Justice*; BBC Radio; Sept. 9, 2003.
- Holbrooke, Richard. (1999). *To End a War*; Modern Library; 1999; p. 107.
- ICTY (2017). Key Figures of the Cases, Nov. 2017 - <http://www.icty.org/>

sid/24

- ICTY Rules of Procedure and Evidence; Rule 89(c) - <http://www.icty.org/en/documents/rules-procedure-evidence>
- InSerbia Today. (2014). *ICTY: Njegos celebrated ethnic cleansing of Muslims*; Feb 13, 2014 - <https://inserbia.info/today/2014/02/icty-njegos-celebrated-ethnic-cleansing-of-muslims/>
- Ingrao, Charles. (2008). *Holbrooke promised Karadžić that he wouldn't be arrested*; Deutsche Welle (in Serbian); August 7, 2008 - <http://www.dw.com/sr/%C4%8Darl-ingrao-holbrukobe%C4%87ao-karad%C5%BEi%C4%87u-da-ne%C4%87e-bitihap%C5%A1en/a-3543935>
- Isaacson, Walter (1999). *Madeleine's War*; Sunday, May 9, 1999 - <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,24446,00.html>
- Israel, Jared; *The Boss Pushes for Civil War in Yugoslavia*; 9/16/99 - <http://emperors-clothes.com/misc/civil.htm>
- Jennings, Peter; *Land of The Demons*; Special News Broadcast recorded from ABC Evening News; March 18, 1993 - <http://tvnews.vanderbilt.edu/siteindex/1993-Specials/special-1993-03-18-ABC-1.html>
- Judgment of the International Military Tribunal (1946). Nuremberg, October 1946; Yale Law School; Lillian Goldman Law Library; The Avalon Project - <http://avalon.law.yale.edu/imt/judlawch.asp>
- Kelner, Simon (2014). *Perception is reality: The facts won't matter in next year's general election*; The Independent; October 30, 2014 - <https://www.independent.co.uk/voices/comment/perception-is-reality-the-facts-wont-matter-in-next-years-general-election-9829132.html>
- Kučan, Milan. (2003). *Cross-examination of Prosecution witness by President Slobodan Milošević on May 21, 2003, at ICTY* - <http://www.icty.org/en/content/milan-ku%C4%8Dan>
- Libal, Michael. (1997). *Limits of Persuasion: Germany and the Yugoslav Crisis, 1991-1992*; Praeger Publishers; Westport, CT; 1997.
- Lieber, Francis (1898). *Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field*; LL.D.; (Originally Issued as General Orders No. 100, Adjutant General's Office, 1863); Government Printing Office; Washington, DC; 1898 - [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/lieber.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/lieber.asp)



- Lynn, Richard. (1996). *Dysgenics - Genetic Deterioration in Modern Populations*; Human Evolution, Behavior, and Intelligence; Praeger; 1996; pp. 206-7.
- Longinović, Tomislav. (2011). *Vampire Nation: Violence as Cultural Imaginary*; Duke University Press; Durham, NC; 2011.
- Malić, Nebojša. (2009). *Biden Does the Balkans*; Antiwar; May 20, 2009 - <http://original.antiwar.com/malic/2009/05/19/biden-does-the-balkans/>
- Memorandum of Understanding between the Office of the Prosecutor and Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) was signed - In The Trial Chambers; Prosecutor v. B. Simic, M. Simic, M Tadic, S. ZIVkovic, S. Todorovic and S. Zaric; 2. Cooperation between SFOR and the International Tribunal; May 9, 1999; paragraph 4. -<http://www.icty.org/x/cases/simic/tdec/en/01018EV513778.htm>
- Mesić, Stipe (1995). NTV broadcast; November 8, 1995 - <http://yugoslavtruth.blogspot.mx/2005/04/john-paul-ii-and-break-up-of.html>
- NATO website (no longer available) - [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2014/20140411\\_140411-factsheet\\_russia\\_en.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2014/20140411_140411-factsheet_russia_en.pdf) & [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_109141.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_109141.htm) - accessed: April 13, 2014
- Njegoš, Petar Petrović (1997). *The Mountain Wreath*; Izdavačko preduzeće "Rad"; Belgrade, Serbia; 1997; page 165.
- NPR; *Albright: U.N. Needs To Show Its Relevance On Syrian Issue*; Sept. 26, 2013 - <http://www.npr.org/2013/09/26/226375391/albright-u-n-needs-to-show-its-relevance-on-syrian-issue>
- Pečarić, Josip. (2001). *Sramotni sud u Haagu* (The Shameful Tribunal in the Hague); Stih; Zagreb; 2001.
- Pfaff, William (1999). *Hague Tribunal Indictment Clarifies New NATO Strategy*; Chicago Tribune; June 1, 1999 - [http://articles.chicagotribune.com/1999-06-01/news/9906010161\\_1\\_indictment-of-slobodan-milosevic-war-crimes-international-criminal-tribunal](http://articles.chicagotribune.com/1999-06-01/news/9906010161_1_indictment-of-slobodan-milosevic-war-crimes-international-criminal-tribunal)
- Politika (2008). *Djindjić: Vodi Šešelja i nemoj vise da nam ga vraćaš*; April 14, 2008 - <http://www.politika.rs/sr/clanak/39448/Dindic-Vodi-Seselja-i-nemoj-vise-da-nam-ga-vracas>

- RTS (2011). **Љимај ухапшен, па пуштен** (Limaj arrested, then released); March 16, 2011 - <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/134/hronika/859646/ljimaj-uhapsen-pa-pusten.html>
- Ponte, Carla Del (2008). *Injustice is the seed of future wars*; Politika; Belgrade, Serbia; May 1-2; 2008; p. 33.
- Porsdam, Helle (2009). *From Civil to Human Rights: Dialogues on Law and Humanities in the United States and Europe*; Edward Elgar Publishing; Cheltenham, UK; 2009; page 5.
- Purdy, Penelope. (1992). *Tales of anguish revealed in soft voices*; The Denver Post; June 28, 1992.
- Ranke, Leopold (1965). *Serbian Revolution* (Die Serbische Revolution; Aus serbischen Papieren und Mittheilungen; Hamburg; Perthes; 1829); Serbian Literary Association; Belgrade, 1965; page 59.
- Ravnagora (2009). *Biden's Racist Slurs and Searing Insults Documented*; Free Republic; May 15, 2009 - <http://www.freerepublic.com/focus/news/2253148/posts>
- Robertson, George (1999). Rt. Hon. MP; U.K. Select Committee on Defence; Minutes of Evidence; Examination of Witnesses (Questions 380-399); March 24, 1999 - <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199899/cmselect/cmdfence/39/9032403.htm>
- Savich, Carl K. (2000). *War, Journalism, and Propaganda - An Analysis of Media Coverage of the Bosnian and Kosovo Conflicts*; Project Rastko; 2000 - <http://www.rastko.rs/kosovo/istorija/ccsavich-propaganda.html>
- Shea, Jamie (1999). Press Conference; May 16, 1999 - <https://www.nato.int/kosovo/press/p990516b.htm>
- Srbija Danas (2016). *NATO dobio diplomatski imunitet: Ovo je Sporazum koji je Srbija potpisala sa NATO!*; Feb. 19, 2016 - <https://www.srbijadanas.com/clanak/nato-dobio-diplomatski-imunitet-ovo-je-sporazum-koji-je-srbija-potpisala-sa-nato-19-02-2016>
- Stavrianou, Angela (2016). *Admissibility of Hearsay Evidence in the Special Court for Sierra Leone*; Centre for Accountability and the Rule of Law website; Freetown, Sierra Leone; Aug. 11, 2016 - [http://www.carl-sl.org/pres/admissibility-of-hearsay-evidence-in-the-special-court-for-sierra-leone/#\\_ftn6](http://www.carl-sl.org/pres/admissibility-of-hearsay-evidence-in-the-special-court-for-sierra-leone/#_ftn6)

- Stover, Eric. (2011). *The Witnesses: War Crimes and the Promise of Justice in The Hague*; University of Pennsylvania Press; 2011; pp. 36-37.
- TANJUG; March 10, 2014 - [http://www.b92.net/eng/news/comments.php?nav\\_id=89568](http://www.b92.net/eng/news/comments.php?nav_id=89568)
- Thakur, Ramesh (2013). *Responsibility to Protect and Sovereignty*; Charles Sampford's Chapter 8: Legality and Legitimacy: A Dozen Years after Goldstone; Routledge; London; 2013; p. 146.
- The Hague Justice Portal; Delalić, Zejnil; no date available - <http://www.haguejusticeportal.net/index.php?id=6112>
- The Nuremberg Final Declaration - <http://www.economist.com/node/14205505>
- The Outlook for the Independence of Kosova (2007). Hearing before the Committee on Foreign Affairs; House of Representatives; 110<sup>th</sup> Congress, First Session; April 17, 2007; Serial No. 110-44; page 16. - <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-110hhr34713/pdf/CHRG-110hhr34713.pdf>
- The Stop (2018). National Geographic – Special Issue; (no author's name); Vol. 233; No. 4; April 2018; p. 100
- The U.N. General Assembly Resolution 2131 (XX) - <http://www.un-documents.net/a20r2131.htm>
- Wilcoxson, Andy. (2013). *Lipstick on a Pig: Corrupt "Justice" at the ICTY*; Slobodan-milosevic.org; Oct. 20, 2013 - <http://www.slobodan-milosevic.org/news/awrch102013.htm>
- Wilcoxson, Andy (2006). *Tribunal denies Milosevic medical treatment as Canadian ambassador concludes his testimony*; February 24, 2006 - <http://www.slobodan-milosevic.org/news/smorg022406.htm>
- Young, Hugo (1999). *The Lord Robertson of Port Ellen? Oh, good grief*; The Guardian; Sept. 2, 1999 - <https://www.theguardian.com/politics/1999/sep/02/labour.labour1997to999>

Participación **Paz** Retos **Mujer**  
uerdo Perspectiva **La criminal**  
icipación **Mujeres** Conflicto **Const**  
ón Construcción **Acuerdo** Pers  
Participación **Paz** Retos **Mujer**  
uerdo Perspectiva **La criminal**  
nalización **Mujeres** Conflicto **Const**  
icto Participación **Paz** Retos **M**  
os **Acuerdo** Perspectiva **La crim**  
nalización Construcción **Acuerdo**  
nalización **Mujeres** Conflicto **Const**  
cto Participación **Paz** Retos **Muje**  
s **Acuerdo** Perspectiva **La crimina**  
ización Construcción **Acuerdo** Per  
Participación **Paz** Retos **Mujer**  
uerdo Perspectiva **La criminal**  
icipación **Mujeres** Conflicto **Const**  
ón Construcción **Acuerdo** Pers  
Participación **Paz** Retos **Mujer**  
uerdo Perspectiva **La criminal**  
icipación **Mujeres** Conflicto **Const**  
ón Construcción **Acuerdo** Pers