

EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

INFANCIA Y GUERRA:



La respuesta de la
comunidad
internacional

*Tesis que para optar al título de Licenciada en Relaciones
Internacionales presenta:*

Maira Teresa Vaca Baqueiro

A mis papás y a mis hermanas

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS	3
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I	18
El Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos	20
La iniciativa de protección humanitaria: la historia de la Cruz Roja	23
Hacia un régimen internacional de protección humanitaria	25
Los nuevos retos y objetivos	28
Los derechos humanos de los niños: el trabajo de <i>Save the Children</i> y la Organización de las Naciones Unidas	30
Save the Children	31
UNICEF	32
La necesidad de trabajar en equipo	34
CAPÍTULO II	39
Los niños y la guerra	41
¿Qué es un niño?	42
Datos y estadísticas	43
Consecuencias de la guerra en la infancia	44
Las primeras respuestas	46
La otra cara de la moneda	50
La infancia atrapada en sus fronteras	55
Un cambio de estrategia ante las guerras internas	57
Las Operaciones de la ONU	58
La percepción de la Cruz Roja	63
CAPÍTULO III	67
La historia de una guerra	69
Los reinos, las tribus y las religiones	70
El protectorado	72
La independencia	73
El gobierno de Milton Obote	74
La década de Idi Amin	76
El segundo gobierno de Obote	77
El MNR y el LRA	78
Uganda: ¿un Estado?	79

CAPÍTULO IV	90
Las consecuencias de la guerra: un constante peligro para la infancia ugandesa	93
Las generaciones del conflicto	97
La guerra como un medio de supervivencia	98
Pequeños soldados: la nueva variable de este ejemplo	99
La posición del Estado ugandés y la necesidad de incluir otros actores	106
CAPÍTULO V	113
Una red internacional de ayuda	115
El caso ugandés	117
Información, difusión y presión	117
Acciones conjuntas	118
Los actores no estatales: las opciones de Uganda	122
Las comunidades epistémicas	123
Las iglesias y los grupos religiosos	125
Los medios de comunicación	127
Las fundaciones privadas e individuos	130
Las ONG	132
Las partes administrativas de las dependencias gubernamentales y las agencias de las organizaciones internacionales	136
CONCLUSIONES	139
INDICADORES BÁSICOS	147
BIBLIOGRAFÍA	149
SITIOS DE INTERNET	149
DOCUMENTOS Y REPORTES	149
Organización de las Naciones Unidas	149
Organizaciones no gubernamentales	151
Otros	152
MIMEOS	152
PRENSA	153
ARTICULOS	154
MONOGRAFÍAS	156

LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (UNHCHR, <i>United Nations High Commissioner for Human Rights</i>)
AG	Asamblea General
BM	Banco Mundial
CNU	Congreso Nacional Ugandés
CS	Consejo de Seguridad
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CR	Cruz Roja
CRS	<i>Catholic Relief Services</i> (Servicios de Ayuda Católicos)
ECOSOC	Por sus siglas en inglés: Consejo Económico y Social (<i>Economic Social Council</i>)
FMI	Fondo Monetario Internacional
GOU	<i>Government of Uganda</i> (Gobierno de Uganda)
KY	<i>Kabaka Yekka</i> (Partido del Rey Mutesa I)
LRA	<i>Lord Resistance Army</i> (Fuerzas de Resistencia del Señor)
LSCR	Liga de las Sociedades de Cruz Roja
NRA	<i>National Resistance Army</i> (Ejército Nacional de Resistencia)
NRM	<i>National Resistance Movement</i> (Movimiento de Resistencia Nacional)
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMP	Operaciones para el Mantenimiento de la

	Paz
OMS	Organización Mundial de la Salud
OUA	Organización de la Unión Africana
PD	Partido Democrático (<i>Democratic Party</i>)
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (<i>UNDP</i> , por sus siglas en inglés)
PP	Partido Progresista
SC	<i>Save the Children</i>
SLPA	<i>Sudanese People Liberation Army</i> (Ejército de Liberación Sudanés)
UDCA	<i>Uganda Democratic Christian Army</i> (Fuerzas Armadas Cristiano-Democráticas)
UFM	<i>Uganda Freedom Movement</i> (Movimiento de Liberación de Uganda)
UNESCO	Por sus siglas en inglés: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (<i>United Nations Education, Science and Culture Organization</i>)
UNICEF	Por sus siglas en inglés: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (<i>United Nations Children's Fund</i>)
UNRF	<i>Uganda National Rescue Front</i> (Frente de Ugandés de Rescate Nacional)
UPC	<i>Uganda's People Congress</i> (Partido del Congreso Ugandés)
UPDF	<i>Uganda People's Defense Force</i> (Nombre actual del ejército nacional de Uganda)
UPU	<i>Uganda's People Union</i> (Partido de la Unión Ugandesa)

INTRODUCCIÓN

*En los últimos 15 años ha habido un cambio
en donde no sólo los actores no estatales
han ganado mayor representación
en las instituciones y regímenes internacionales,
sino que también se han convertido
en un instrumento esencial a nivel internacional*

*Ronnie D. Lipschutz y Cathleen Fogel**

* Ronnie D. Lipschutz y Cathleen Fogel, "NGOS, Global Civil Society & Global Environmental

El estudio de las relaciones internacionales está estrechamente ligado a los cambios del sistema internacional. Los diferentes puntos de inflexión, desde la paz de Westfalia hasta la caída del muro de Berlín, han dado a los teóricos de la disciplina la posibilidad de analizar, por una parte, el papel del Estado visto desde una perspectiva sistémica o unitaria, y por la otra, la gestación de un nuevo escenario donde diversas fuerzas, lo mismo que actores, interactúan e influyen la política internacional. Cada enfoque teórico ha tenido sus propias variables, hipótesis y explicaciones frente a la dinámica y el funcionamiento de un sistema que, a diferencia del nacional, carece de una autoridad supranacional capaz de marcar límites claros a las acciones de los Estados, promulgar leyes y sancionar las prácticas que atentan contra su estabilidad.

En los últimos años, el fin de la Guerra Fría ha sido el punto de partida para estudiar los cambios entre un mundo bipolar y otro definido por diferentes actores, potencias o problemas de trascendencia e implicaciones globales. Desde los inicios de la década de 1990, el auge de las telecomunicaciones, las economías liberales, así como la globalización o los procesos de integración regional, entre otros, han sido motivo de estudios que no sólo explican la coyuntura histórica de estos cambios, sino que también permiten vislumbrar las posibles consecuencias y características de un nuevo escenario internacional donde varios actores comparten espacios.

Governance” documento preparado para el ciclo de conferencias *Private Authority and International Order*, Watson Institute for International Studies, Brown University, 12 y 13 de febrero de 1999.

El narcotráfico, la migración, el deterioro ambiental o las guerras de secesión han demostrado que el poder económico y político de un sólo Estado –aunque sea una superpotencia– no es suficiente para mitigar los efectos de problemas globales o más aún, prevenirlos. El contexto internacional del siglo XXI plantea un escenario donde el Estado, junto con otros actores, enfrentan retos y situaciones que, en algunos casos, sobrepasan sus capacidades de acción individual y requieren estrategias conjuntas.

En la escena internacional, los actores principales, coprotagonicos o de reparto no pueden ser únicamente los Estados. Por ejemplo, la participación activa de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en cuestiones de protección humanitaria –algunas con el apoyo o impulso de los Estados y otras con medios y programas propios–, el alcance mundial de los medios de comunicación, la cantidad de recursos que aportan las fundaciones privadas o los individuos particulares a diversas causas, la información que producen las comunidades epistémicas para apoyar o cambiar el rumbo de ciertas políticas mundiales, así como el apoyo de algunos grupos religiosos a las poblaciones vulnerables se han convertido en elementos centrales de la dinámica internacional.

Ante esta situación, una de las preguntas a resolver en el estudio de las relaciones internacionales es por qué y cómo otros actores además del Estado atienden ciertos problemas de carácter global y comparten, en circunstancias muy específicas, no sólo espacios, sino también créditos al complementar o sustituir algunas acciones de los Estados.

Por ejemplo, en el caso de los niños de la guerra, los esfuerzos conjuntos del Estado y los actores no estatales han comenzado a dar sus primeros frutos en

los campos de batalla, en las poblaciones más afectadas y en el ámbito del Derecho Internacional. La participación de los Estados y de otro tipo de actores —como la Cruz Roja— han sido elementos esenciales para brindar protección a las víctimas de la guerra, lo mismo que para vigilar el cumplimiento o reformular las normas de protección de los niños en tiempos de guerra.¹ El trabajo conjunto de Estados y actores no estatales ha logrado transmitir la necesidad de proteger a los niños, al tiempo que se ha traducido no sólo en brigadas de atención durante situaciones de emergencia, sino también en una serie de documentos y resoluciones como las siguientes:

En 1989, los Estados miembros de la ONU aprobaron la Convención de los Derechos del Niño, el documento básico de carácter internacional dedicado exclusivamente a la protección de la infancia. Un año después, en el seno de la Organización de la Unión Africana (OUA), 56 países africanos aprobaron la Carta Africana de los Derechos y del Bienestar del Niño.² Ambos documentos, aunque el primero de mayor alcance que el segundo, son fruto de negociaciones

¹ Jenny Kuper, *International Law Concerning Child Civilians in Armed Conflict*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p.167.

² En 1979, los Estados miembros de la OUA adoptaron la Declaración de los Derechos y el Bienestar del Niño Africano. Once años después, en julio de 1990, la Asamblea de la OUA aprobó la Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño que codifica las responsabilidades de los Estados, de la comunidad y de los individuos en la protección y promoción de los derechos económicos, políticos o sociales de los niños de acuerdo a los valores culturales de los países africanos. Los principios básicos de este documento de carácter regional son muy similares a los de la Convención de los Derechos del Niño. Incluye 48 artículos entre los que destacan el artículo primero que define a los niños como aquellos individuos menores de 18 años, el 22 que prohíbe la participación directa de la infancia en la guerra, los referentes a la protección especial que deben recibir los niños (artículos 3-15) y a la eliminación de todas las costumbres o prácticas discriminatorias que atentan contra su integridad (artículos 16-21, 26-30). La Carta necesitó de 15 ratificaciones para entrar en vigor, las cuales obtuvo hasta noviembre de 1999. Hasta el momento, sólo 17 de 53 países miembros de la OUA han ratificado el documento (Angola, Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Camerún, Lesotho, Malawi, Mali, Mauricio, Mozambique, Níger, Senegal, Seychelles, Togo, Uganda y Zimbabwe) siendo que todos los países africanos, excepto Somalia, han ratificado la Convención de los Derechos del Niño (www.unicef.org, Amnesty International,

gubernamentales y de la participación activa de los actores no estatales, principalmente de algunas ONG internacionales a favor de la infancia.

En 1990, en el marco de la Cumbre Mundial de la Infancia, los jefes de Estado de 159 países acordaron impulsar los derechos del niño y mejorar sus niveles de vida. Entre otras medidas, decidieron actuar cuidadosamente para proteger a los niños de los peligros de la guerra y prevenir nuevos levantamientos. Además, reconocieron que el cumplimiento de estas metas no sería posible sin el apoyo de los propios niños, de las organizaciones regionales e internacionales y de las ONG:

Nos esforzaremos con especial dedicación en proteger a los niños contra el flagelo de la guerra y por tomar medidas que impidan el estallido de nuevos conflictos armados, para así dar a los niños de todo el mundo un futuro de paz. Fomentaremos los valores de la paz, la comprensión y el diálogo en la educación de los niños. [Para ello] aspiramos a contar con el apoyo del sistema de Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales y regionales en este esfuerzo mundial en favor de la infancia. Solicitamos mayor participación de las organizaciones no gubernamentales para complementar la adopción de medidas nacionales y las actividades internacionales conjuntas en este campo.³

A mediados de la década de 1990, en un esfuerzo similar, pero dedicada explícitamente a los niños de la guerra, la Declaración de Amsterdam (1994), un documento oficial de la ONU, estableció los lineamientos y principios legales acerca de los niños en conflictos armados. Enumera principios básicos como el derecho de los niños a ser los primeros en recibir ayuda y protección durante la guerra; a tener una familia y a no ser parte activa de los enfrentamientos armados.

Regional Governmental Organizations, Organization of African Unity: the African Charter on the Rights and Welfare of the Child, diciembre 1998, www.amnesty.it).

³ "Declaración Mundial Sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño", Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (1990) en Beatriz Tamés, *Los Derechos del Niño. Un compendio de instrumentos internacionales*, México, Comisión de los Derechos Humanos, 1995, pp. 28-32.

Básicamente, es una recopilación de normas anteriores y, sobre todo, es una muestra de la preocupación actual por evitar el sufrimiento de los niños a causa de la guerra. Sus puntos centrales son la propuesta de aumentar a 18 años la edad mínima para ingresar a las fuerzas armadas, así como el llamado que hace a las ONG a apoyar y complementar el esfuerzo de los Estados y de las organizaciones internacionales a favor de los niños de la guerra.⁴

Por su parte, en el Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados, un conjunto de Estados y ONG ha propuesto en el seno de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU que, tanto en conflictos internacionales como en internos, se obligue a las partes a no reclutar niños menores de 15 años, así como a castigar severamente a quienes permitan la participación directa de la infancia, sin importar si pertenecen a las fuerzas armadas o los grupos rebeldes.⁵

⁴ E. Verhellen (ed.), *Monitoring Children's Rights*, Países Bajos, Kluwer Law International, 1996, pp. 887-890.

⁵ A raíz de la recomendación hecha durante la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, el Comité de los Derechos del Niño consideró la posibilidad de adoptar un protocolo facultativo de la Convención de los Derechos del Niño con la finalidad de aumentar a 18 años la edad mínima para reclutar a los niños en las fuerzas armadas de los ejércitos o grupos rebeldes. En 1994, la Comisión de Derechos Humanos estableció un Grupo de Trabajo para la elaboración de un instrumento jurídico de carácter internacional, así como para ejercer presión política y dar seguimiento a los compromisos contraídos por los Estados Partes de la Convención. El Grupo ha realizado 6 sesiones de trabajo, sin embargo no ha sido posible alcanzar un acuerdo y, aunque se han reducido las diferencias, todavía no hay avances en la cuestión central del proyecto. Por su parte, 6 organizaciones no gubernamentales internacionales (Amnistía Internacional, *Human Rights Watch*, Federación Internacional *Terre des Hommes*, *Jesuit Refugee Service*, *Quaker United Nations Office* y *Rádda Barnen*) formaron la Coalición para Impedir la Utilización de los Niños Soldados con el principal objetivo de "movilizar a la opinión pública y la voluntad política a favor de que se excluya de las fuerzas armadas a personas menores de 18 años". Su estrategia principal consiste en una intensa campaña internacional para demostrar el peligro que corre la infancia. Actualmente, la Coalición coordina acciones con la Cruz Roja y organismos claves de la ONU, tales como el Comité de los Derechos del Niño, ACNUR, UNICEF o la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con el propósito de presionar al principal opositor del Protocolo y de la Convención: Estados Unidos (Coalición para Impedir la Utilización de Niños Soldados, *¡Alto a la Utilización de Niños Soldados!*, junio 1998 y ECOSOC, "Informe del Grupo de Trabajo encargado de elaborar un proyecto de protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño

Estos documentos son algunas pruebas de que ante el problema de los niños de la guerra, la respuesta de la comunidad internacional⁶ consiste en programas conjuntos de Estados y actores no estatales. Desde la perspectiva teórica de las Relaciones Internacionales esta situación ha generado diversos estudios y debates. Para los realistas, no hay agencia central (o institución) que pueda reemplazar o equiparar el papel de los Estados, únicos actores centrales a nivel mundial, cuyos intereses o acciones se definen en términos de pérdidas o ganancias de poder, y no por la interacción con otros actores.⁷

Según Kenneth Waltz, aunque existen otras variables que deben tomarse en cuenta al estudiar la política exterior de cualquier Estado, el sistema estadocéntrico no está en duda. Los intereses de los individuos, la influencia de la política interna e incluso la naturaleza del sistema internacional son elementos que desde diferentes miradores, parecen modificar o influir en el comportamiento de los Estados. Sin embargo, su relevancia reside en los efectos que producen y no en la posibilidad de que sean actores independientes o unidades del sistema.⁸

Los liberales, por el contrario, consideran que sí hay otros actores además de los Estados.⁹ Los cambios en el sistema internacional afectan el comportamiento de los actores preponderantes, como los llama el realismo, lo cual

relativo a la participación de niños en conflictos armados sobre su cuarto periodo de sesiones", E/CN.4/1999/73).

⁶ Cabe señalar que para propósitos de esta investigación se entiende por comunidad internacional "los actores –Estados, actores no estatales, organizaciones multilaterales o regionales– que influyen en la dinámica mundial, comparten ciertos valores fundamentales y utilizan instituciones comunes para coordinar políticas y procesos de toma de decisiones". Jack C. Plano *et al.*, *International Relations, A Political Dictionary*, Oxford, ABC-CLIO, 1995, pp. 325-329.

⁷ David Baldwin, "Neoliberalism, Neorealism and World Politics", en su libro *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 9-23.

⁸ Kenneth N. Waltz, *Man, The State and War*, Nueva York, Columbia University Press, 1959, p. 12.

abre la posibilidad a otros actores de convertirse no sólo en variables de peso, sino en elementos del sistema con forma propia.¹⁰

Para establecer que los actores no estatales son relevantes en la política mundial, la pregunta central no es si son ellos o los Estados los que dominan las relaciones internacionales. Al establecer una hipótesis en términos del sistema estadocéntrico *versus* los actores no estatales (nacionales o internacionales), el objetivo central se pierde. No hay relación lógica entre el argumento del Estado como el actor dominante de la política internacional y la conclusión de que los actores no estatales son irrelevantes.

Por ello, en esta investigación el objetivo central no es determinar si el Estado ha perdido o ganado relevancia ante los actores no estatales, sino *demostrar por qué y cómo los actores no estatales pueden ejercer influencia directa, aunque limitada, ante un peligro evidente: la participación activa de los niños en los enfrentamientos armados y las consecuencias de la guerra en la infancia.*

Si el Estado es el actor central del sistema internacional, la participación de otros actores en la política mundial hace necesario investigar cuáles son y qué limitaciones o alcances tienen. La posibilidad de identificarlos y conocer sus métodos de acción, permite estudiar al Estado en un proceso donde comparte

⁹ Robert O. Keohane, "Realism, Neorealism and the Study of World Politics" en su libro *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986, pp. 22-26.

¹⁰ Robert Keohane y Stanley Hoffmann, "Conclusion: Structure and Institutional Roles" en su libro *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe 1989-1991*, Harvard, Harvard University Press, 1993, p.382; Joseph Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization*, 42(1988), no. 3, pp. 487-490.

espacios, delega responsabilidades y acepta, bajo condiciones muy claras, que no es el único actor con la capacidad de proteger a la infancia.

A diferencia de la Primera y la Segunda Guerras Mundiales, las guerras de los últimos años, además de ser enfrentamientos armados de gran escala entre grupos rebeldes y gobiernos que, por lo general, permanecen dentro de las fronteras de un Estado, no hacen distinción entre soldados y civiles. Actualmente, la población civil es la más afectada por guerras internas que no sólo ponen en jaque la estabilidad política y social del país en cuestión, sino que también son una amenaza constante para los derechos humanos del individuo.

Este cambio ha producido a que el problema de la guerra --aun las internas— sea una preocupación internacional. El peligro que corre el individuo, básicamente las violaciones a los derechos humanos, donde quiera que tengan lugar, se está convirtiendo en una buena razón para intervenir en los asuntos internos de los Estados o, por lo menos, para cuestionar la legitimidad de cualquier gobierno. Cada vez con mayor facilidad, la comunidad internacional pone en marcha estrategias de protección humanitaria. Sin embargo, los principios del Derecho Internacional tales como la no intervención o la autodeterminación de los pueblos siguen siendo los fundamentos básicos que regulan las relaciones entre los Estados.

Sin duda, estas son algunas de las condiciones que han abierto la posibilidad y en ocasiones facilitan la participación de otros actores además del Estado. Ante las guerras de los últimos años, el Estado y los actores no estatales ponen en marcha acciones conjuntas de protección humanitaria. Para determinar el alcance e implicaciones de estas estrategias al corto o largo plazo, es necesario

revisar el marco jurídico internacional de protección humanitaria con el propósito, por un lado, de señalar las normas a favor de los derechos del individuo, producto de negociaciones entre Estados y, por el otro, de identificar el apoyo de los actores no estatales en este proceso. Éste es el objetivo del Capítulo I.

En las primeras páginas de esta tesis estudio el régimen internacional de protección humanitaria. Para fines de la investigación, cuando hablo de un régimen internacional de protección humanitaria me refiero al concepto básico que comprende: “los principios, normas, reglas y procedimientos de tomas de decisiones explícitos o implícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores”¹¹ en el área específica del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos. Son las reglas y procedimientos de carácter no temporal que implican reciprocidad u obligación general de la comunidad internacional, además de ser principios y normas validados por la costumbre, el tiempo, la aceptación y la práctica generalizada que facilita la comunicación, propicia el aprendizaje y transmite conocimiento e información.¹²

Desde esta perspectiva, el estudio de los inicios del régimen internacional humanitario abre la posibilidad de analizar la participación de los Estados y los actores no estatales al elaborar el régimen de protección humanitaria, así como su influencia en el marco jurídico posterior. Si bien gran parte de los tratados y

¹¹ “Los principios son las creencias de hechos, rectitud y medios por los que se produce un efecto. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones escritas o procedimientos para la acción; y los procedimientos de toma de decisiones son prácticas comunes para formar o implementar la acción colectiva” (Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regime As Intervening Variables” en su libro *International Regimes*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 1983, pp. 1-2).

¹² *Ibid.*, pp. 3-5 y Andrew Hurrell, “Teoría de Regímenes Internacionales” en *Foro Internacional*, Vol. 32, no. 5, 1992, p. 651.

acuerdos reconocen a los Estados como los únicos participantes en los procesos de protección humanitaria, un estudio más profundo muestra que también participaron otros actores.

En el caso específico de los niños de la guerra, la participación de los actores no estatales es evidente. En el Capítulo II analizo las dimensiones de esta amenaza a los niños que explican, en gran medida, por qué los Estados y las organizaciones internacionales han permitido que diversos actores participen en un sistema aparentemente exclusivo de los Estados.

Así, los capítulos I y II permiten al lector trazar una línea que va desde los inicios del Derecho Internacional Humanitario hasta la creación de marcos jurídicos más recientes como la Convención de los Derechos del Niño, al tiempo que le es posible analizar por qué y cómo los actores no estatales adquirieron presencia en los programas mundiales en pro de la infancia y específicamente de los niños de la guerra.

Actualmente, en más de 50 países, millones de niños sufren las consecuencias de un conflicto armado o participan directa y activamente en los enfrentamientos. En el Capítulo III presento el caso de Uganda para analizar un conflicto armado que no sólo transforma la dinámica de un país, sino que también destruye las bases de su sociedad. A diferencia de otros casos, éste abre la posibilidad de seguir un proceso histórico donde la guerra y las características del Estado explican, en gran medida, las causas por las cuales los actores no estatales ganan espacios conforme pasa el tiempo.

Además, los niños de la guerra en Uganda además de ser víctimas de los enfrentamientos se han convertido en participantes activos del conflicto, lo que

agrega más variables al análisis. En el Capítulo IV, el lector verá por qué los niños ugandeses requieren la ayuda no sólo del Estado, sino también de otros actores. A lo largo de estas páginas, hay elementos para explicar por qué los actores no estatales se han convertido en piezas indispensables de los procesos de protección a la infancia debido a la magnitud del problema y a la respuesta que ha dado el gobierno ugandés.

Por su parte, el Capítulo V está destinado al estudio de los métodos de acción, limitaciones, intereses y propósitos de los actores no estatales que participan activamente en Uganda. Las características específicas de cada actor les proporciona ámbitos de acción diversos, lo cual les da la posibilidad de atender aquellas necesidades de los niños que el gobierno no cubre.

Con los elementos de cada capítulo, se puede poner a prueba la hipótesis de esta investigación: *debido a las características muy particulares del Estado ugandés y a la incapacidad tanto de las organizaciones internacionales gubernamentales como del Estado para responder por sí solos a las necesidades de los niños de la guerra, los actores no estatales participan y ejercen influencia limitada en la dinámica ugandesa de protección a los niños de la guerra al complementar o sustituir, según sea el caso, las acciones y políticas del Estado.*

A modo de advertencia para el lector, cabe mencionar que esta tesis tiene limitaciones marcadas, así como alcances muy específicos. Éste no es un estudio acabado, sino el análisis de un hecho reciente que se suma al esfuerzo de otros investigadores. Las investigaciones sobre el papel de los actores no estatales e influencia en la dinámica internacional son un área nueva de estudio en las Relaciones Internacionales, por lo cual la información accesible todavía es escasa.

Esto dificulta cualquier análisis; sin embargo, demuestra que este tipo de aportaciones son indispensables para reunir evidencia e identificar la relevancia de los actores no estatales en este nuevo siglo.

Sin lugar a dudas, éste es un elemento más para el estudio de los actores no estatales dentro de la dinámica internacional, lo mismo que un esfuerzo por subrayar la relevancia de esta línea de investigación y aportar más datos para fortalecer su desarrollo. En cuanto a la preocupación por la infancia, un interés personal, estas páginas son un testimonio del sufrimiento de algunos niños y un tributo a los pequeños que han muerto a causa de un error exclusivo de los adultos: la guerra.

CAPÍTULO I

LAS PRIMERAS PIEZAS: LOS INICIOS DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL HUMANITARIO

*La paz es un estado de completo bienestar físico y mental,
y no se resume a la ausencia de guerra*

*OMS y James Joyce**

* James Joyce, *The Red Cross International and the Strategy of Peace*, Nueva York, Oceana

Los tratados que forman el cuerpo del Derecho Internacional son una herramienta esencial en el estudio de los mecanismos que regulan las relaciones entre Estados. A diferencia del ámbito nacional donde hay diversos órganos e instituciones que implementan reglas y sancionan su incumplimiento, el sistema internacional sólo cuenta con los documentos que los Estados han firmado para fundamentar de manera escrita el marco jurídico con el cual rigen sus relaciones.

El Derecho Internacional cobró fuerza en el momento en el que los Estados reconocieron la necesidad de establecer reglas de comportamiento para asegurar el cumplimiento de ciertas obligaciones y la cooperación mutua. Esta premisa, base del Derecho Internacional, ha creado durante los tres últimos siglos, un sistema formalmente aceptado de normas, instituciones y procedimientos [...] El Derecho Internacional carece de un órgano supranacional para implementar o crear reglas. En consecuencia, su creación ha estado directamente relacionada al consentimiento de los Estados [...] La obligatoriedad de las normas del Derecho Internacional depende de la voluntad del Estado. Los acuerdos internacionales siempre han sido el resultado de negociaciones y del entendimiento mutuo.¹³

Debido a la falta de un órgano central de regulación, los actos de buena fe y el compromiso que cada país adquiere al firmar los diversos documentos legales son un punto de referencia obligado para analizar los diferentes actores del sistema internacional. En el caso específico de la protección a la infancia, el estudio de los antecedentes, creación y desarrollo del marco jurídico hace evidentes los actores que participaron en el proceso.

El Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos son las ramas dedicadas a la protección del individuo en general y, con la firma de la Convención

Publications, 1959.

¹³ Milan Sahovic, "The Concept of International Law at the End of the Twentieth Century" en R.S. Pathak y R.P. Dhokalia (eds.), *International Law in Transition*, Londres, Martinus Nijhoff, 1992, pp. 87-89.

de los Derechos del Niño (1989), de la infancia en particular. Así, uno de los propósitos principales en este capítulo es identificar la participación de los actores no estatales en ambas ramas del Derecho Internacional para demostrar cómo, desde hace más de un siglo, han desempeñado un papel relevante en la dinámica de protección humanitaria y posteriormente, en el marco jurídico internacional para la infancia.

El Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos

*Como el objetivo de la guerra es destruir al Estado enemigo,
es legítimo matar a las tropas de defensa
siempre y cuando estén en combate;
pero tan pronto se rinden,
dejan de ser enemigos, vuelven a ser hombres
y ya no es legítimo arrebatarles la vida*

*Jean Jacques Rousseau**

Desde el siglo XIX, la preocupación constante por brindar protección al individuo frente a ciertos peligros --al parecer inherentes a las relaciones sociales--¹⁴ ha producido varias normas, tratados y costumbres que con el tiempo han adquirido carácter jurídico. El Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos son las dos ramas del Derecho Internacional encargadas de este proceso.

En realidad, el Derecho Internacional Humanitario y el régimen de derechos humanos convergen en el ámbito del Derecho Internacional, pero no se excluyen. Ambas ramas representan el esfuerzo jurídico de la comunidad internacional por

* International Committee of The Red Cross (ICRC), *International Humanitarian Law*, Ginebra, ICRC, 1998.

proteger al individuo y asegurarle bienestar aún en tiempos de guerra, objetivo principal del Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, este último se ha manejado de manera independiente al régimen de derechos humanos por estar estrechamente ligado con el conflicto armado.¹⁵

El Derecho Internacional Humanitario surgió a fines del siglo XIX y se consolidó al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Su objetivo primordial es proteger al individuo que no participa activamente en la guerra, así como restringir los medios y métodos de los conflictos armados.¹⁶ A diferencia del *jus ad bellum* o *jus contra bellum*, que pretende regular el uso de la fuerza para evitar el estallido de la guerra, el Derecho Humanitario es parte del *jus in bello*, es decir, del cuerpo jurídico internacional que pretende limitar el sufrimiento causado por la guerra y brindar asistencia o protección a las víctimas.

De esta manera, el Derecho Internacional Humanitario comprende, por un lado, el marco jurídico referente a los métodos y medios en operaciones bélicas o al empleo de diversas armas y, por el otro, las medidas de protección a los heridos y las víctimas de la guerra:

Los principios cardinales que constituyen la base del Derecho Humanitario son los siguientes. El primero es la protección de la población civil o de los objetos civiles, así como la distinción entre los combatientes y los no combatientes [...] El segundo es erradicar el sufrimiento innecesario de los combatientes [... pues] los Estados no tienen libertad ilimitada de escoger el tipo de armas que utilizarán en una guerra.¹⁷

¹⁴ Para un análisis más detallado sobre estos peligros véase: Raymond Aron, "Anarchical Order of Power", *Daedalus*, Vol. 124, no. 3, 1995, pp. 27-52.

¹⁵ César Sepúlveda, *Derecho Internacional*, 18ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 534.

¹⁶ International Committee of the Red Cross, *International Humanitarian Law*, Ginebra, ICRC, 1998, pp. 2-10.

¹⁷ Malcom N. Shaw, *International Law*, 4ª ed., Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 812-813.

Con base en esta definición el Derecho Humanitario se divide en dos ramas: el Derecho de Ginebra que comprende el grupo de reglas dedicadas a la protección del individuo durante los conflictos armados, y el Derecho de la Haya, relativo a la conducción de la guerra.

El Derecho de la Haya —o el Derecho de la Guerra— establece, mediante la Declaración de San Petesburgo (1868), las Conferencias de La Haya (1899 y 1907) y los Protocolos de Ginebra (1925), las obligaciones de las fuerzas armadas durante cualquier operación militar, y limita sus acciones en contra del enemigo. Así, el tipo de armamento a utilizarse, los sitios que pueden bombardearse y el trato a los prisioneros de guerra son algunas de las normas más importantes de esta rama.¹⁸

Por su parte, el Derecho de Ginebra regula la protección de la población civil y de las fuerzas armadas que han dejado de participar activamente en el conflicto. En esencia, esta rama del Derecho Humanitario se basa en los principios de los Convenios de Ginebra (1949) y sus dos Protocolos Adicionales (1977):

[...] que protegen al soldado herido, así como [promueven] los Convenios Humanitarios que lo complementan. Estos tratados fundamentales se basan en el respeto debido a la persona humana y a su dignidad; refrendan el principio de asistencia desinteresada y prestada sin discriminación a las víctimas, al hombre que herido, prisionero o náufrago, sin defensa alguna, ya no es un enemigo, sino únicamente un ser que sufre.¹⁹

A diferencia del Derecho Humanitario, que asegura solamente la protección de ciertas categorías de individuos en tiempos de guerra (los enfermos, los heridos o los prisioneros de guerra), el régimen de derechos humanos abarca los

¹⁸ Max Sorensen (ed.), trad. Dotación Carnegie para la Paz, *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 733-737.

derechos básicos de todos los seres humanos, en todo lugar, ya sea durante la guerra o la paz.

Mediante la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1949), los Estados Parte reconocen que la responsabilidad primaria de asegurar y proteger al individuo reside básicamente en las prácticas y las acciones de los Estados.²⁰ El derecho a la vida y a la libertad son inalienables al individuo independientemente de su raza o religión, por lo que cualquier Estado, en tiempos de paz o de guerra, debe respetarlos.

La iniciativa de protección humanitaria: la historia de la Cruz Roja

Sin duda alguna, a lo largo del proceso de creación del régimen internacional de protección humanitaria y de los derechos humanos, una de las contribuciones más importantes ha sido la de la Cruz Roja (CR). Como un actor no gubernamental, la organización ha brindado apoyo y protección a las poblaciones vulnerables de cualquier sociedad. Por más de un siglo, sin importar el lugar, el tamaño o las causas del desastre, sus brigadas de ayuda han intentado aminorar el sufrimiento, brindar servicios médicos y programas de recuperación a los individuos más afectados. La CR fundó, gracias al apoyo de los Estados, las bases del Derecho Humanitario, y de manera ininterrumpida ha apoyado, protegido o velado por la seguridad del individuo en situaciones de emergencia.

¹⁹ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Ginebra, CICR, 1986, p.3.

²⁰ Martin Dixon y Robert Mc Corquodale, *Cases and Materials in International Law*, 2ª ed, Londres, Blackstone Press, 1995, pp. 274-276.

Con su ejemplo y participación directa en los procesos de protección humanitaria, la CR ha inspirado e impulsado el trabajo de otros actores aparte del Estado. Es así como considero que la relevancia del trabajo de la Cruz Roja para términos de esta investigación reside en tres puntos básicos: el primero, como fuente del Derecho Internacional Humanitario; el segundo —estrechamente ligado al primero—, como la base del marco jurídico de la protección a la infancia en tiempos de guerra; y, el tercero —el punto central en cuestiones de actores no estatales—, como una organización no gubernamental (ONG)²¹ que determinó el rumbo de las acciones internacionales en el área de protección a los niños de la guerra.

Por ser uno de los actores no estatales más relevantes en la dinámica internacional, la Cruz Roja tiene un lugar privilegiado con respecto al resto de las ONG. A diferencia de otras ONG, la CR ha forjado durante más de un siglo una historia que la vincula estrechamente con los Estados. Sus estrategias conjuntas con las organizaciones locales, públicas, privadas, nacionales o internacionales cuyo propósito es facilitar la creación de programas nacionales y regionales para garantizar respuestas de emergencia, así como programas de largo plazo ante problemas específicos, la hacen una organización no sólo altruista, sino también

²¹ Hay gran variedad de ONG de acuerdo a su tamaño, origen, recursos, áreas de interés. Para términos de esta investigación, las ONG se definen como organizaciones privadas de interés público —que persiguen objetivos públicos fuera del aparato formal del Estado—, que normalmente son voluntarias y que no tienen como fin, al menos principal, el lucro. Además, dependen total o parcialmente de donaciones caritativas y del servicio voluntario (Blanca Torres, “Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación” en José Luis Méndez (coord.), *Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*, México, Porrúa/Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas/International Society for Third Sector Research, 1998, p. 37).

indispensable en los procesos de protección al individuo, condición que sólo ella ha podido alcanzar.

Hacia un régimen internacional de protección humanitaria

Hace 140 años, tras la batalla de Solferino (1859)²², Henry Dunant lanzó la propuesta de crear la Cruz Roja con el objetivo de mitigar el sufrimiento de las víctimas de la guerra. Ante la necesidad de aumentar el número de hospitales, ambulancias y personal dedicado a la protección de los heridos dentro y fuera del campo de batalla, el mundo necesitaba, según Dunant, una organización de carácter no gubernamental –pero de alcance internacional– que reglamentara el uso de la fuerza entre los beligerantes y que atendiera las necesidades del individuo sin importar su nacionalidad, ideología o religión.²³

Con esta misión, la CR se regiría por consideraciones jurídicas y morales con el objetivo principal de atender a las víctimas de guerra. Desde el punto de vista jurídico, los principios básicos de la nueva organización regularían las acciones militares de las partes en conflicto para minimizar el uso de la violencia mientras que, en el ámbito moral, la Cruz Roja brindaría apoyo imparcial e incondicional a las poblaciones civiles y beligerantes.

²² El 24 de junio de 1859, durante la guerra de unificación italiana, las tropas franco-cerdeñas se enfrentaron a las tropas austro-húngaras cerca de un pueblo llamado *Castiglione de la Pieve*, en el norte de Italia. Para Dunant, estas escenas de "dolor y tensión" no tenían otro significado más que el de "crear en tiempos de paz y de tranquilidad, sociedades de apoyo con el propósito de cuidar a los heridos en tiempos de guerra mediante voluntarios calificados y sobretodo devotos" (Henry Dunant, trad. Cruz Roja Americana, *A Memory of Solferino*, Washington, American Red Cross, 1939, p. 85).

²³ Martin Gumpert, *Dunant, the History of the Red Cross*, Nueva York, 1938, pp. 56-98.

Para alcanzar esta meta, entre 1859 y 1863, Henry Dunant se dedicó a buscar el sustento económico para su proyecto.²⁴ La Sociedad de Bienestar Público de Ginebra (*Geneva Public Welfare Society*)²⁵ fue la primera en financiar la idea. Con apoyo implícito de las potencias europeas y gracias a las contribuciones económicas de algunos individuos acaudalados de la época, Dunant fundó en 1863, el primer Comité de la Cruz Roja, cuyo objetivo fue coordinar a los gobiernos, así como a recaudar fondos necesarios para poner en marcha proyectos de carácter nacional e internacional.

Tan pronto como adquirió los fondos necesarios y el apoyo de las potencias europeas de la época, el Comité convocó una conferencia internacional que marcó el inicio formal de la organización. Mediante las resoluciones de 1863 casi todos los países europeos crearon su propio Comité Nacional y el Comité de Ginebra se transformó en el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), cuyo objetivo principal fue apoyar y coordinar las acciones de los Comités Nacionales.²⁶

Con una bandera cuyos colores representan la neutralidad (blanco y rojo, como la suiza) y cuyo emblema tiene significado propio, la Cruz Roja Internacional se convertía en la primera organización de carácter no estatal que pretendía

²⁴ "Para poder alcanzar este noble propósito, el primer paso es presentar la idea a las diferentes ramas de la gran familia europea para captar la atención y solidaridad de todas las almas caritativas que puedan aliviar el sufrimiento de nuestros semejantes" (*Ibid.*, p. 86).

²⁵ La Sociedad de Bienestar Público de Ginebra representaba los intereses económicos, culturales y sociales de las familias acaudaladas de Suiza. El 9 de febrero de 1863, la Sociedad fundó un Comité encargado de crear brigadas médicas voluntarias que brindarían ayuda a los soldados heridos en el campo de batalla. El Comité estaba formado por el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas suizas, el General G. H. Dufour; Gustav Moynier, un prominente abogado y miembro de una renombrada familia de Ginebra y los doctores Louis Appia y Theodore Maunoir (James Joyce, *The Red Cross International and the Strategy of Peace*, Nueva York, Oceana Publications, 1959, p.38).

²⁶ Martin Gumpert, *op. cit.*, pp. 126-132.

estimular la adopción de un marco jurídico internacional de protección humanitaria para reglamentar la acción de los Estados en tiempos de guerra.

En 1864, el CICR convocó la Primera Conferencia de la Cruz Roja cuyo objetivo sería motivar la cooperación entre los Estados para instituir un tratado que reconociera la neutralidad de los hospitales, personal médico y ambulancias, dentro o fuera del campo de batalla, al tiempo que garantizara la protección tanto imparcial como generalizada a los heridos de guerra.

Debido a la imperante necesidad de regular los conflictos armados y ante la continua situación de guerra en la que vivió Europa durante la segunda mitad del siglo XIX, el mismo año de la Primera Conferencia, nueve países²⁷ ratificaron la Convención de Ginebra para Aminorar las Condiciones de los Heridos en el Campo de Batalla, el primer tratado internacional que reglamentó la protección humanitaria en tiempos de guerra.²⁸ Para 1900, gracias al apoyo y a la presencia que adquirió la CR durante esos años, más de 40 países ratificaron dicha conferencia. Al iniciar el siglo XX, la organización cumplía cabalmente su objetivo y se convertía en el actor no estatal más importante en cuestiones de protección humanitaria, no sólo por su apoyo incondicional al individuo en situaciones de emergencia, sino también por la promoción que le dio a las primeras normas jurídicas internacionales en pro del individuo.²⁹

²⁷ Francia, Suiza, Bélgica, Holanda, Italia, Suecia, Noruega, Dinamarca y España (Clara Barton, *The Red Cross*, Washington, The American Red Cross, 1898, pp. 58-59).

²⁸ Esta primera Convención --que entró en vigor el 22 de agosto de 1864--, estableció principios como la atención a los heridos sin importar su nacionalidad; la neutralidad de los servicios médicos --enfermeras, ambulancias, doctores, hospitales-- y el respeto a los esfuerzos humanitarios de la CR (*Ibid.*, pp. 50-57).

²⁹ *Loc cit.*

Los nuevos retos y objetivos

La magnitud de la Primera Guerra Mundial sobrepasó las posibilidades de acción de la CR. Después del conflicto, la organización se vio en la necesidad de redefinir su plan de acción pues las circunstancias le demostraron que, además de los mecanismos de protección en tiempos de guerra, una vez firmada la paz, los programas de atención al individuo eran tan necesarios como el apoyo de emergencia.³⁰

Ante estas condiciones, la CR formuló dos nuevos objetivos: el primero, fundar una organización internacional que coordinara los esfuerzos de los Estados mediante los Comités Nacionales tanto en tiempos de paz o de guerra, como dentro o fuera del campo de batalla; el segundo, fortalecer el carácter obligatorio de las Conferencias de Ginebra para, posteriormente, promover la adopción de un ámbito legal de carácter mundial que regulara las acciones de los Estados durante los conflictos armados.

Bajo esta línea de acción y casi simultáneamente al nacimiento de la Liga de las Naciones, el CICR creó la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja (LSCR), con lo cual logró la primera de sus metas.³¹ Sin embargo, a pesar de que la LSCR sentó las bases para una red formal de monitoreo de las acciones de los Estados

³⁰ John F. Hutchinson, *Champions of Charity: War and the Rise of The Red Cross*, Westview Press, Boulder, 1996, pp. 279-284.

³¹ El 5 de mayo de 1919, la organización creó la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja (LSCR) cuyo objetivo principal fue promover la creación de Sociedades Nacionales que apoyaran a la organización para prevenir las enfermedades, mitigar el sufrimiento, promover el bienestar de la humanidad, difundir información, brindar apoyo técnico y asegurar la cooperación para alcanzar estos objetivos. A grandes rasgos, la LSCR se dedicaría a coordinar el trabajo de la Cruz Roja en

y a la participación de otros actores en el proceso de protección humanitaria, el segundo objetivo sería mucho más difícil de alcanzar.

Civiles en guerra

Si bien el número de víctimas civiles durante la Primera Guerra Mundial fue mucho menor que el de los ejércitos, la estrategia bélica de la Segunda Guerra Mundial incrementó el número de muertos y heridos.³² Esta amenaza inminente a la población civil fue lo que incitó a la organización a extender su mandato pues, al finalizar el conflicto, estaba decidida a poner en marcha otros programas. Con más de 60 años de experiencia, dos guerra mundiales y varios conflictos armados de gran magnitud, la CR se dedicó a reforzar las bases del Derecho Internacional Humanitario al impulsar acuerdos entre Estados tales como los cuatro convenios de Ginebra que dan forma al llamado Derecho de Ginebra. Estos Convenios son: I. Convenio para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña; II. Convenio para aliviar la suerte que corren los enfermos y los náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar; III. Convenio relativo

tiempos de paz, mientras que el CICR se encargaría de los programas de emergencia para aminorar los efectos de la guerra (*Ibid.*, pp. 304-306).

³² Durante la Segunda Guerra Mundial el objetivo de los ejércitos fue la destrucción total del enemigo sin importar los costos humanitarios. Los campos de batalla se extendieron más allá de las trincheras y los ataques directos a poblaciones o los bombardeos aéreos a las ciudades no pretendían distinguir entre civiles y militares, así que el daño a la población civil europea fue mucho mayor. La proporción de heridos y muertos civiles por cada herido o muerto de las Fuerzas Armadas fue de 10 a uno, mientras que 20 años antes había sido de uno a uno, e incluso menor (Para un estudio detallado de este cambio de estrategia ver: R.A.C. Parker, trad. Joaquín Maestre, *El Siglo XX 1918-1945*, 7ª ed., México, Siglo XXI, 1978; Wolfgang Benz y Hermann Graml (comps.), trad. Marisa Delgado, *Europa después de la Segunda Guerra Mundial 1945-1982*, México, Siglo XXI, Tomo I, 1986 e International Committee of the Red Cross, *International Humanitarian Law*, op. cit., p. 11).

al trato debido a los prisioneros de guerra, y; IV. Convenio relativo a la protección debida de las personas civiles en tiempo de guerra.³³

Las nuevas reglas y procedimientos, de acuerdo a los objetivos y la experiencia de la organización, serían válidas en tiempos de paz o de guerra, reglamentarían el uso de la fuerza en contra del enemigo o de la población civil, dentro o fuera del campo de batalla. Desde entonces, este marco jurídico regula la protección de los civiles en tiempos de guerra; el trato a los prisioneros sin importar su raza o ideología; las estrategias militares durante las guerras internacionales, guerras civiles o de ocupación; y, la distinción que las fuerzas armadas deben hacer entre la población civil y la beligerante. Durante 1949, sesenta países firmaron las Convenciones de Ginebra y a partir de entonces, han sido consideradas como la base del Derecho Internacional en cuestiones de protección humanitaria.³⁴

Los derechos humanos de los niños: el trabajo de *Save the Children* y la Organización de las Naciones Unidas

Mediante los Convenios de Ginebra de 1949, la Cruz Roja promovió las normas relativas a la condición de los niños en tiempos de guerra --las primeras en cuestiones de la protección a la infancia durante los conflictos armados. El IV Convenio en el artículo 24 estipula que:

Las partes en conflicto tomarán las oportunas medidas para que los niños menores de quince años que hayan quedado huérfanos o que estén

³³ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Ginebra, CICR, 1986, p. 6.

³⁴ *Ibid.*, pp. 6-7.

separados de su familia a causa de la guerra no queden abandonados, y para que se les procure, en todas las circunstancias, la manutención, la práctica de su religión y la educación [...]

Las Partes en conflicto favorecerán la acogida de esos niños en algún país neutral mientras dure el conflicto [...] Además, harán lo posible por tomar las oportunas medidas para que los niños menores de doce años puedan ser identificados, mediante una placa de identidad de la que sean portadores o de cualquier otro medio.³⁵

En la creación del marco jurídico internacional de protección a la infancia en tiempos de guerra, el trabajo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) y *Save the Children* (SC) también fue decisivo. SC fundó las bases de los derechos del niño al promulgar la primera declaración en pro de la infancia (1929), y UNICEF se encargó, gracias al apoyo de varias ONG y fundaciones privadas, de brindar atención a los niños en los países más afectados por la Segunda Guerra Mundial, al tiempo que impulsó el primer tratado internacional destinado exclusivamente a la protección de la infancia.

Save the Children

En 1920, Englantyne Jeeb, fundó la ONG *Save the Children International* con el propósito de brindar apoyo a la infancia más afectada por la Primera Guerra Mundial. En plena posguerra, e inspirada por la creación de la Liga de las Naciones, Jeeb reconoció la necesidad de “evocar el esfuerzo cooperativo de las naciones para proteger a sus niños con base en las normas y los principios del Derecho Internacional y no sólo por caridad”.³⁶

³⁵ *Ibid.*, pp. 148-149.

³⁶ Peter Willetts “Introduction” en su libro *The Conscience of the World, Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*, Washington, The Brookings Institution, 1996, p. 215.

Posteriormente, de 1920 a 1924, SC se dedicó a difundir esta preocupación pues, desde su punto de vista, un régimen universal de protección a la infancia:

[...] obligaría a todo el mundo —y no sólo al pequeño número de personas que están en posibilidades de contribuir con los fondos de ayuda, sino a todo individuo que tiene contacto con los niños, es decir la mayor parte de la humanidad— a apoyar todo esfuerzo en pro de la infancia.³⁷

Con este objetivo, en 1924, SC publicó la Declaración de Ginebra cuyos principios incluían el respeto a los niños sin importar su raza o religión, así como su derecho a recibir los recursos, materiales o espirituales necesarios para su desarrollo, a no ser explotados y a tener tanto alimento como ayuda aun en tiempos de emergencia, tales como la guerra.³⁸ Esta Declaración fue el primer antecedente escrito dedicado exclusivamente a la protección de la infancia, y como tal, sirvió de base para los tratados posteriores.

A pesar de que el documento no fue de carácter vinculatorio, sirvió como ejemplo para tratados, como la Convención de los Derechos Humanos, en los que sí participaron los Estados. De esta manera, el trabajo de *Save the Children*, al igual que el de la Cruz Roja, pueden considerarse una de las fuentes del marco jurídico de protección a la infancia. Sin ser un actor estatal, la organización sentó algunos precedentes básicos de los derechos del niño.

UNICEF

³⁷ *Ibid.*, pp. 215-216.

³⁸ Bob Franklin (ed.), *The Handbook of Children's Rights, Comparative Policy and Practice*, Londres, Routledge, 1995, p.11.

En el contexto del fin de la Guerra (1946), la ONU creó UNICEF como una instancia temporal que brindaría protección a más de 2 millones de niños.³⁹ Los Estados parte de la Organización consideraron que la niñez europea estaba por encima de cualquier enfrentamiento o diferencias políticas, por lo que aceptaron crear un Fondo cuyo objetivo inmediato sería atender las necesidades de comida, ropa, educación y salud de acuerdo con los principios básicos de imparcialidad y neutralidad.⁴⁰

Debido al carácter temporal del organismo, la ONU lo disolvería en cuanto hubiesen pasado los momentos más difíciles de la postguerra y, para 1950, según la Resolución 57(1) de la Asamblea General, las funciones de UNICEF se suspenderían. Gracias al apoyo de los miembros del Consejo de Seguridad, y ante la necesidad de continuar apoyando a la niñez europea, la Asamblea General dio a UNICEF un estatus permanente dentro de la Organización. En 1953, aunque conservó su acrónimo, el Fondo transformó sus respuestas de emergencia a programas de largo plazo convirtiéndose en el organismo internacional de mayor alcance en cuestiones de protección a la infancia no sólo en tiempos de guerra.⁴¹

A partir de entonces, como UNICEF es un organismo de la ONU, los Estados han sido los actores formales en sus programas internacionales. Sin embargo, desde sus inicios, la naturaleza del Fondo ha permitido la participación

³⁹ Maggie Black, *Children First: The Story of UNICEF*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp.7-10.

⁴⁰ Resolución de la Asamblea General 57(1).

⁴¹ Maggie Black, *Children First...*, *op. cit.*, p. 7.

de ONG y de otros actores no estatales como las agencias voluntarias y las fundaciones privadas.⁴²

La necesidad de trabajar en equipo

La ONU es una organización internacional de carácter exclusivamente estatal donde la Asamblea General (AG) y el Consejo de Seguridad (CS), los organismos base de la Organización, están abiertos única y exclusivamente a la representación de los Estados. Sin embargo, la participación y el apoyo de otros actores es indispensable para su mejor funcionamiento. Por ejemplo, en cuestiones de protección a la infancia, la ONU ha reconocido, desde sus inicios, que el apoyo de las ONG enriquece su labor y le brinda la posibilidad de poner en marcha programas específicos que están fuera de sus capacidades de acción o requieren de estrategias especiales.

De acuerdo con la Carta Constitutiva de la Organización:

El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas.⁴³

Con esta lógica, inmediatamente después de su creación, la ONU fundó un comité especial⁴⁴ mediante el cual las ONG adquirieron un estatus formal y, desde

⁴² UNICEF, *The State of the World's Children 1996*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p.50.

⁴³ Carta Constitutiva de la ONU, artículo 71 en Modesto Seara Vázquez, *Una nueva Carta de las Naciones Unidas*, México, Universidad Tecnológica de la Mixteca, 1993, p. 33.

⁴⁴ Las categorías de las ONG dentro del ECOSOC son: la Categoría I, aquellas ONG que tienen como principal interés gran parte de las actividades del Consejo; la Categoría II, las organizaciones con competencia especial en algunas áreas, y; la Categoría Roster, un registro del

entonces, su participación en el proceso —de menor o mayor magnitud, dependiendo de la época y del proyecto— ha sido significativa y las ha convertido en parte activa del trabajo de la Organización y, por ende, de la dinámica internacional.

El ejemplo del Fondo

Sin duda alguna, UNICEF es el ejemplo más claro de la cooperación entre ONG, fundaciones privadas y los Estados miembros de la ONU. Antes de crear este organismo, la ONU recurrió a las ONG de carácter consultivo para difundir a nivel mundial la necesidad de atender a los niños víctimas de la guerra y recaudar los fondos necesarios para iniciar los programas de atención. Así, durante los años más difíciles de la posguerra, las ONG fueron el vínculo principal entre la necesidad de acción y los gobiernos renuentes a aportar fondos.

Para 1950, como un reconocimiento a su apoyo, la ONU invitó a más ONG⁴⁵ a participar activamente en la creación del Fondo y, pocos años después, la AG reconoció que “su administración deberá, de manera correcta, obtener de fuentes

ECOSOC donde se agrupan a las ONG con competencias especiales como la difusión de información, o aquellas que serán consultadas bajo condiciones *ad. hoc*. Para coordinarlas mejor, el Consejo Económico y Social creó el Comité de Organizaciones No Gubernamentales (21 de junio de 1946) con el propósito de evaluar las solicitudes de las ONG que desean formar parte de alguna de las categorías anteriores, analizar los reportes de las ONG con estatus consultivo, y coordinar el trabajo de las organizaciones en programas específicos. El Comité de las ONG lo forman 2 países de Europa del Este, 4 países asiáticos, 4 latinoamericanos, 4 países de Europa Occidental y 5 países de africanos. Los miembros actuales son: Bulgaria, Chile, China, Costa Rica, Cuba, Estados Unidos, Etiopía, Filipinas, Grecia, India, Indonesia, Inglaterra, Irlanda, Madagascar, Paraguay, Rusia, Sudán, Suazilandia y Túnez (www.un.org/esa/coordination/ngo/ctte.htm).

⁴⁵ Las ONG fueron: el Consejo Consultivo de Organizaciones Judías, *Friends World Committee*, la Alianza Internacional de Mujeres, Federación Internacional de Mujeres Profesionistas y de Negocios, *International Society for the Welfare of Cripples*, *International Union for Child Welfare*, *International Union of Catholic Women League*, *Women's International League for Peace and Freedom*, *World Federation of United Nations*, *World Jewish Congress* y *World's*

gubernamentales y no gubernamentales interesadas en el bienestar del niño y la familia, el apoyo y la asistencia técnica que se requiere para poner en marcha sus programas".⁴⁶ A partir de entonces, el trabajo conjunto de UNICEF, las ONG y las fundaciones privadas ha permitido brindar apoyo a la infancia aun en lugares de difícil acceso y bajo circunstancias adversas como lo es la guerra.

Los esfuerzos conjuntos

Durante la década de 1950, la ONU, en coordinación con varias ONG, creó en algunos países los Comités Nacionales de UNICEF. El objetivo de estas instancias es sustituir las oficinas del Fondo por representaciones nacionales y generar un vínculo directo entre los gobiernos, las ONG y UNICEF, lo cual les da una visión más amplia de las necesidades de los niños, así como los posibles programas de acción conjunta.⁴⁷

Así, cada Comité Nacional está formado por representantes de las ONG internacionales y nacionales, las instancias gubernamentales y el personal administrativo de UNICEF. Es decir, estos mecanismos son un equipo de actores estatales y no estatales que trabajan en programas conjuntos para lograr un fin común: el bienestar del niño. Uno de los frutos de este tipo de esfuerzo fue la Declaración de los Derechos del Niño (1959): el primer conjunto de reglas jurídicas dedicadas exclusivamente a la infancia.

Young Women's Christian Association (Alba Zizzamia, "NGO/UNICEF Cooperation: A Historical Perspective", *UNICEF History Series, Monograph V*, Nueva York, UNICEF, 1987, pp. 4-5).

⁴⁶ Resolución de la Asamblea General 417 (V), "Continuing Needs of Children: UNICEF", diciembre 1950, p.4.

⁴⁷ Actualmente hay 38 Comités Nacionales constituidos por ONG. En sus países, cada Comité mantiene relaciones cercanas con los medios de comunicación, grupos académicos e

Ante las consecuencias que tuvo la Segunda Guerra Mundial en la infancia y “considerando que la necesidad de protección especial ha sido denunciada por la Declaración de 1924”⁴⁸ –el documento elaborado por SC– los principios básicos de este documento fueron los derechos de los niños a recibir ayuda indiscriminada, a tener nombre y nacionalidad, a recibir educación y a no ser sujetos de prácticas crueles o de explotación.

Según la Declaración:

el niño gozará de protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensando todo ello por la ley y por otros medios, para que puedan desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.⁴⁹

Con esta lógica, y a pesar de que la Declaración de los Derechos del Niño no fue de carácter vinculatorio, los principios de 1959 sirvieron de base para la Convención de los Derechos del Niño (1989), actualmente, el documento básico en cuestiones de protección infantil.

El grado de armonía; el trabajo conjunto de las ONG, las fundaciones privadas y los Estados parte de UNICEF; la participación de la Cruz Roja en la construcción de un régimen de protección humanitaria y la iniciativa de *Save the Children* por reconocer a los niños como un sector especial de la población, sirven para

instituciones que puedan enriquecer su trabajo al difundir información y reunir más fondos para financiar los programas (www.unicef.org/sowc96/mcmttees.htm).

⁴⁸ Preámbulo de la Declaración de los Derechos del Niño, en Beatriz Tamés, *Los Derechos del Niño. Un compendio de instrumentos internacionales*, México, Comisión de Derechos Humanos, 1995, p. 9.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 10.

demostrar cómo la cooperación entre actores estatales y no estatales fue el primer paso en pro de los derechos de la infancia.⁵⁰

A lo largo del siglo que separa a la batalla de Solferino de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, los Estados reconocieron la necesidad de normas internacionales que protegieran a la población de los horrores de la guerra. En el proceso participaron algunos individuos, fundaciones privadas, ONG y los Estados. Sin embargo, al presentar los acuerdos y tratados como el producto final de un largo proceso, el impulso, la influencia y el apoyo de actores diferentes al Estado no resulta evidente, o hasta se pierde de vista, cuando el análisis del marco jurídico de protección a la infancia en tiempos de guerra parte de los documentos internacionales. En cambio, si se comienza por analizar la creación de sus bases, como propongo en este capítulo, es posible concluir que la participación de otros actores no es producto de su proliferación en los últimos años, sino el resultado de su continua presencia en las cuestiones de protección humanitaria.

La revisión histórica de las páginas anteriores demuestra cómo las bases del marco jurídico a favor de la infancia son producto de esfuerzos conjuntos y del trabajo en equipo de actores estatales y no estatales. El resto del proceso: el aumento de la participación de actores no estatales ante el tipo y las dimensiones de los conflictos armados de los últimos años, la necesidad de proteger a los niños, así como las estrategias para atender a la infancia son los temas a tratar en el siguiente capítulo.

⁵⁰ Alba Zizzamia, "NGO/UNICEF Cooperation...", *op. cit.*, p. 9.

CAPÍTULO II

ELEMENTOS CENTRALES: LOS NIÑOS, LA GUERRA Y LA NECESIDAD DE UNA NUEVA ESTRATEGIA

*La guerra viola todos los derechos del niño;
el derecho a la vida, el derecho a tener una familia
y una comunidad, el derecho a gozar de salud,
el derecho a desarrollar una personalidad y el
derecho a ser cuidado y protegido*

UNICEF*

* UNICEF, *The State of the World's Children 1996*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

La participación de los actores no estatales en la construcción del régimen humanitario, como lo demuestran las páginas anteriores, sirvió como base para un marco jurídico más específico en cuestiones de protección a la infancia. Las Declaraciones de *Save the Children* y la ONU (1924 y 1959, respectivamente) fundaron los principios esenciales de un nuevo conjunto de reglas y procedimientos.⁵¹ La Convención de los Derechos de los Niños (1989)⁵² es entonces, el producto de un proceso donde los actores estatales y no estatales participaron conjuntamente tanto en los antecedentes de la Convención como al promulgar documentos y tratados internacionales a favor de la infancia en conflictos armados nacionales e internacionales.

Las siguientes páginas están dedicadas al análisis de las razones por las cuales los Estados y la ONU han tenido que valerse —cada vez con mayor frecuencia— del apoyo de los actores no estatales para proteger a los niños. El fin del mundo bipolar, así como las características de la guerra en las últimas décadas han abierto la posibilidad a que los Estados y otros actores cooperen para brindar protección a los niños. Al describir los peligros que enfrenta la

⁵¹ Bob Franklin, "The Case of Children's Rights: A Progress Report" en Bob Franklin (ed.), *The Handbook of Children's Rights. Comparative Policy and Practice*, Londres, Routledge, 1995, pp. 3-22.

⁵² La Convención de los Derechos del Niño comprende un preámbulo y 54 artículos. La primera parte (artículos 1-41) contiene los derechos que los Estados Parte deben asegurar. El artículo 1 define el término niño, mientras que los artículos 2 a 40 comprenden un conjunto de derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales. La mayoría de estos artículos se basan en los principios promulgados por las Declaraciones de 1924 y 1959: son acerca del nombre y la nacionalidad de los niños (artículo 7); la no discriminación (artículo 2); la libertad de pensamiento, religión y expresión (artículos 12 y 14); el derecho a la educación (artículo 28); a la salud (artículo 24); al trato especial a niños con discapacidades (artículo 23) y a protegerlos de la explotación y el abuso (artículos 34, 36 y 39). La segunda parte de la Convención comprende los artículos 42 a 45 en los cuales se asegura la difusión y el cumplimiento de la Convención. La tercera parte, los artículos 46 a 54 resumen un conjunto de procedimientos que incluyen la ratificación y la puesta en marcha del Documento (Para mayor detalle, véase: Beatriz Tamés, "Convención de los Derechos del Niño", *op. cit.*, pp. 96-115).

infancia y los mecanismos de respuesta de la comunidad internacional, es posible identificar los espacios que cubre la acción estatal y los que requieren de otro tipo de apoyo. Por su parte, los motivos que explican la necesidad de participación de otros actores además del Estado, determinan su evolución en el sistema internacional y las funciones que pueden cubrir a futuro.

Para hacer un análisis sólido del caso de los niños de la guerra como un ejemplo de la participación activa de otros actores además del Estado, los primeros apartados de este capítulo están dedicados a la definición de algunos conceptos básicos, mientras que los restantes son un análisis de las condiciones que han permitido a diversos actores ser parte de los procesos de protección a la infancia. Aunado al capítulo anterior, estas páginas son la base para el estudio del ejemplo ugandés y constituyen los primeros elementos para comprobar la hipótesis central de esta investigación.

Los niños y la guerra

*Los niños tienen pocas posibilidades de escapar ilesos de la guerra.
Pueden quedarse al lado de sus padres,
lo cual implica permanecer en la zona de conflicto,
pueden alejarse del peligro físico y enfrentar serias depresiones
debido a las condiciones que prevalecen en los campamentos de refugiados,
pueden evadir estos peligros al evacuar su país
y sufrir otro tipo de traumas al verse lejos de sus padres.*

*Anna Freud**

*Anna Freud y Dorothy T. Burlingham, *War and Children*, Nueva York, Medical War Books, 1943.

Es bien sabido que los niños son el futuro del mundo. Casi cualquier Estado reconoce a la infancia como un sector especial que requiere de gran atención, programas adecuados y protección adicional.⁵³ Sin embargo, a pesar del esfuerzo de la comunidad internacional por reconocer a los niños como un grupo específico que merece cuidados especiales por lo general, los ataques armados no distinguen entre los niños y los adultos. Cuando se bombardea una ciudad o estalla una mina antipersonal, lo mismo hiere a un niño que a un adulto. La Convención de los Derechos del Niño es un documento prácticamente de alcance mundial; pero a pesar de la ratificación de más de 180 países, millones de niños alrededor del mundo siguen sufriendo.⁵⁴

¿Qué es un niño?

El primer paso obligado en la definición de la infancia de guerra es acotar el término *niño*. Los documentos básicos de protección humanitaria y específicamente aquéllos a favor de la infancia, reconocen que los niños "tienen derecho a cuidados y asistencia especiales".⁵⁵ Sin embargo, aunque el carácter especial de la infancia es casi mundialmente reconocido, su significado no es el mismo para todos los países. Cada Estado tiene el derecho de definir mediante sus costumbres o leyes nacionales, cuál es la edad en la que un individuo deja de

⁵³ Casi todos los países miembros de la ONU han ratificado la Convención de los Derechos del Niño. A excepción de Somalia y Estados Unidos, el resto del mundo ha reconocido el documento como parte del Derecho Internacional y como la base de la protección humanitaria a favor de la infancia (<http://www.unicef.org>).

⁵⁴ La mayoría de los niños de la guerra están en África. Sin embargo, actualmente, más de 50 países enfrentan un conflicto armado que pone en peligro la integridad de los niños ("Les conflicts armés depuis 1989", *Problemes Politiques et Sociaux*, no. 799-800, 1998, pp. 113-116 y, "Two Million Children Killed in Wars Since 1987", *Society*, Vol. 36, 1999, p. 2).

ser un niño. Si bien para los países europeos la infancia termina al cumplirse los 18 años, en los países asiáticos o africanos la situación no es necesariamente la misma, por ello, uno de los artículos más importantes de la Convención de los Derechos del Niño es el primero:

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que por virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.⁵⁶

Al reconocer a la infancia como aquellos individuos menores de 18 años (definición adecuada para esta investigación), los Estados implantaron un régimen internacional, el cual protege con derechos especiales a una población que, sin importar su religión o nacionalidad, "por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado, incluso la debida protección legal, antes y después del nacimiento".⁵⁷

Datos y estadísticas

Durante la Segunda Guerra Mundial, 30% de la población afectada por la guerra fueron niños.⁵⁸ Desde entonces hasta los primeros años de la década de 1990, 145 conflictos de gran escala –la mayoría de ellos conflictos no internacionales-- dejaron un saldo de 23 millones de niños muertos y varios millones más heridos.⁵⁹ Actualmente, a pesar de todas las instancias de

⁵⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 25.

⁵⁷ Convención de los Derechos del Niño, artículo 1 en Beatriz Tamés, *Los derechos del niño...*, op. cit., p. 98.

⁵⁸ Preámbulo de la Declaración de los Derechos del Niño (1959) en Beatriz Tamés, *Los derechos del niño...*, op. cit., p. 9.

⁵⁹ Halfdan Mahler en Marianne Kahnert, David Pitt e Ilkka Taipele (eds.), *Children and War*, Finlandia, GIPRI, 1983, pp. 21-23.

⁵⁹ UNICEF, *The State of the World's Children*, 1996, Oxford, Oxford University Press, 1996, p.14.

protección, esta cifra sigue aumentando. En los últimos cinco años, más de 30 países –de los cuales 50% aún están en guerra– han tenido algún tipo de enfrentamiento armado dentro de sus fronteras. Las estadísticas reportan que las víctimas infantiles de estas guerras ascienden a 2 millones de muertos, 6 millones de heridos, 12 millones de desplazados, 1 millón de huérfanos, más de 10 millones con problemas psicológicos y alteraciones mentales, más de 300,000 niños soldados y, en total, generaciones enteras que han vivido toda su vida en situaciones de guerra.⁶⁰

Consecuencias de la guerra en la infancia

Como puede intuirse, la infancia es la primera en sufrir los estragos de la guerra. Sin importar su magnitud, cualquier movilización armada irrumpe en la vida del niño desde el momento en el que cambia su rutina o lo priva de cualquier servicio básico. Sin embargo, cada niño, acorde a su personalidad y entorno, responde de manera particular. Mientras algunos sufren severos daños psicológicos y traumas permanentes,⁶¹ otros desarrollan mecanismos de defensa que fortalecen su carácter.⁶²

⁶⁰ Reporte de Olara Otunnu, Comisionado especial del Secretario General de las NU en cuestiones de infancia en conflictos armados (www.unicef.org).

⁶¹ Los traumas que desarrollan los niños tras enfrentarse a situaciones de violencia extrema son diversos. En el caso de los niños de la guerra, el más común es el PTSD (*Post-Traumatic Stress Disorder*) que básicamente consiste en alteraciones continuas del sueño, pesadillas, dificultad para concentrarse y recordar fechas o sucesos, falta de interés por todo lo que les rodea, desapego emocional de los seres queridos –familiares y amigos– además de un continuo, creciente y permanente estado de alteración (Mona S. Macksound y Lawrence Aber, "The War Experiences and Psychosocial Development of Children in Lebanon", *Child Development*, Vol. 67, 1996, p. 71, y Jo Byden y Sara Gibbs, *Children of War; Responses to Psycho-Social Distress in Cambodia*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development, 1997, p.75).

⁶² Algunas experiencias de guerra fortalecen los sentimientos altruistas de los niños y su preocupación por el sufrimiento humano. Por lo general, estos niños no desarrollan sentimientos de venganza, sino que asumen responsabilidades para mejorar su entorno y reconocen que la

De cualquier manera, sin importar el punto de evaluación, la guerra trastorna la vida de los niños y pone en peligro su integridad física y psicológica. Desde las consecuencias más evidentes que son la muerte —la propia, la de sus padres o la de familiares y amigos cercanos— o las heridas físicas, hasta los campos minados,⁶³ los secuestros, los abusos físicos, las sanciones impuestas a un país al terminar el conflicto y las alteraciones o traumas psicológicos, todos ellos representan amenazas constantes para los niños.⁶⁴ Aunque parezca menos evidente, las enfermedades, la separación de su familia, el desplazamiento de sus hogares, la tortura, el abuso físico, el reclutamiento (voluntario o involuntario) dentro de las fuerzas armadas y la exposición continua a altos grados de violencia son también secuelas de guerra que amenazan directamente la integridad de la infancia.

¿Quién es un niño de la guerra?

solución al conflicto —según el caso— depende de su capacidad por conciliar los intereses en disputa (Roger Rosenblatt, *Children of War*, Anchor Press, Nueva York, 1983, p.156).

⁶³ Desde la Segunda Guerra Mundial, en gran parte de los conflictos armados se han utilizado las minas antipersonales. A partir de entonces, estas armas han herido a millones de personas y han sido plantadas, la mayoría de ellas sin registro, en más de 50 países. África es el continente más afectado. Actualmente, se calcula que hay más de 37 millones de minas activas en por lo menos 19 países africanos. La ONU ha puesto en marcha distintos programas para desactivarlas. La participación de las ONG y grupos de apoyo es indispensable en la mayoría de los casos. Según la Organización, la experiencia de las ONG y su capacidad para transferir el conocimiento relacionado a la educación para la paz y para el desmantelamiento de minas, puede promover la conciencia mundial sobre la necesidad humanitaria de erradicar esta práctica. (Jody Williams, *The Protección of Children Against Landmines and Unexploded Ordnance*, Washington, Vietnam Veterans of America Foundation, 1990, p.1 y ONU, "Mine Action: An Effective Coordination", documento preparado por la ONU para la Declaración de Ottawa (octubre 1996), www.un.org/Depts/Landmine/Policy/policy.htm).

⁶⁴ Para un estudio detallado de las consecuencias que tiene la guerra en los niños ver: Evertt M. Ressler, Joane M. Tortorici y Alex Marcelino, *Children in War*, Nueva York, UNICEF, 1993.

Para motivos de esta investigación, los niños de la guerra son aquellos que han vivido en carne propia las consecuencias de cualquier tipo de conflicto armado. Es decir, la infancia que usa armas y forma parte del ejército o de grupos rebeldes (niños soldados), las víctimas de guerra (muertos o heridos), los huérfanos, los niños sin compañía (los que están separados de sus padres o carecen de protección),⁶⁵ los que han sido testigos de la muerte o el asesinato de algún miembro cercano de su familia, los niños refugiados (que huyen dentro o hacia el exterior de su país de origen por causas de persecuciones religiosas, étnicas o políticas)⁶⁶ y los que han estado en la línea de fuego, todos ellos son niños de la guerra.

Las primeras respuestas

Lógicamente, la amenaza que representan los conflictos armados para la infancia de cualquier país es tan antigua como la guerra misma. Desde los primeros enfrentamientos entre las tribus nómadas hasta las guerras de secesión de nuestros días, los niños han sufrido sus estragos. Sin embargo, a lo largo de los años, las características de la guerra y el tipo de consecuencias que provocan en la infancia no han sido las mismas.⁶⁷

Por ejemplo, los enfrentamientos de las décadas de 1950 y 1960 afectaron directamente a la población civil aumentando considerablemente el número de

⁶⁵ Everett M. Ressler *et al.*, *Unaccompanied Children*, Oxford, Oxford University Press, 1988, pp. 9-12.

⁶⁶ United Nations High Commissioner for Refugees, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, Geneva, UNHCR, 1994, pp.24-25.

⁶⁷ Everett M. Ressler, Joane M. Tortorici y Alex Marcelino, *Children in War*, *op. cit.*, p. 45.

víctimas.⁶⁸ Durante estos años, más de 10 conflictos armados de alta intensidad dejaron un saldo aproximado de un millón de niños muertos lo cual, sin lugar a dudas, despertó la preocupación mundial.⁶⁹

Por un lado, con base en los principios fundamentales de las Convenciones de Ginebra de 1949 y ante la naturaleza del problema, los Estados aprobaron en el seno de la ONU varios documentos —básicamente resoluciones— con los que se buscó proteger a la población civil. El más importante en cuestiones de protección a las poblaciones vulnerables, mujeres y niños, fue la Declaración sobre la Protección del Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado (1974).

Los principios básicos del documento señalan que:

1. Quedan prohibidos y serán condenados los ataques y bombardeos contra la población civil, que causan el sufrimiento de las mujeres y los niños, quienes representan el sector más vulnerable de la población.
4. [...] Se tomarán todas las medidas necesarias para garantizar la prohibición de actos como la tortura, medidas punitivas, los tratos denigrantes y la violencia, especialmente contra la parte de la población civil formada por mujeres y niños.
5. Se consideran actos criminales todas formas de represión y tratos crueles e inhumanos contra las mujeres y los niños [...] que cometan los beligerantes en el curso de operaciones militares o en territorios ocupados.
6. Las mujeres y los niños que formen parte de la población civil y que se encuentren en situaciones de emergencia y en conflictos armados en la lucha por la paz, la libre determinación, la liberación nacional y la independencia o que vivan en territorios ocupados, no serán privados de alojamiento, alimentos, asistencia médica ni de otros derechos inalienables.⁷⁰

⁶⁸ Algunos ejemplos son: las guerras de Corea, los conflictos armados en Filipinas, China, Grecia, Indochina, Cambodia, Angola, Afganistán, Guatemala, Argelia, Hungría, El Congo, El Salvador, Nicaragua, entre otros (Nicholas O. Berry, *War and the Red Cross...*, op. cit., p. 21).

⁶⁹ UNICEF, *The State of the World's Children*, 1996, op. cit., p.13.

⁷⁰ Geraldine Van Bueren, *International Documents on Children*, 2da. ed., La Haya, Martinus Nijhoff y SC, 1998, pp. 442-443.

Por otro lado, la Cruz Roja estableció más reglas para la protección de la población civil mediante los Protocolos Adicionales de las Convenciones de Ginebra de 1949 (1977). En cuestiones de protección a los niños, y como un complemento al trabajo de la ONU, la Cruz Roja puso especial atención en reglamentar la participación directa de la infancia en los enfrentamientos armados.

Desde el punto de vista de la CR, debido a su condición especial —la de ser un niño— y sin importar cómo y por qué participa directamente en la guerra, la infancia requiere de normas que la protejan, aún y cuando ella misma sea protagonista del conflicto:

[...] Las Partes en conflicto tomarán todas las medidas posibles para que los niños menores de 15 años no participen directamente en las hostilidades, especialmente absteniéndose de reclutarlos en sus fuerzas armadas. Al reclutar personas de más de 15 años pero menores de 18, las Partes en conflicto procurarán alistar en primer lugar a los de más edad. [...]

Si en casos excepcionales [...] participan directamente en las hostilidades niños menores de 15 años y cayeran en poder de la parte adversa, seguirán gozando de la protección especial concedida por el presente artículo, sean o no prisioneros de guerra. Si fueran arrestados, detenidos o internados por razones relacionadas con el conflicto armado, los niños serán mantenidos en lugares distintos de los destinados a los adultos [...]

No se ejecutará la pena de muerte impuesta por una infracción cometida en relación con el conflicto armado a personas que, en el momento de la infracción fuesen menores de 18 años.⁷¹

Así, la comunidad internacional está obligada a aceptar que, si un niño participa directamente en la guerra, si tiene que huir de su hogar o si resulta herido —o muerto—, toda la responsabilidad recae en los Estados.

⁷¹ Primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1977, Artículo 77 en International Committee of the Red Cross, *Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, ICRC, Geneva, 1977, p.58.

Finalmente, en un esfuerzo por integrar en un solo documento estos y otros principios en favor de la infancia, la ONU promovió la Convención de los Derechos del Niño. En cuestiones de la participación de los niños en la guerra, el artículo 38 resume y agrupa los documentos anteriores de la ONU y la CR:

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar porque se respeten las normas de Derecho Internacional Humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño.
2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades.
3. Los Estados Partes se abstendrán de reclutar en las fuerzas armadas a las personas que no hayan cumplido 15 años de edad. Si reclutan personas que hayan cumplido 15 años, pero que sean menores de 18, los Estados partes procurarán dar prioridad a los de más edad.
4. De conformidad con las obligaciones del Derecho Internacional humanitario de proteger a la población civil durante los conflictos armados, los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado.⁷²

Además de su carácter legal, el nuevo documento representa el deseo, la conciencia y el esfuerzo de los gobiernos para eliminar por completo la participación de los niños en la guerra. Si bien en la letra las normas son las mismas de 1929, 1949, 1959 y 1977, la Convención tiene dos valores agregados. El primero es el carácter vinculatorio del documento, pues a diferencia de las resoluciones o declaraciones anteriores, esta Convención representa el compromiso legal de los Estados Partes; como cualquier tratado o convención del Derecho Internacional, la Convención de los Derechos del Niño tiene vigencia de derecho interno y obliga directamente, tanto a las personas como a los tribunales

⁷² Artículo 38 de la Convención de los Derechos del Niño en Beatriz Tamés, *Los derechos del niño...*, op. cit., p. 109.

de los países que la han ratificado.⁷³ El segundo, elemento clave en cuestiones de actores no estatales, es la participación de los Estados, las ONG, los medios de comunicación, las fundaciones privadas, las comunidades epistémicas y otros grupos sociales, todos ellos con el objetivo común de brindarle a los niños la esperanza de un futuro.⁷⁴

La otra cara de la moneda

*Las pequeñas guerras son las que dominan el panorama de hoy:
las guerras civiles, las insurrecciones,
los enfrentamientos fronterizos
y aquellos hechos que ocupan, uno o dos días,
las primeras planas de los periódicos cada que algo
extraordinario sucede.*

*James Garbarino**

Si bien es cierto que los esfuerzos de la ONU y la Cruz Roja durante la década de 1970 pretendían proteger a los niños de la guerra, una de sus restricciones fue el carácter del conflicto. Como la base rectora de la coexistencia pacífica entre los países, el Derecho Internacional reconoce sus limitaciones ante los asuntos internos de un Estado. En teoría, todas las acciones dentro de las fronteras de

⁷³ "En muchas de las constituciones modernas hay disposiciones que convierten a los tratados celebrados por el Estado en una fuente de derecho interno. Pero en algunos casos la posibilidad de aplicar los tratados como derecho interno se hace depender del cumplimiento de ciertas formalidades, tales como la promulgación en la misma forma que las leyes (aunque este requisito ha desaparecido en casi todas partes) o la publicación en la gaceta oficial. A veces se requiere reciprocidad, en el sentido de que el tratado no será aplicable como derecho interno en un Estado a menos que sea igualmente aplicable por las otras partes. Sin embargo, estas diferencias de procedimiento no alteran el hecho de que, dentro de un marco constitucional del tipo descrito, los tratados constituyen una fuente tanto de derecho interno como de derecho internacional". Max Sorensen (ed.), *Manual de Derecho Internacional...*, op. cit., p. 193.

⁷⁴ Michael Longford, "NGO's and the Rights of the Child" en Peter Willetts, *The Conscience of the World*, op. cit., p. 87.

* James Garbarino et al., *No Place To Be Child*, Massachusetts, Lexington Books, 1991.

cualquier país —a menos que pongan en peligro la estabilidad regional o mundial— quedan exclusivamente bajo la jurisdicción del Estado, y las organizaciones internacionales u otros Estados, no pueden intervenir.⁷⁵

Con base en sus normas nacionales y de acuerdo a los tratados internacionales de los que es parte, el Estado tiene tanto el derecho como la obligación de atender, por sus propios medios, las necesidades de su población. Por su parte, si la comunidad internacional considera que estos procedimientos no son adecuados, cualquier Estado u organismo internacional tendrá que agotar todos los recursos a su alcance antes de utilizar la fuerza armada para intervenir en asuntos internos del país o participar activamente en cualquier conflicto interno.⁷⁶

Frente a esta restricción, la protección humanitaria se torna sumamente complicada tanto para el Estado en cuestión, como para la comunidad internacional en su conjunto. De un lado, la guerra debilita seriamente a cualquier gobierno: mina toda capacidad de respuesta inmediata ante las necesidades de su población y cierra toda posibilidad de que, por sí solo, combata a las fuerzas disidentes al tiempo que mantenga la estabilidad del país, supervise sus relaciones internacionales y brinde protección humanitaria. Del otro, aunque la

⁷⁵ "La soberanía como concepto del derecho internacional tiene tres aspectos fundamentales: externo, interno y territorial. El aspecto externo de la soberanía es el derecho del Estado de determinar libremente sus relaciones con otros Estados, o con otras entidades, sin restricción o control por parte de otro Estado. Este aspecto de la soberanía se conoce también con la denominación de independencia [...] El aspecto interno de la soberanía consiste en el derecho o la competencia exclusivos del Estado para determinar el carácter de sus propias instituciones, asegurar y proveer lo necesario para el funcionamiento de ellas, promulgar leyes según su propia selección y asegurar su respeto. El aspecto territorial de la soberanía consiste en la autoridad completa y exclusiva que un Estado ejerce sobre todas las personas y cosas que se encuentran dentro, debajo o por encima de su territorio" Max Sorensen (ed.), *Manual de Derecho Internacional Público*, *op. cit.*, p. 264.

⁷⁶ César Sepulveda, *Derecho Internacional*, *op. cit.*, pp. 83-90.

comunidad internacional reconozca la debilidad del Estado y esté dispuesta a ayudar a la población civil, el tipo de conflicto –interno— limita su participación y la excluye –en teoría— de cualquier tipo de intervención, aunque sea con fines humanitarios.⁷⁷

Este es uno de los principales problemas ante los procedimientos de intervención humanitaria. A diferencia de la protección humanitaria, la intervención consiste en una serie de prácticas en las cuales se utiliza la fuerza armada con el propósito de penetrar las fronteras de un país renuente a que los contingentes de protección humanitaria desplieguen sus tropas y brinden ayuda a los individuos en peligro, ya sea por las acciones del propio gobierno o por las de los grupos paramilitares o rebeldes. A grandes rasgos, los elementos en los procesos de intervención humanitaria son: el uso de la fuerza armada —ya sea en contra del ejército o de los grupos beligerantes— para someter a aquellos que impiden el despliegue de contingentes de ayuda a la población; la ausencia de gobierno o de las autoridades locales; la proliferación de armas entre grupos guerrilleros, o bien poblaciones que mueren de hambre; la explotación de los recursos o medios de apoyo con fines políticos o ideológicos; y la respuesta o solidaridad de la comunidad internacional.⁷⁸

Como es de suponerse, la intervención humanitaria desata un dilema difícil de resolver. Por una parte, la intervención en los asuntos internos de un Estado está penalizada por el Derecho Internacional pues la soberanía y la

⁷⁷ Stanley Hoffmann, *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1996, p. 12-37.

⁷⁸ James O. C. Janah, "Humanitarian Intervention" en Thomas G. Weiss y Larry Minear, *Humanitarianism Across Borders*, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 1993, pp. 76-81.

autodeterminación de los pueblos son normas base del sistema internacional. Por la otra, el bienestar del individuo y el respeto de los derechos humanos son principios básicos del régimen de protección humanitaria que representa el interés de la comunidad internacional por asegurar niveles mínimos de vida.

La intervención humanitaria conlleva un debate en términos de soberanía *versus* sufrimiento que carece de un marco jurídico internacional regulatorio:

El Derecho Internacional y la política mundial que lo crea y sustenta, todavía manifiestan tensiones sin resolver entre la primacía de la soberanía del Estado y la creciente preocupación internacional respecto a las violaciones de los derechos humanos que ocurren dentro de las fronteras territoriales de un Estado.⁷⁹

El debate sobre la seguridad humana (*human security*) y la intervención humanitaria, a juicio del Secretario General de la ONU, Sr. Kofi Annan, deben encabezar la lista de los asuntos internacionales del siglo XXI:

Debemos adaptar a la ONU a un mundo con nuevos actores, nuevas responsabilidades y nuevas posibilidades para la paz y el progreso [...] La globalización y la cooperación internacional redefinen la soberanía del Estado, en su sentido más básico [...] El reto del Consejo de Seguridad y de la ONU en su conjunto para el próximo siglo es: promover la unidad internacional ante el principio de que las violaciones masivas de los derechos humanos —donde sea que tengan lugar— no deben permitirse [...] Esta es una nueva era] donde las nociones tradicionales de soberanía ya no hacen justicia a las aspiraciones de la humanidad de obtener sus libertades fundamentales [...] El desarrollo de las normas internacionales a favor de la intervención para proteger a los civiles de cualquier masacre sin duda, representará grandes retos para la comunidad internacional.⁸⁰

Aunque la coexistencia pacífica de los Estados se sustenta en el respeto a las fronteras,⁸¹ los estudios de caso demuestran que en la práctica la interferencia

⁷⁹ Kelly Kate y David Forsythe, "Human Rights, Humanitarian Intervention, and World Politics", *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, 1993, p. 312 .

⁸⁰ Discurso del Señor Kofi Annan ante el pleno de la Asamblea General de la ONU durante su 54ª Asamblea, Nueva York, septiembre 1999 (www.un.org).

⁸¹ El artículo 7 de la Carta de la ONU contiene los principios básicos de la no intervención: "ninguno de los principios contenidos en la presente Carta autorizarán a la Organización de las

en los asuntos internos del Estado se ha utilizado en varias ocasiones sin lineamientos claros y bajo condiciones diversas. El término *humanitario*, aunque mundialmente reconocido, es muy laxo, pues comprende desde la protección de los derechos humanos hasta la ayuda en diversas situaciones de emergencia, como lo son las guerras, los desastres naturales, las epidemias o la hambruna.⁸²

Para evitar estas controversias y, sobre todo, para separar a la protección humanitaria de la intervención, desde hace varias décadas, los Estados miembros de la Cruz Roja reconocieron la necesidad de proteger a los niños aun en guerras internas. A juicio de la organización, a pesar de la naturaleza de los enfrentamientos dentro de las fronteras de un Estado, el gobierno e incluso los grupos rebeldes tienen la responsabilidad, ante su población y frente al mundo, de brindar protección a la infancia.

Los principios básicos enmarcados en el Segundo Protocolo Adicional a las Convenciones de 1949 establecen que:

Las Atlas Partes Contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar las presentes reglas:

- a) Se proporcionará a los niños los cuidados y la ayuda que necesiten y, en particular [...]

Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de jurisdicción doméstica del Estado ..." (Artículo 7 párrafo 2 de la Carta de la ONU). Sin embargo, en el artículo 2(7), se estipula que las operaciones contempladas dentro del Capítulo VII del mismo documento no se verán afectadas por reglas del artículo 7. Por su parte, la Resolución de la Asamblea General 2131 pretende regular la intervención directa e indirecta —económica, política o cualquier otro tipo de medida coercitiva en contra de otro Estado. Pero en la práctica, la intervención indirecta —el apoyo a grupos terroristas o beligerantes por parte de Estados distintos en los que operan o los bloqueos económicos— son mecanismos de presión común y frecuentemente utilizados. Algunos documentos que regulan la no intervención son la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), los distintos pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia, la Resolución S/RES/688 (1991) producto de la Guerra del Golfo y la Resolución A/RES/43/131 referente a la protección humanitaria de las víctimas de desastres naturales y situaciones similares (Kelly Kate y David Forsythe, *art. cit.*, pp. 292-294).

⁸² *Ibid.* p. 317.

- b) se tomarán medidas oportunas para facilitar la reunión de las familias temporalmente separadas.
- c) Los niños menores de 15 años no serán reclutados en las fuerzas o grupos armados y no se permitirá que participen en las hostilidades.
- d) La protección especial prevista en este artículo para los niños menores de 15 años seguirá aplicándose a ellos si, no obstante las disposiciones del apartado c), hayan participado directamente en las hostilidades y hayan sido capturados.
- e) Se tomarán medidas para [...] trasladar temporalmente a los niños de la zona en que tengan lugar las hostilidades a una zona del país más segura y para que vayan acompañados de personas que velen por su seguridad y bienestar.⁸³

De cualquier manera, a pesar del esfuerzo que representan estas normas, la protección de la infancia durante las guerras internas es todavía muy complicada, pues “en la nueva era de guerras internas y deformadas, la maquinaria internacional de protección humanitaria enfrenta nuevos retos para los que no está preparada”.⁸⁴

La infancia atrapada en sus fronteras

Las guerras de la última década no se limitan al enfrentamiento entre dos o más grupos armados. Ante este tipo de conflictos que desatan inestabilidad política y económica, movilizaciones masivas de la población dentro o fuera del país, hambruna, enfermedades, así como serias modificaciones en la vida social, la comunidad internacional ha tenido que idear estrategias especiales para atender a las víctimas, promover programas de reconstrucción económica y social,

⁸³ Segundo Protocolo Adicional a las Convenciones de Ginebra de 1949, artículo 4, párrafo 3ro. en International Committee of The Red Cross, *Protocols Additional to the Geneva Conventions*, op. cit., p. 92.

⁸⁴ Maggie Black, *The Story of UNICEF*, op. cit., p. 268.

así como mantener el equilibrio político que abra la posibilidad de entablar negociaciones entre los contendientes.

Aunque cada conflicto es un caso único y la respuesta de la comunidad internacional es diferente dependiendo de las circunstancias, cualquier proceso que pretenda brindar protección a los niños de guerra se basa en dos principios básicos.

El primero de ellos es reconocer al conflicto como una situación de *emergencia compleja*; es decir, como una "guerra dentro de las fronteras de un Estado que tiene múltiples causas, entidades políticas y consecuencias".⁸⁵ Aunque es verdad que las emergencias producto de la guerra nunca han sido simples, el término *complejas* las distingue de las tradicionales por ser guerras entre entidades políticas –no necesariamente gobiernos– que mediante manifestaciones violentas y fuertes tensiones, étnicas, religiosas o ideológicas, reclaman el control del país y ponen en jaque la seguridad de la población civil nacional e internacional.

El segundo, producto del primero, es admitir que ante este tipo de guerras no basta con identificar a los grupos armados y sus aliados, sino que además, es necesario poner en marcha métodos que garanticen la protección humanitaria – tanto en las zonas controladas por el gobierno como por las fuerzas disidentes– y procuren la estabilidad política, al tiempo que mantienen el control de los grupos armados.

⁸⁵ Joanna Macrae y Anthony Zwi, *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Londres, Zed Books, 1994, pp. 21-33.

Un país en guerra se debilita rápidamente, más aún si no es un Estado fuerte (como es el caso de los países africanos, ver *infra* pp. 80-90); pierde la capacidad de controlar los enfrentamientos, lo mismo que de atender a la población civil, principal víctima de las emergencias complejas y poner en marcha programas de estabilización política y social. En estas circunstancias, es casi evidente que los Estados son prácticamente incapaces de enfrentar el problema por sí solos. Las variables de un conflicto son muchas, las guerras en el mundo varían y la necesidad de respuesta es tan grande que requiere de diversas fuentes de apoyo y estrategias conjuntas.

Un cambio de estrategia ante las guerras internas

Estos problemas son tan grandes que difícilmente pueden resolverse con la participación de un individuo o una organización. Puede concluirse entonces, que la protección de las poblaciones en peligro requiere la participación de la sociedad civil, lo mismo que de los líderes políticos y de los gobiernos

*Michael Longford**

El fin de la Guerra Fría y los cambios que produjo en el contexto internacional, las características y dimensiones actuales de los conflictos armados y la amenaza que representa la guerra para los niños han abierto ciertas oportunidades de

* Michele Longford, "NGOs and the Rights of the Child" en Peter Willetts, *The Conscience of the World*, Washington, Brookings Institution, 1996.

participación a otros actores además del Estado, como las ONG, los medios de comunicación, individuos particulares y las fundaciones privadas.⁸⁶

Por ejemplo, la ONU y la Cruz Roja han tenido que apoyarse en diversos medios para brindar protección humanitaria. El análisis del cambio en las estrategias de ambas organizaciones permite identificar la participación de otros actores, su papel en el proceso y el significado que adquieren nacional e internacionalmente. Al tiempo que genera nuevas dudas y dilemas, este cambio explica, en gran medida, cómo y por qué los actores no estatales han ganado terreno en el proceso de protección a los niños de guerra.

Las Operaciones de la ONU

Desde sus inicios, uno de los principales objetivos de la ONU ha sido controlar la amenaza o el uso de la fuerza entre los Estados. Las dos guerras mundiales demostraron a la comunidad internacional la necesidad de crear mecanismos para la solución pacífica de controversias o, en su defecto, para controlar los enfrentamientos armados entre Estados. En los capítulos VI y VII de la Carta de la ONU, los Estados Partes establecieron algunos parámetros para el uso de la fuerza en circunstancias específicas. En caso de que las partes en conflicto no resuelvan su controversia mediante los diferentes mecanismos, el

⁸⁶ En los últimos años, la naturaleza de los conflictos armados dentro de las fronteras del Estado ha cambiado radicalmente. En primer lugar, son conflictos que, por estar dentro de las fronteras de un Estado, no son —en teoría— parte de la jurisdicción internacional. En segundo, son guerras que afectan directamente a la población civil: entre 1990 a 1995, 93 guerras en 70 países dejaron un saldo de 5 millones de civiles muertos (un cuarto del total desde la Segunda Guerra Mundial). Si al iniciar el siglo, de 80 a 90% de las víctimas de guerra eran soldados, ahora que termina, aproximadamente 75% de las víctimas son civiles (Jarat Chopra, "Introducing Peace Maintenance" en su libro *The Politics of Peace Maintenance*, Londres, Lynne Rinner, 1998, p.1).

Consejo de Seguridad (CS) tiene la capacidad de poner en marcha operaciones para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.⁸⁷

Las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP) son uno de los medios que la ONU utiliza para controlar y resolver los conflictos entre países.⁸⁸ Con la aprobación del Estado en el cual se llevará a cabo la Operación, el CS determina su duración, tamaño y objetivos que pueden ir desde impulsar los mecanismos necesarios para propiciar la negociación entre las partes hasta el despliegue de Fuerzas Armadas con el propósito de contener los enfrentamientos. Los Estados Partes que deciden participar proporcionan el personal para los contingentes armados, así como el equipo o los recursos necesarios.⁸⁹

Mediante la acción conjunta del CS y los miembros de la Organización, las OMP pretenden controlar el conflicto armado hasta que se resuelva el problema entre las partes contendientes.⁹⁰ Sin embargo, el enfrentamiento bipolar, particularmente el *impasse* en el que permaneció el Consejo de Seguridad,

⁸⁷ A grandes rasgos, las características del uso de la fuerza por parte de la ONU es decisión exclusiva del Consejo de Seguridad (CS) —comandante de las fuerzas armadas— y opera bajo el consentimiento de los Estados Partes del conflicto. Las Fuerzas Armadas de la ONU están formadas por tropas de todos los países miembros de la Organización, excepto de los miembros permanentes del CS (Estados Unidos, Rusia, Francia, Gran Bretaña y China). Los miembros de la ONU proporcionan voluntariamente los contingentes y el financiamiento para las operaciones en el momento que el Secretario General lo pide. Sin embargo, el uso de la fuerza es sólo para propósitos de autodefensa, incluyendo la defensa de la Operación. Los principios básicos de todas las operaciones son tanto la imparcialidad como la neutralidad. De 1945 a 1989, la ONU utilizó este tipo de operaciones en 15 ocasiones (Capítulos VI y VII de la Carta de la ONU en Modesto Seara Vázquez, *Una Nueva Carta de Naciones Unidas, op. cit.*, e *Ibid.*, pp. 3-7).

⁸⁸ Cabe hacer notar que el término OMP es la denominación técnica que utiliza la ONU y una clasificación por parte de los estudiosos de las relaciones internacionales, particularmente aquéllos dedicados al estudio de la seguridad o al uso de la fuerza en la política internacional. Las diferencias entre las diversas generaciones de OMP describen un proceso de evolución que no se ve reflejado en la Carta Constitutiva de la ONU, pero está presente en los estudios de caso y en las movilizaciones que ha llevado a cabo la Organización en los últimos años.

⁸⁹ *Ibid.*, artículos 33-51 de la Carta de la ONU.

⁹⁰ Para una descripción más completa de las características e historia de las OMP ver Alan James, *Peacekeeping in International Politics*, Londres, Macmillan, 1990 y ONU, *Blue Helmets: a Review of UN Peacekeeping*, ONU, Nueva York, 1990.

impidió a la Organización tener una participación eficaz en la resolución de los conflictos armados durante esa época.

Con el fin de la Guerra Fría y debido a que las guerras de los últimos años han sido en su mayoría internas, la ONU modificó sus procedimientos de acción.⁹¹ De 1989 a 1995, las nuevas operaciones, esta vez de creación o establecimiento de la paz (*peace making* o *peace enforcement*), tuvieron el propósito de contener las guerras altamente contagiosas con medidas preventivas o movilizaciones armadas de mayor magnitud que las OMP tradicionales. A diferencia de estas últimas, las nuevas operaciones al tiempo que desplegaban contingentes armados, también tenían la misión de atender las necesidades de la población civil y erradicar el conflicto. Es decir, esta nueva era de las operaciones de la ONU incluyó elementos militares y civiles en un mismo proceso: soldados para controlar el conflicto y personal médico o de apoyo para atender las necesidades básicas de la población afectada. Con ello, los principios establecidos en la Carta de la Organización cobraban un nuevo significado al incluir medidas de protección humanitaria en las acciones para controlar las amenazas a la paz y los actos de agresión.⁹²

⁹¹ Sin lugar a dudas, al terminar la Guerra Fría hubo un cambio en la organización mundial. Al desaparecer la tensión que provocaba el enfrentamiento bipolar, las guerras en el interior de las fronteras de los Estados fueron más notorias y poco a poco se convirtieron en una variable importante de la seguridad internacional. Además, desde la perspectiva de la Organización, el nuevo proceso "plantea todo un mosaico de contradicciones". En los últimos años, la Organización no sólo se enfrenta a los conflictos armados, sino que hay otras variables que amenazan la paz: la proliferación de armas de destrucción en masa, el racismo, los avances tecnológicos que "entrañan nuevos riesgos para la estabilidad: daños ecológicos, la destrucción de la vida en familia y la comunidad y la intrusión en la vida y los derechos de los individuos", sin olvidar por supuesto, el deterioro económico, la injusticia social y la opresión política que desde hace mucho, generan tensiones y conflictos nacionales e internacionales (Boutros Boutros-Ghali, *Un Programa para la Paz 1995*, Nueva York, ONU, 1995, pp. 48-50).

⁹² *Loc cit.* y Jarat Chopra, *Peace Maintenance. The Evolution of International Political Authority*, Londres y Nueva York, Routledge, 1999, p. 22.

Así, la ONU puso en marcha operaciones de intervención directa en los asuntos del Estado, no sólo con miras a controlar la guerra, sino también con el firme propósito de hacer cumplir las normas de coexistencia pacífica y protección humanitaria. El fin de la Guerra Fría reactivó el CS⁹³ y, aunque no del todo exitosas, las nuevas operaciones de *peace enforcement* o *peace making* fueron multidisciplinarias: supervisaban los acuerdos de cese al fuego, reagrupan y desmovilizaban a las Fuerzas Armadas, impulsaban los programas de desarme y desmantelamiento de minas antipersonales, reintegraban a los combatientes a la vida civil, facilitaban el regreso de los refugiados a su lugar de origen y proveían protección humanitaria.⁹⁴

Sin embargo, para mediados de la década de 1990, la estrategia era ya obsoleta.⁹⁵ Las emergencias complejas demostraron a la ONU que las operaciones de *peace enforcement* ya no cubrían las necesidades del momento. Actualmente, la tercera generación de operaciones de mantenimiento político de paz (*political peace maintenance*), pretende no sólo controlar la guerra, sino también coordinar las actividades diplomáticas y políticas del país, entrenar a las

⁹³ "El fin de la confrontación Este-Oeste hizo posible poner fin a la constante interposición del veto por parte de alguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En tal virtud, el surgimiento de un consenso dentro del Consejo de Seguridad lo posibilitó para ejercer las facultades que la Carta le ha conferido en materia de paz y seguridad". Joel Hernández, "Nuevos ámbitos de acción de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz: implicaciones para el orden mundial" en Olga Pellicer (comp.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México, SRE-FCE, 1994, pp. 150-151.

⁹⁴ ONU, *Multidisciplinary Peacekeeping: Lessons From Recent Experience*, www.un.org/Depts/dpko/lessons/handbuk.htm

⁹⁵ Para 1995, con los precedentes que sentaron los casos de la Guerra del Golfo (1991), el conflicto en Somalia (1992) y la desintegración de Yugoslavia (1992), la Organización reconoció que los procedimientos para controlar este tipo conflictos deberían ser de mayor alcance e incluir más prerrogativas para atender el conflicto. La desintegración del Estado y la necesidad de atender a estas poblaciones en guerra, demostraron a la ONU que hacer uso de la fuerza conforme los lineamientos tradicionales ya no era suficiente (Marrack Goulding, "The Evolution of United Nations Peacekeeping", *International Affairs*, Vol. 69, no. 3, 1993, pp. 451-464).

nuevas fuerzas policíacas, poner en marcha reformas constitucionales, judiciales o electorales, así como promover la recuperación o rehabilitación económica, brindar ayuda humanitaria y vigilar las movilizaciones armadas.⁹⁶

Ante la debilidad del Estado y mediante las operaciones de *peace political maintenance*, la ONU pretende fortalecer a los países dañados seriamente prácticamente por la guerra: es necesario, reemplazar sus funciones y sustituirlas por programas de apoyo hasta que el Estado sea capaz de responder por sí solo.⁹⁷ Con base en estas características, el nuevo mandato de la ONU pareciera no tener límites: inicia con las movilizaciones armadas para detener el conflicto, se desarrolla mediante un sin fin de actividades que prácticamente requieren la jurisdicción de los mecanismos de la ONU sobre el territorio en guerra y, a ciencia cierta, no se sabe dónde termina.

A diferencia del mandato inicial de la Organización contenido en los Capítulos VI y VII de la Carta de la ONU, las nuevas operaciones de *peace political maintenance* además de contener las movilizaciones armadas dentro de las fronteras de un Estado, también están diseñadas para evitar el colapso del Estado en guerra, lo que supone la intervención directa de los mecanismos de la ONU en los asuntos políticos, económicos y sociales del país en cuestión.⁹⁸

Una de las tareas más difíciles de esta generación de operaciones es la protección humanitaria y el acercamiento al único elemento nacional que no puede reemplazarse: el individuo.⁹⁹ Irónicamente, al tiempo que es el elemento más

⁹⁶ Jarat Chopra, *Peace Maintenance...*, *op. cit.*, pp. 190-192.

⁹⁷ *Loc cit.*

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 195-198.

⁹⁹ Ésta es quizá una de las características más delicadas en las nuevas operaciones de la ONU. Si la intervención directa de la Organización en los asuntos internos de un Estado sobrepasa

débil, la participación directa de la población civil en la reconstrucción de su Estado es la pieza clave del proceso.

Ante la complejidad de este objetivo y bajo serias restricciones económicas, políticas y sociales del Estado en guerra, la ONU ha tenido que valerse de otros actores para atender las necesidades de la población e iniciar los programas de reconstrucción. La cantidad de variables, la escasez de recursos y la necesidad imperante de ayuda obliga prácticamente a cualquier organización —la ONU o la Cruz Roja— a recurrir a todo tipo de actores que puedan contribuir a la causa, pero sin minar (o terminar por destruir) la autoridad del Estado.

La percepción de la Cruz Roja

De la misma manera que la ONU, la participación de la Cruz Roja en cuestiones de protección humanitaria ha adquirido un nuevo sentido. Desde sus inicios, la misión de la Cruz Roja ha sido aminorar los efectos de la guerra en la población civil y brindar ayuda humanitaria a todo individuo que la necesite. Sin embargo, en esta década, la ayuda que brinda cualquier organización con el propósito de mantener los servicios básicos en pro de la integridad del ser humano, puede alterar el rumbo de la guerra, pues “el control de los bienes, empleos y servicios es pieza clave en los conflictos armados de esta época. Quien

los lineamientos legales del orden internacional, la protección humanitaria y todas las acciones en nombre de ella (intervención, sanciones e incluso los procesos de observación) generan controversias aún más serias (Para un análisis más detallado de las características y el debate acerca de la intervención humanitaria veáse: Stanley Hoffmann, *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1996 y Thomas G. Weiss y Cidny Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention*, *op. cit.*). Sin embargo, el objetivo en este punto de la investigación no es cuestionar su legalidad, sino subrayar las nuevas características e implicaciones.

los posee, adquiere ventajas comparativas sobre el grupo que no tiene acceso a ellos".¹⁰⁰

En las guerras internas de los últimos años, la protección a la población civil tiene un papel crucial: el frente que logre captar (o bien, cooptar) cualquier tipo de ayuda adquiere un punto a su favor. Ya sea como grupos armados de apoyo – voluntario o involuntario— las *fuerzas civiles* representan una ventaja, lo mismo para los grupos disidentes que para el Estado. Ante esta nueva situación, los civiles han dejado de ser cifras en el balance de heridos, muertos y desplazados, para convertirse en una determinante del resultado de los enfrentamientos.¹⁰¹

Esta característica del problema sugiere que ninguno de los principios básicos de la Cruz Roja (imparcialidad, neutralidad e independencia) pueden respetarse con sólo brindar protección a quien más la necesita. Desplegar los dispositivos de ayuda en las zonas más afectadas por la guerra ya no es suficiente. Al terminar el siglo, la protección humanitaria tiene un nuevo desafío: atender a las víctimas de la guerra sin dar ventajas comparativas a alguno de los frentes, coordinar actores y lograr que los programas de ayuda dejen de ser un paliativo para convertirse en acciones que, de raíz, terminen con los enfrentamientos y eliminen el problema.¹⁰²

Como es de suponer, el número de variables en las guerras de esta década requiere una nueva estrategia lo suficientemente audaz y completa como para, al

¹⁰⁰ Nicholas O. Berry, *War and The Red Cross. The Unspoken Mission*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997, p.132.

¹⁰¹ Claudio Caratsch, "Humanitarian design and political interference: The Red Cross work in the post-Cold War period", *International Relations*, Vol. 11, no. 4, 1993, pp. 305-308.

¹⁰² El ejemplo más reciente es el caso de Albania donde la Cruz Roja se encarga de proveer educación, agua potable, atención médica y rehabilitación psicológica a más de 2500

mismo tiempo, brindar ayuda, atender las necesidades de emergencia, reconstruir un Estado, poner en marcha programas de rehabilitación, reunir fondos y prevenir el surgimiento de nuevos conflictos. Hasta ahora, ningún Estado u organización ha demostrado la capacidad de afrontar el reto por sí solo. Un país que enfrenta una guerra de este tipo no puede dar una respuesta integral. Es decir, brindar la atención humanitaria que su población requiere, particularmente los civiles, diseñar o poner en marcha programas de recuperación económica y estabilidad política, al tiempo que coordina acciones nacionales e internacionales para erradicar el conflicto y recuperar la paz.

El nuevo panorama presenta una situación en la que no sólo los fondos y el personal de las misiones de la ONU y la CR han aumentado en los últimos años, sino que la búsqueda de información, el acercamiento a las víctimas y a los grupos beligerantes, la movilización de las brigadas de ayuda y la necesidad de políticas adecuadas exigen estrategias más completas.

Éste es el caso de los niños de la guerra; en sólo cinco años, el número de víctimas sobrepasó por mucho el de la Segunda Guerra Mundial. Ante la incapacidad del Estado para enfrentarlo, ya sea por la debilidad histórica de sus instituciones o por los estragos en su estructura a causa la guerra, la participación directa de otros actores no sólo es necesaria, sino indispensable. Las organizaciones no gubernamentales —nacionales e internacionales—, los medios de comunicación, las organizaciones privadas, los individuos, e incluso, las

refugiados de Kosovo en el campamento Quatromi al norte del país (<http://www.ifrc.org/news/dftf/stories>).

instancias gubernamentales o los organismos de organizaciones internacionales, adquieren presencia en el proceso y se convierten en una herramienta indispensable para apoyar al Estado en los procesos de protección a la infancia.

Las emergencias complejas de esta década –los niños de la guerra como una de ellas– han demostrado que actualmente, las guerras no se resumen al enfrentamiento entre dos ejércitos, sino que también atacan directamente a la población civil, ponen en jaque la estabilidad política y social del país en cuestión, restándole capacidad para atender las necesidades humanitarias, controlar el conflicto y procurar la estabilidad del Estado. La cantidad de variables, el tipo y las dimensiones del conflicto, y no necesariamente la pérdida de validez del Estado como el actor principal de las relaciones internacionales,¹⁰³ obligan a la comunidad internacional a idear nuevas estrategias. Si el mundo quiere asegurar el mañana de sus niños, tendrá que invertir hoy todos los recursos que tiene a su alcance.

¹⁰³ La capacidad o el papel del Estado, desde una perspectiva sistémica o unitaria, ha sido el punto de partida para explicar la naturaleza y el desarrollo del sistema internacional. Así, para las diferentes corrientes de las Relaciones Internacionales, si el Estado pierde o gana terreno frente a otras unidades del sistema –como las llamaría Robert Keohane– (corporaciones multinacionales, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, entre otros) es una buena razón para, desde diferentes miradores, cuestionar la validez del sistema estadocéntrico –una de las premisas centrales de la perspectiva teórica realista. Cada enfoque teórico tendrá sus propias variables, hipótesis y explicaciones. Desde la perspectiva del realismo tradicional, los Estados son los actores preponderantes en el proceso internacional; se comportan racional y unitariamente, mientras que sus intereses, definidos en términos de poder, dominan sus acciones (Hans J. Morgenthau, "Politics Among Nations" en Stanley Hoffman (ed.), *Contemporary Theory in International Relations*, New Jersey, Prentice Hall, 1960, pp. 55-60). Para los realistas más convencidos –como Hans Morgenthau o Eduard H. Carr (Eduard H. Carr, *The Twenty Year's Crisis, 1919-1939*, Nueva York, Harper & Row, 1946; y Hans J. Morgenthau, "Politics Among Nations"... art. cit.)- es impensable la posibilidad de que existan otros actores centrales además de los Estados (Joseph Grieco, "Anarchy and Cooperation Among Nations" en su libro *Cooperation Among Nations*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, pp. 3-4 y Robert Alexord y Robert Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions" en David Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 86-87). El sistema mundial se basa en ellos como las únicas unidades de análisis con la capacidad de influir y determinar el rumbo de la política mundial. Sin embargo, otras tendencias han considerado la posibilidad de incluir diversos actores.

CAPÍTULO III

LAS PARTICULARIDADES: EL ESTADO Y EL CONFLICTO EN UGANDA

Las revoluciones [...] deben analizarse desde una perspectiva estructural, prestando especial atención a los contextos internacionales y a los acontecimientos en el interior y en el exterior, que afectan al desplome de las organizaciones de Estado o de antiguos regímenes y la construcción de nuevas organizaciones.

*Theda Skocpol**

* Theda Skocpol, *Los Estados y las Revoluciones Sociales. Un estudio comparado de Francia, Rusia y China*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Como se vio en el capítulo anterior, el problema de los niños de la guerra es una de las “emergencias complejas” que ha obligado a la comunidad internacional a idear nuevas estrategias en donde participen diferentes actores. Al identificar un conflicto armado en especial, es posible acotar la investigación y estudiar con detalle las condiciones o las causas por las que los actores no estatales ganan espacios y se convierten en piezas claves de los programas en pro de la infancia de la guerra. Las posibilidades que tiene el Estado para atender las necesidades de los niños y particularmente, los motivos que llevan a la participación de otros actores internacionales, sólo pueden analizarse ampliamente en un ejemplo específico.

El objetivo de este capítulo es, entonces, centrar la investigación en uno de los casos que arroja más elementos al análisis: el de Uganda, pues su proceso histórico describe un conflicto armado de más de 30 años donde resaltan las características de una guerra que ha orillado a la población a aceptarla como su *modus vivendi*. Además, las particularidades del Estado africano explican, en gran medida, cómo los actores no estatales han ganado espacios y se han convertido en una de las herramientas para responder a las necesidades de los niños de la guerra.

Con el afán de reunir los elementos necesarios para estudiar la participación de los actores no estatales en Uganda, este capítulo se divide en dos partes. La primera es un breve recuento histórico que describe los antecedentes y las características de la guerra; y, la segunda es un análisis del Estado ugandés

que identifica cuáles son las condiciones que permiten e incluso hacen necesaria la participación de otros actores.

Las raíces del conflicto, las cuestiones en disputa, los intereses en juego, las variables que intervienen y, sobre todo, la forma o estructura del Estado en Uganda abren la posibilidad de analizar por qué los actores no estatales adquieren presencia en los programas de protección a la infancia. A grandes rasgos, en estas páginas pretendo mostrar que la historia y las características del Estado ugandés, aunados a los elementos del capítulo anterior (los cambios de las guerras, así como las nuevas estrategias de la ONU y la Cruz Roja para atender a la población), modifican e influyen las posibilidades de respuesta, la necesidad de participación y los canales de acceso de los actores no estatales.

La historia de una guerra

Las revoluciones son las locomotoras de la historia

Karl Marx

Con 241, 039 kilómetros cuadrados, una población de 20.9 millones de habitantes, 38 distritos y varios grupos étnicos,¹⁰⁴ Uganda ocupa un papel central en la historia africana. Con Sudán al norte, Tanzania, Ruanda y Burundi al sur, Kenia al este y el Congo al oeste, el país está situado en una de las zonas más conflictivas del continente. Su participación en la Guerra de los Grandes Lagos y la guerra

¹⁰⁴ Statistics Department, *Uganda Demographic and Health Survey*, Maryland, Ministry of Finance and Economic Planning, 1995, p. 1.

constante en la que ha vivido los últimos 30 años, la colocan en una situación de especial inestabilidad.

Como muchos otros países de África, Uganda es una mezcla de diferentes grupos étnicos, religiones, nacionalidades y culturas. Al dividir con fronteras geográficas las identidades étnicas, toda nación corre el riesgo de fracturar su identidad a tal grado que su consolidación se convierte en un proceso largo doloroso y, en algunos casos, difícil de alcanzar.¹⁰⁵ Esta es la situación ugandesa: los enfrentamientos armados de las últimas décadas hacen de su historia un laberinto de intereses y discrepancias entre las cuales se debate la infancia.

Los reinos, las tribus y las religiones

Los primeros registros de la historia moderna ugandesa datan de 1860, cuando algunos europeos se adentraron en los territorios de los Grandes Lagos. En el centro de lo que hoy es Uganda, estaba el reino de Buganda --una vasta extensión de tierra entre el Ecuador y las costas del Lago Victoria-- bajo el mandato del rey (*Kabaka*) Mutesa I. Alrededor estaban los reinos Akole, Buyoro y Toro. En cada uno, el poder estaba en manos de un sólo jefe o rey, quien tomaba todas las decisiones pues no había división de poderes. La supremacía de un

¹⁰⁵ Según Benedict Anderson una nación es "una comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana. Imaginada porque aun los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas [...] Limitada porque incluso la mayor de ellas tiene fronteras finitas, aunque elásticas, más allá de las cuales se encuentran otras naciones. Ninguna nación se imagina con las dimensiones de la humanidad [...] Soberana porque el concepto nació en una época en que la Ilustración y la Revolución estaban destruyendo la legitimidad del reino dinástico jerárquico, divinamente ordenado". Evidentemente, las naciones en África no cumplen con estas características que Benedict Anderson describe (Benedict Anderson, trad. Eduardo L. Suárez, *Comunidades Imaginadas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 23-25).

reino sobre otro dependía de sus tierras, cuyo valor se determinaba por sus cultivos y no por ser un bien en sí mismas.¹⁰⁶

Sin duda alguna, Buganda era el reino más poderoso de Uganda debido a su organización política y su forma centralizada de gobierno. Mientras los otros reinos se preocupaban por adquirir más tierras y aumentar su territorio, los bugandeses se ocupaban en mantener estricto control sobre sus tribus para fortalecer el régimen centralizado que permitiera el control estricto de las tribus. La rivalidad entre los reinos fue creciendo conforme Buganda extendía sus fronteras, particularmente a expensas de Buyoro.¹⁰⁷

Sin embargo, lo que desató la guerra en Uganda no fueron los enfrentamientos entre tribus o reinos, sino el proceso de colonización. Entre 1886 y 1890, los ingleses y los alemanes dividieron el Este de África. Kenya y Uganda quedaron bajo el mandato de Inglaterra, mientras que Alemania administró Tanzania, Burundi y Ruanda. Sin embargo, con la derrota de Alemania tras la Primera Guerra Mundial, su imperio se desmoronó: Tanzania pasó a manos inglesas, al tiempo que Burundi y Ruanda fueron protectorados belgas, primero con el mandato de la Liga de las Naciones y después con el de la ONU.¹⁰⁸

El primer misionero protestante llegó a Uganda en 1878 y un año más tarde llegaron las misiones católicas. El *Kabata*, quien buscaba un aliado confiable y poderoso para poder derrocar a sus enemigos en Egipto, enfrentó un dilema al tratar de decidir qué religión debería adoptar. Para 1884, al morir Mutesa I, el

¹⁰⁶ Kenneth Ingham, *The Making of Modern Uganda*, Londres, George Allen & Unwin Ltd, 1958, pp. 13-18.

¹⁰⁷ *Ibid.*, pp. 19-40.

¹⁰⁸ David E. Aper, *The Political Kingdom in Uganda*, Londres, Frank Cass, 1997, pp. 3-28.

problema no había sido resuelto. Cuando Inglaterra adquirió el protectorado, Uganda era un territorio donde las diferencias entre reinos y las disputas religiosas marcarían el resto de su historia.

El protectorado

La llegada de las religiones occidentales al país a finales del siglo XIX, particularmente las diferencias entre los ingleses (protestantes) y los franceses (católicos), dañaron el fino equilibrio al provocar una guerra civil en Uganda.¹⁰⁹ La religión no sólo dividió al país, sino que resaltó las profundas diferencias entre los reinos y las tribus. A grandes rasgos, esta fractura permitió a los ingleses fundar un protectorado en Uganda (1894) y, al iniciarse el nuevo siglo, Inglaterra ya había extendido un complejo mecanismo de control. Tan pronto adquirieron el protectorado, los ingleses implantaron un régimen de colonización indirecto. Es decir, una forma de gobierno que daría a las comunidades africanas la oportunidad de tener un contacto más cercano con la nueva forma de administración política y social, pues los colonizadores utilizarían las estructuras tribales como herramientas administrativas. Los jefes de las tribus formarían parte de la administración inglesa con el objetivo de crear un gobierno único donde las funciones de ingleses y ugandeses fueran complementarias.¹¹⁰ Sin embargo, en

¹⁰⁹ Por un lado, el rey (*Kabata*) de Buganda, el reino más importante del país, invitó formalmente a los misioneros ingleses (1877) a evangelizar a su gente, pues, a juicio del soberano, el conocimiento occidental sería el arma más poderosa contra la expansión egipcia y la amenaza de Bunyoro, el reino vecino. Pocos años después, los misioneros católicos, la contraparte francesa, fundaron su propia orden y las diferencias entre ambas misiones no se hicieron esperar. Al iniciar la década de 1890, el reino de Buganda estaba dividido religiosa, política y socialmente, y poco tiempo después (1892) estalló la primera guerra civil de la historia ugandesa.

¹¹⁰ Anthony Low y Cranford Pratt, *Buganda and British Overrule*, Oxford, Oxford University Press, 1960, pp.163-178.

vez de incorporar a los jefes de cada tribu dentro de las autoridades locales y judiciales, los ingleses optaron por dar estas tareas a los bugandeses, a su parecer el reino más educado y civilizado. La nueva estructura de gobierno provocó el descontento de otros reinos y aumentó las diferencias entre ellos, al punto de ser irreconciliables.¹¹¹

Durante las primeras décadas de este siglo, Uganda fue un territorio de rivalidades étnicas, donde 36 tribus veían con recelo la posición privilegiada de Buganda. Las tribus que en el siglo XIX fueron la unidad política básica, para la segunda mitad del siglo XX, se convertirían en el principal obstáculo para la consolidación nacional. Al llegar la década de 1940, ante la capacidad de acción que tenía Buganda en comparación con la del resto de los reinos, el *Kabata* demandó ciertas libertades políticas. El gobierno inglés no accedió a las demandas provocando varias protestas y revueltas civiles que finalizaron con la independencia del país.¹¹²

La independencia

En 1960, Uganda ya estaba lista para su independencia pues este proceso político había comenzado años antes cuando en 1952 nació el primer partido político, el Congreso Nacional Ugandés (CNU) como la representación formal de

¹¹¹ Bajo esta organización, el poder de Buganda frente al resto de los reinos ugandeses fue tal, que con el Acuerdo de Uganda (1900), los ingleses le otorgaron cierta independencia y autonomía. Si desde siempre las diferencias entre los ugandeses habían sido evidentes, el protectorado inglés las profundizó. La supremacía bugandesa marcó el principio de los enfrentamientos dentro del país y abrió un abismo entre las diferentes ideologías y regímenes. Durante la primera mitad del siglo, Buganda fue el reino más importante del país: controlaba el desarrollo económico, era la base de la división política y monopolizaba todo tipo de recursos (David E. Apter, *The Political Kingdom in Uganda, op. cit.*, pp. 35-42).

¹¹² Henry S. Wilson, *African Decolonization*, Londres, Edward Arnold, 1994, 134-138.

los bugandeses dentro de la política nacional.¹¹³ En 1958, Uganda celebró sus primeras elecciones de carácter nacional. Sin embargo, el rey de Buganda decidió no participar y el CNU no contendió en los primeros comicios de Uganda. Ante tal situación, un grupo de bugandeses en desacuerdo con la política del CNU fundaron el Partido de la Unión Ugandesa (*Uganda's People Union, UPU*). Con base en este ejemplo, una facción del Congreso Nacional Ugandés (CNU), dirigida por Milton Obote, fundó el Partido del Congreso Ugandés (*Uganda's People Congress, UPC*). Al iniciarse el decenio de 1960, aún siendo un protectorado inglés y sin un proceso democrático formal, el CNU ya estaba dividido en tres fracciones: el *UPU*, el CNU y el *UPC*.

Inglaterra firmó la independencia de Uganda el 12 de octubre de 1962. Para entonces, el partido del rey Mutesa (*Kabaka Yekka, KY*) y el de Obote (*UPC*) habían formado una alianza con el propósito de evitar que el CNU o el PD ganaran las primeras elecciones del país (abril 1962). La alianza *UPC-KY* ganó el proceso electoral y Milton Obote fue el primer presidente de la Uganda independiente.

El gobierno de Milton Obote

Ni la independencia ni el proceso democrático de inicios del decenio de 1960 trajeron estabilidad al país. La alianza de los partidos en el poder era tan débil, que las diferencias entre Obote y el rey Mutesa no se hicieron esperar. Para

¹¹³ De mayoría protestante, el CNU sentó las bases del cambio. El proceso continuó con la creación del Partido Democrático (*Democratic Party, PD*, 1954), también de bases bugandesas, pero de mayoría católica. Posteriormente el Partido Progresista (*PP*, 1955), bugandés y protestante, intentó contrarrestar el poder del *UPC* (Jan Jelmert Jorgensen, *Uganda, A Modern History*, Nueva York, St. Martin's Press, 1981, pp. 89-95).

1964, las rivalidades entre ambos partidos disolvieron la alianza y ante esta situación, el rey decidió aliarse con las facciones disidentes del *UPC*.

Con el firme propósito de asegurar los privilegios de Buganda, la nueva alianza tenía como objetivo derrocar a Obote e instaurar un nuevo gobierno. Desde ese momento, los enfrentamientos traspasaron el ámbito político, convirtiéndose en movilizaciones armadas entre el sur y el norte, las cuales eran un reflejo de la inconformidad de la población bugandesa por el gobierno de Obote.

Para no perder el control del territorio y de la situación política, Obote creó una fuerza armada de gran tamaño, especializada y bien equipada, al tiempo que puso especial atención en entrenar tropas cuyas afinidades étnicas le garantizaran lealtad incondicional.¹¹⁴ Sin embargo, Obote no fue capaz de dominar el país. En 1970, una fuerte crisis económica azotó Uganda. El descontento se extendió a todos los estratos de la sociedad; el proletariado, los campesinos, los otros partidos políticos y también el ejército estaban en desacuerdo con las políticas del gobierno. Conforme terminaba el año, Obote ganaba más enemigos, perdía el control y se volvía más vulnerable.¹¹⁵

¹¹⁴Con Idi Amin al mando de las tropas, el mandatario consolidó un gobierno cuasimilitar cuyo objetivo era derrotar a sus enemigos y monopolizar el poder. En 1966, Obote abolió el puesto de Primer Ministro y monopolizó el del Presidente. Además, estableció repúblicas que sustituyeron a los reinos. Buganda, Ankole, Buyoro y Toro desaparecieron para dismantelar la autoridad bugandesa y fortalecer al gobierno central. Con estas acciones y políticas Obote ganó el resentimiento de casi toda la sociedad ugandesa, pues la esencia del país residía en sus reinos y, sin ellos, las lealtades, costumbres e incluso la historia misma del país perdían sentido para gran parte de la población. Siguiendo la misma línea de acción, en 1968 Obote expulsó del Parlamento a los miembros de otros partidos. De no ser por los 6 representantes que conservó el PD, el *UPC* hubiera sido no sólo en la práctica, sino también en la teoría, el partido único de Uganda. A partir de entonces y con el firme propósito de no perder el control del país, el régimen de Obote arrestó a todos aquellos individuos que a su juicio, lo amenazaban (*Ibid.*, pp. 134-157).

La década de Idi Amin

El 25 de enero 1971, las fuerzas armadas al mando de Idi Amin¹¹⁶ derrocaron a Obote en lo que sería el primer golpe de estado en la historia independiente de Uganda. Según el nuevo gobierno, el país podría adquirir estabilidad y, ahora sí, consolidarse como un Estado Nacional. Sin embargo, los primeros años demostraron que tal objetivo era muy difícil de alcanzar.¹¹⁷

Poco a poco, las rivalidades entre los grupos étnicos cobraron fuerza y minaron la capacidad del gobierno de Amin para construir una entidad nacional. Además, al utilizar la violencia, firmó su propia sentencia de muerte, pues le cerró las puertas a todo el apoyo nacional e internacional. Para finales de la década de 1970, el mandatario había abandonado el país y tras el breve mandato de Yusuf Lule (1979-1980), Obote recuperó el mando del gobierno ugandés.¹¹⁸

¹¹⁵ *Loc. cit.*

¹¹⁶ Idi Amin era un militar musulmán de una tribu del norte de Uganda. En ese entonces sólo 6% de la población ugandesa era musulmana, pero con la llegada de Amin al poder, el Islam adquirió presencia en la escena política del país. Así, y debido a la tribu de la que provenía – dedicada a las actividades militares durante el protectorado inglés— el nuevo gobierno no sólo profundizó las diferencias religiosas, sino también reavivó la rivalidad tribal (David Martin, *General Amin*, Londres, Faber and Faber, 1974, pp. 11-26).

¹¹⁷ Desde sus inicios, el régimen se caracterizó por el uso de la violencia. Amin estaba decidido a erradicar todo el apoyo que Obote tenía en el ejército y en la sociedad ugandesa, por lo que ordenó la matanza de los Alcholi y Langi –supuestos simpatizantes del ex-mandatario— y expulsó a gran número de extranjeros, pues los consideraba un obstáculo para el crecimiento económico de Uganda. Sin embargo, ninguna de las medidas tuvo éxito. Cuatro años después del golpe de Estado, Amin había perdido prácticamente toda legitimidad dentro y fuera de Uganda. Sudán y Tanzania le habían negado su apoyo, al tiempo que los ugandeses buscaban la manera de derrocarlo. La alianza entre Tanzania y Buganda permitió organizar el movimiento armado que terminó con el régimen (Robert Fatton, *Predatory Rule, State and Civil Society in Africa*, Londres, Lynne Rienner, 1992, pp.41-72).

¹¹⁸ Robert H. Jackson y Carl G. Sosberg, *Personal Rule in Black Africa*, Los Angeles, University of California Press, 1982, pp. 252-265.

El segundo gobierno de Obote

El 11 de diciembre de 1980, Obote recobró el poder y se convirtió en el nuevo Presidente. Sin embargo, el país que pretendía dirigir ya no era el de hacía 10 años: la economía era débil y las diferencias étnicas en la sociedad eran más profundas.¹¹⁹

Durante el primer año, las políticas económicas del nuevo gobierno sólo provocaron la devaluación de la moneda, al tiempo que abrieron una brecha, al parecer irreconciliable, entre el gobierno y la sociedad. A pesar de sus programas de recuperación económica, Obote no pudo resolver la crisis y la inestabilidad social. Poco a poco, su gobierno perdió legitimidad, sobre todo cuando decidió, al igual que Amin, utilizar la violencia.

Desde principios de 1981, varias guerrillas atacaron la parte central del país (el Triángulo de Luwero) con el propósito de derrocar a Obote. Los principales fueron el Frente de Rescate Nacional (*Uganda National Rescue Front, UNRF*) que operaba en la parte oeste del país bajo el supuesto apoyo de algunos seguidores de Amin; el Movimiento de Liberación de Uganda (*Uganda Freedom Movement, UFM*) apoyado por ugandeses del ala conservadora, y; el Movimiento de Resistencia Nacional (*National Resistance Movement, NRM*), decidido a eliminar el gobierno. Para finales de ese año, la guerrilla de Yoweri Museveni (Ministro de Defensa durante el gobierno de Lule), el NRM, adquirió fuerza y poco a poco minó toda la capacidad de Obote para recuperar la estabilidad.

¹¹⁹ Phares Mutibwa, *Uganda Since Independence*, Londres, Africa World Press, 1992, pp. 80-94.

En 1982, 250,000 ugandeses (20% de la población total) abandonaron el país debido a los enfrentamientos y a la inestabilidad política. Para 1984, el Presidente había perdido el control del país y un año después las Fuerzas Armadas que lo habían llevado al poder, dieron un golpe de Estado.

El MNR y el LRA

En 1985, estalló otra guerra civil: las distintas facciones políticas se disputaron el control y tras la muerte de Lule y la caída del régimen de Obote, Museveni ganó el dominio de Uganda.¹²⁰ Sin embargo, tan pronto adquirió el poder, tuvo que luchar contra nuevos grupos rebeldes.

En 1986, el Movimiento del Espíritu Santo (*Holy Spirit Movement*) reunió a gran número de seguidores en un movimiento armado y religioso cuya meta final era derrocar al gobierno. Al mando de Alice Lukewana, la guerrilla atacó algunos distritos del norte de Uganda (Gulu y Kitgum), pero las fuerzas armadas de Museveni (*National Resistance Army, NRA*) lograron controlar la zona y derrocar a Lukewana.

Un año después, Lukewana organizó desde el exilio nuevos movimientos, esta vez al mando de Joseph Kony quien fundó las Fuerzas Armadas Democráticas (*Democratic Chirstian Army, UDCA*) y posteriormente las Fuerzas

¹²⁰ Con base en los 10 puntos del MNR, el nuevo gobierno ugandés estaba dispuesto a reconstruir el Estado y lograr la estabilidad política necesaria para consolidar un régimen. Los diez puntos del nuevo gobierno eran: 1) democracia, 2) la seguridad de todas las personas y sus propiedades, 3) consolidar la unidad nacional y eliminar el separatismo, 4) la defensa y la consolidación de la independencia nacional, 5) lograr una economía independiente, integrada, autosustentable, 6) restaurar y mejorar los servicios sociales y rehabilitar las zonas de guerra, 7) eliminar la corrupción y el abuso del poder en la política, 8) eliminar los errores que habían provocado la separación de la población, 9) cooperar con el resto de África para defender los derechos humanos y democráticos y 10) buscar una economía mixta (*Ibid.*, p. 153).

de Resistencia del Señor (*Lord Resistance Army, LRA*), uno de los grupos rebeldes más numerosos y fuertes de Uganda.

Desde entonces y hasta ahora, los enfrentamientos entre la guerrilla y el NRA han cobrado miles de vidas. El norte del país es un continuo campo de batalla pues en su lucha por derrocar a Museveni, el LRA ataca las poblaciones civiles, planta minas y secuestra a gran número de niños para incorporarlos a sus filas. Por su parte, el ejército también utiliza ciertas prácticas que atentan contra la integridad del individuo, especialmente del niño.

Uganda: ¿un Estado?

La crisis del Estado-Nación en África está estrechamente ligada a su historia. Al dividir al continente en territorios que no necesariamente correspondían a las agrupaciones étnicas, tribales o a los reinos, las potencias europeas minaron toda posibilidad de que sus protectorados se sustentaran en bases nacionales. "Tal parece que el Estado Nacional bajo su forma ideal, es decir, la que implica una formación nacional homogénea y consciente de su identidad, no ha sido el tipo de organización política más extendida de África".¹²¹

Desde sus inicios, los Estados africanos han carecido de estructuras representativas pues sus instituciones difícilmente respondieron a las divergencias étnicas y religiosas existentes. Las relaciones entre las tribus, las etnias y los reinos iban desde la alianza íntima hasta la hostilidad; a finales del siglo XIX los enfrentamientos entre tribus facilitaron los procesos de colonización que

produjeron en los territorios africanos serias contradicciones. “El régimen colonial ha producido una serie de prácticas económicas, culturales y administrativas generadoras de desequilibrios regionales y sociales que han creado a su vez la ideología tribalista”.¹²²

Además, debido a la crisis económica y social, el sustento político de estos países se ha deteriorado a tal grado, que la construcción del Estado-Nación se ha suspendido. África se enfrenta a una situación donde es difícil reconocer sus entidades nacionales y más aún, asegurar la existencia de Estados modernos sólidos.¹²³

El proyecto del Estado-Nación moderno nació de la experiencia europea. El desarrollo histórico del continente permitió que las fuerzas sociales, políticas y económicas consiguieran representación en las instituciones que constituyen las bases del Estado. Sin embargo, cuando las potencias europeas del siglo XIX intentaron reproducir este proceso en África, el resultado no fue el mismo. Los enfrentamientos étnicos dentro de las fronteras de los Estados africanos hicieron que los colonizadores buscaran otros métodos para garantizar la estabilidad de sus colonias y, en la mayoría de los casos, más que contribuir o consolidar el

¹²¹ Yarisse Zoctizoum, *África: Problemas y Perspectivas*, México, El Colegio de México, 1992, p. 55.

¹²² *Ibid.*, p. 56.

¹²³ La dependencia económica de la mayoría de los Estados post-coloniales africanos se acentuó con las fluctuaciones de precios de las materias primas que producían —particularmente el petróleo—, lo que aumentó exponencialmente su deuda externa. Estos profundos problemas económicos en un contexto de recesión económica internacional minaron la capacidad del Estado africano para dar servicios a su población, con lo que perdió legitimidad (Adebayo O. Olukoshi y Liisa Laakso (eds.), *Challenges to the Nation-State in Africa*, Suecia, The Institute of Development Studies, 1996, pp. 16-24).

proyecto nacional, lo deterioró.¹²⁴ A partir de entonces, el objetivo de crear Estados modernos en África no ha sido fácil de alcanzar.

Con los procesos independentistas, gran parte de los gobiernos africanos tuvieron como meta principal la creación de Estados sólidos: agrupar sociedades multiétnicas, lingüísticas, culturales y religiosas en un solo proyecto nacional. Evidentemente, la tarea no era sencilla. La independencia de los Estados africanos no resolvió el problema nacional, ni tampoco dio el impulso económico y social necesarios para lograr su consolidación.¹²⁵

En los primeros años de la década de 1990, el Banco Mundial reconoció que 30% de la población mundial en extrema pobreza vive en África y que su tasa de crecimiento anual promedio se ha duplicado en los últimos 20 años y lo volverá a hacer en un lapso no mayor a 15 años.¹²⁶ Además, la debilidad de estos Estados y el constante enfrentamiento entre gobiernos y guerrillas coloca al continente en una de las condiciones económicas, políticas y sociales más difíciles del planeta.¹²⁷

A todas luces, la situación africana no es nada alentadora. En cuestiones económicas y políticas, Uganda no tiene problemas más graves que el resto del

¹²⁴ "Para romper las instituciones tradicionales ligadas a la tierra y que rigen las relaciones entre los miembros de la misma etnia y de las diferentes etnias, los colonos en África central y en otras partes van a declarar tierras vacantes. Luego, por medio de decretos, van a repartir las tierras de acuerdo con las etnias y a hacer funcionarios de los jefes. Es una manera de destruir el genio de las etnias, y también de bloquear las relaciones tradicionales de buen vecino [...] La disposición del espacio étnico urbano permite así, reproducir físicamente e identificar y personalizar moralmente a las etnias, destruyendo al mismo tiempo su propia concepción de su identificación. Con ese proceso se trata de crear conflictos permanentes favorables a las autoridades coloniales pero fatales para la consolidación nacional del Estado africano", Yarisse Zoctizoum, *África: Problemas y Perspectivas*, op. cit., pp. 59-61.

¹²⁵ Rober Fatton Jr., *Predatory Rule*, op. cit., pp. 19-21.

¹²⁶ World Bank, *African Development Indicators*, op. cit., pp. 6-20.

¹²⁷ April A. Gordon y Donald L. Gordon (eds.), *Understanding Contemporary Africa*, Londres, Lynne Rienner, 1996, pp. 77-80.

continente. Sin embargo, el tipo de guerra que ha dañado el país por más de 30 años describe una sociedad que desde hace varias décadas se debate entre la inestabilidad política y la imposibilidad de consolidarse como un Estado sólido capaz de atender por sí solo las necesidades de su población.

En los sistemas de Estado con gobiernos funcionales, donde las comunidades étnicas y religiosas han establecido relación directa y recíproca con otros grupos, la noción normativa de 'sociedad civil' ha prevalecido. En estos países, las redes de reciprocidad se desarrollan y fortalecen la creencia de legitimidad en el gobierno, lo mismo que en su habilidad para utilizar recursos de manera efectiva. En los Estados con gobiernos relativamente débiles, como lo son los de África, hay un conflicto entre sociedad y élite gobernante. En los casos extremos, algunos grupos no cumplen con las reglas comunes de tolerancia o convivencia, lo que conduce a un juego de suma cero, donde el orden civil desaparece.¹²⁸ Algunos gobiernos africanos han tratado de formar coaliciones políticas que garanticen la representación de los diversos grupos, mientras que otros han optado por erradicar o someter a quienes no apoyen a sus gobiernos.¹²⁹

Así, en los años siguientes a los procesos de independencia, la lucha por el poder en los países africanos dio como resultado gobiernos autoritarios cuya preocupación primaria dejó de ser la construcción del Estado y se convirtió en la

¹²⁸ Donald Rothchild, "Conclusion: Responding to Africa's Post-Cold War Conflicts" en Edmon Keller y Donald Rothchild (eds.), *Africa in the New International Order*, Boulder/Londres, Lynne Rienner, 1996, pp. 227-229.

¹²⁹ "La competencia política —incluso en su forma multipartidista— no promueve la organización política que represente a las masas. En su forma extrema, la política se ha convertido en guerra. Es un juego de suma cero entre las elites, donde los unos pierden todo y otros monopolizan el poder" (Liisa Laakso, "Changing Notions of the Nation-State and African Experience, Montesquieu Revisited" en Adebayo O. Olukoshi y Liisa Laakso (eds.), *Challenges to the Nation-State in Africa*, op. cit., p. 47).

búsqueda de estrategias para derrocar a los movimientos disidentes. El desarrollo económico y social pasó a segundo plano, lo que redujo su posibilidad de consolidarse como Estados modernos.¹³⁰ En las últimas décadas, cuando otros países se han dedicado a fortalecer regímenes comerciales que pretenden disminuir las restricciones fronterizas, los africanos intentan hacer valer sus fronteras y consolidarse como Estados.¹³¹

Algunos autores como Robert Jackson consideran la posibilidad de que África sea un conjunto de *cuasi-Estados*.¹³² Es decir, Estados cuya soberanía e independencia se reconoce en el sistema internacional, pero que no cumplen con todos los elementos del Estado-Nación moderno entre los cuales destaca la capacidad de ejercer el monopolio legítimo del poder dentro de sus fronteras y defenderse de ataques externos. Los *cuasi-Estados* poseen *soberanía negativa*, producto del reconocimiento de otros Estados, pero carecen de la *soberanía positiva* que deriva del control efectivo del poder.¹³³

Para otros autores, como William Zartman, los países africanos son Estados colapsados. Entidades que:

han perdido, en cuanto a su símbolo, todo el poder de darle cohesión a su sociedad y un significado a su acción social; en cuanto a su territorio, la capacidad de proveer seguridad mediante una organización central y soberana; en cuanto a su capacidad de ser una institución y autoridad política, la legitimidad y el derecho de conducir los asuntos políticos, y; en

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 44-45.

¹³¹ *Ibid.*, p. 47.

¹³² Robert Jackson, *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 17-53.

¹³³ Christopher Clapham, *Africa and the International System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 15-24.

cuanto a su organización socioeconómica, sus balances funcionales o el apoyo de su sociedad para controlar los procesos económicos.¹³⁴

Éste es el caso ugandés. En foros internacionales como la ONU o la Organización de la Unión Africana (OUA), Uganda ha demostrado tener soberanía negativa. Sin embargo, su soberanía positiva no se ha consolidado del todo debido al constante conflicto armado en el que ha vivido desde su independencia.

El Estado ugandés existe. Sin embargo, sus características son muy peculiares. Tal como el resto de los Estados africanos, las estructuras representativas del Estado ugandés reflejan las divergencias étnicas exacerbadas por el proceso de colonización. Además, tanto su sustento político como económico ha sido frágil desde los inicios del régimen independiente. Si bien el primer régimen de Obote trató de consolidar las bases del Estado, la falta de cohesión social, de un núcleo institucional y de capacidad para controlar a los grupos disidentes minaron toda posibilidad de que lograra ser un Estado moderno antes de que Idi Amin diera el golpe de Estado.¹³⁵

Amin destruyó un Estado en proceso de consolidación al ejercer control autoritario sobre un territorio incierto con una administración sumamente débil carente de sustento social. En 1971, el país era sin duda, un *cuasi-Estado*, pero para cuando Obote retomó el poder (1980), Uganda era ya un *cuasi-Estado colapsado*, pues durante el régimen de Amin, aquellas instituciones en proceso de consolidación terminaron por derrumbarse:

¹³⁴ William Zartman, "Introduction: Posing the Problem of State Collapse" en su libro *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Londres, Lynne Rienner, 1995, p. 5.

¹³⁵ Gilbert M. Khadiagala, "State Collapsed and Reconstruction in Uganda" en I. William Zartman, *Collapsed States, op. cit.*, p. 36.

La mayor contribución de Amin al colapso del Estado fue la militarización de la política. El Estado depende instrumentos de gobierno elegidos por los grupos sociales pues sólo así se elimina la posibilidad de acciones autoritarias. Al usar la fuerza como su principal elemento de control, el régimen de Amin perdió validez y la posibilidad de penetrar en la sociedad.¹³⁶

La crisis económica de esa etapa fue consecuencia directa del régimen político. “Cuando Amin trató de controlar la economía sin el apoyo de los grupos sociales o de instituciones sólidas, exacerbó la desintegración social”.¹³⁷ La intervención del Estado en los procesos económicos debía ser sustentada en el consenso y no en la Fuerza Armada. El uso frecuente de la violencia destruyó las instituciones civiles e hizo al poder militar el único árbitro de los conflictos. “Los regímenes posteriores trataron de reconstruir el Estado mediante instituciones civiles, pero difícilmente pudieron mantener el orden sin hacer uso de la fuerza. Este dilema explica la inestabilidad del periodo post-Amin”.¹³⁸

Cuando Museveni llegó al poder, el Estado ugandés enfrentaba una crisis severa. Los gobiernos de Obote, y particularmente el de Amin, destruyeron toda posibilidad de resolver las diferencias entre etnias y concentrar el poder en una institución (un Estado) con la capacidad de ejercer control sobre el territorio. El constante uso de la violencia como el recurso principal para gobernar minó su legitimidad y los privó de cualquier apoyo por parte de la sociedad.¹³⁹ Si bien el gobierno de Museveni hizo, en sus inicios, un esfuerzo por construir instituciones fuertes, consolidar una entidad nacional para poner en marcha los procesos económicos, políticos y sociales fundamentales en la construcción de un Estado

¹³⁶ *Ibid.*, p. 37.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 38.

¹³⁸ *Loc. cit.*

sólido, el constante enfrentamiento con diferentes guerrillas, sobre todo con el LRA en el norte del país, ha minado la posibilidad de alcanzar este objetivo.¹⁴⁰

En los últimos años, la reconstrucción del Estado ugandés no sólo ha consistido en sanear las instituciones colapsadas o sustituirlas por otras que impulsen la economía o promuevan la cohesión social, sino que también ha sido necesario comenzar por las primeras etapas; es decir, por aquella fase de construcción que se vio interrumpida durante el periodo de transición Obote-Amin y regímenes posteriores.

Así, el primer paso fue establecer mecanismos institucionales con el propósito de darle consistencia a las acciones del Estado, legitimar su poder y ganar confianza social. Para ello, una de las primeras tareas del gobierno de Museveni debía ser demostrarle a la población que el Estado es capaz de proveer seguridad y mantener el control efectivo del territorio sin necesidad de militarizar la vida política del país. Evidentemente, éste es quizá uno de los objetivos más difíciles de cumplir. Museveni tenía que revertir la imagen del NRM como un grupo guerrillero cuyas principales tácticas residían en el uso de la fuerza armada, al tiempo que debía enfrentar varios grupos disidentes que le disputaban el poder. La legitimidad del nuevo gobierno sigue dependiendo del fino equilibrio entre un ejército capaz de controlar los movimientos armados y un gobierno cuyo sustento principal sea el mandato de la población.

A todas luces, la reconstrucción del Estado ugandés, debido a sus peculiaridades, es quizá aún más difícil que su propia construcción. El gobierno de

¹³⁹ *Ibid.*, pp. 36-38.

¹⁴⁰ *Ibid.*, pp. 38-42.

Museveni comenzó por adoptar el programa de los 10 puntos poniendo especial énfasis en la democracia, la unidad nacional y la reconstrucción de la economía para sentar las bases de instituciones sólidas capaces de darle forma al Estado.¹⁴¹ Sin embargo, la constante situación bélica no ha dejado espacio para atender adecuadamente los procesos económicos y sociales que garanticen la estabilidad del Estado-Nación moderno. El Estado ugandés existe; pero sus bases son débiles: sus instituciones no han logrado fortalecerse y sus programas, cuando los hay, carecen de los mecanismos necesarios para atender las necesidades básicas de su población.

Un pasado de más de 30 años de guerra, aunados a los problemas económicos, han dejado pocas posibilidades para que el gobierno de Museveni atienda sus obligaciones, al tiempo que gana el sustento necesario para consolidar al país como un Estado fuerte. Los años de crisis económica y de ajuste estructural han minado la capacidad de responder a las necesidades económicas y sociales de sus ciudadanos, restándole legitimidad y haciendo aún más difícil el proceso de consolidación nacional y reconstrucción.

Uganda es un cuasi- Estado. Está inmerso en un contexto mundial donde la globalización, así como la constante integración económica entre diversos bloques o regiones exige regímenes y economías fuertes, Estados con la capacidad de

¹⁴¹ El programa de los 10 puntos propuso una coalición de fuerzas políticas y sociales que pretendía darle sustento social al gobierno de Museveni. Para penetrar en áreas rurales, el nuevo régimen estableció los Comités Regionales con lo que fortaleció las estructuras administrativas y el control efectivo del Estado sobre su territorio. "Además del liderazgo de Museveni, las instituciones emergentes fueron el punto focal del gran proyecto de rehabilitación nacional. Como un concepto operativo, la reconstrucción tenía que incluir a las comunidades, infraestructura e instituciones políticas y económicas. La ventaja inmediata de un gobierno unificado o lo que Museveni llamó 'política de unidad' fue el establecimiento de coherencia política que había sido desconocida en Uganda por más de dos décadas" (*Ibid.*, pp. 39-40).

hacer frente a los retos de la interdependencia sin exacerbar sus divisiones étnicas o provocar desequilibrios dentro de sus fronteras. El Estado ugandés no tiene los elementos para afrontar esta situación, por lo cual ha tenido recurrir al apoyo internacional para evitar que el país se debilite aún más. En cuestiones humanitarias, como la de los niños de la guerra, varios actores no estatales participan activamente en los programas de acción aportando fondos o coordinando directamente los mecanismos de apoyo.

La debilidad del Estado ugandés hace necesaria la participación de diversos actores en los procesos de protección de la infancia. El siguiente paso en esta investigación es, entonces, analizar cuáles han sido estos actores y qué medidas se han tomado para contrarrestar los efectos de su participación y ayudar a los niños. La debilidad del Estado le ha quitado la posibilidad de atender el problema obligándolo a admitir la participación de actores no estatales en los programas de apoyo a los niños de la guerra.

Esta característica lo hace un caso especial. A diferencia de los Estados sólidos (como lo son los países europeos), Uganda, al igual que la mayoría de los Estados africanos, carece de instituciones fuertes para responder a las necesidades de los niños de la guerra, al tiempo que consolida sus programas políticos y económicos. Los espacios que este tipo de Estados no pueden cubrir son precisamente aquellos donde los actores no estatales participan. En Estados modernos bien consolidados, la presencia de actores además del Estado, responde a otras necesidades que no son objeto de esta investigación. Las conclusiones y resultados de este estudio de caso no son generales pues sólo

pueden aplicarse a situaciones similares donde la debilidad del Estado permite o hace indispensable el apoyo de otros actores.

Para detallar el estudio de la participación de los actores no estatales en el caso de Uganda, el siguiente capítulo está dedicado al análisis de los niños de la guerra en Uganda, lo mismo que a las estrategias que el Estado y otros actores han puesto en marcha para brindarles ayuda, mientras que las características de los actores no estatales son el objetivo de estudio en el capítulo V; pieza clave para demostrar cómo, en el caso de los niños de la guerra ugandeses, esos actores desempeñan un papel decisivo.

CAPÍTULO IV

ALGUNAS IMÁGENES:

LAS CONSECUENCIAS DE LA GUERRA Y LA RESPUESTA DEL GOBIERNO UGANDÉS

*Quizá la participación creciente y dominante
de las ONG en el gobierno de Museveni
ilustra una nueva dinámica.
En el corto y mediano plazo,
la necesidad urgente de ayuda externa
para poner en marcha su reconstrucción,
le deja al Estado pocas opciones*

*Gilbert M. Khadijala**

* Gilbert M. Khadijala, "State Collapsed and Reconstruction in Uganda" en William Zartman, *Collapsed States. The Desintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Londres, Lynne Rienner, 1995.

El caso ugandés es un ejemplo de cómo, ante la debilidad del Estado y su incapacidad para atender las necesidades básicas de los niños de la guerra, los actores no estatales cubren tareas y se convierten en piezas clave de los programas de apoyo. Varias ONG, nacionales e internacionales, fundaciones privadas, comunidades epistémicas, grupos religiosos, organismos y organizaciones internacionales y medios de comunicación participan activamente:

[...] Actualmente, Uganda se encuentra en un punto crítico de su desarrollo económico y político. Dado el trauma político que casi lo lleva a la desintegración durante los regímenes de Milton Obote e Idi Amin, en la política, la economía y el espacio social se ha acentuado la necesidad de incorporar organizaciones autónomas e independientes del Estado y ONG para llenar el vacío que ha abierto el conflicto.¹⁴²

Un estudio de las consecuencias de la guerra en los niños hace posible conocer las dimensiones del problema y el tipo de atención que requiere. Uganda no es sólo un país con un alto número de niños víctimas de la guerra, sino que también ilustra uno de los conflictos, quizá el más significativo, donde los niños participan como soldados en los enfrentamientos armados.¹⁴³ Las particularidades de este caso demandan soluciones que pongan fin al conflicto armado, programas de rehabilitación social de los niños soldados y víctimas de la guerra, así como de reunificación de familias, su regreso a los hogares, el desmantelamiento de los campos minados o de toda la maquinaria de guerra, programas de salud

¹⁴² Susan Dicklich, "Indigenous NGO and political participation" en Holger B. Hansen y Michael Twaddle (ed.), *Developing Uganda, op. cit.*, p. 145.

¹⁴³ En 1996, el Estado Mundial de la Infancia de UNICEF reportó a Uganda como uno de los casos más dramáticos en cuestiones de niños soldados. Junto con los casos de Myanmar, Sri Lanka, Liberia, El Salvador, Guatemala, Etiopía, Sudán, Mozambique, Sierra Leona y Angola, el conflicto en Uganda representaba una de las principales amenazas para la infancia. Actualmente, los niños ugandeses son quizá el foco de atención de la comunidad internacional dedicada a la protección de los derechos de la infancia (Véase: Coalición para Impedir la Utilización de Niños

adecuados, de alivio a la pobreza, de estabilidad política y paz. En Uganda, la respuesta a las necesidades de los niños requiere de acciones conjuntas debido tanto a las características del Estado como a la magnitud del problema.

A grandes rasgos, el primer apartado de este capítulo es un análisis de la situación y las causas por las cuales los niños de Uganda necesitan programas de apoyo de gran alcance. Aunados a los elementos del capítulo anterior, el estudio de las condiciones de la infancia hará evidente la urgencia por aliviar el sufrimiento de los pequeños y la necesidad de incluir a varios actores capaces de brindarles apoyo. La segunda parte del capítulo es una descripción de la postura del Estado ugandés en foros internacionales de protección a la infancia. Este seguimiento permitirá identificar bajo qué condiciones el gobierno solicita y acepta la ayuda internacional. El apartado no está dedicado a cuestionar la validez de las declaraciones de Uganda en el ámbito de la ONU, principal foro para evaluar su actitud, sino a presentar evidencia del apoyo que, por lo menos en los foros de negociación, da a los instrumentos internacionales de protección a la infancia, estrategia que le proporciona armas para defenderse de las críticas y asegurar las donaciones o participación de otros actores.

Soldados, *¡Alto a la utilización de los Niños Soldados!*, junio 1998 y UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia*, op. cit., pp. 14-18).

Las consecuencias de la guerra: un constante peligro para la infancia ugandesa

*Para acabar con las ratas grandes,
primero hay que matar a las pequeñas*

Mille Collines

En la historia independiente de Uganda difícilmente se pueden identificar periodos de estabilidad política y social, así como de desarrollo económico pero, aunque parezca ser un espejismo, la década de 1990 fue uno de ellos. En los procesos electorales de 1989 y de 1994, Museveni ganó las elecciones, consolidó al NRM como el único partido en el poder y obtuvo el apoyo de la sociedad ugandesa al representar una nueva esperanza en el proceso de construcción del Estado.¹⁴⁴

El sustento político, económico y social que Museveni le ha dado a Uganda ha sido por mucho, más duradero, productivo y sólido que el de gobiernos anteriores por lo que, en los últimos años, ha alcanzado niveles de crecimiento mayores al promedio africano¹⁴⁵ y es una de las economías en recuperación más

¹⁴⁴ La constitución de 1995 prohíbe la participación de los partidos y reduce la política del país a la representación directa de los diferentes sectores de la población. Desde 1986, los Consulados de Resistencia Regional (*Regional Resistance Councils*) son las representaciones que en la administración ugandesa agrupan a los miembros de una comunidad urbana o rural, de una fábrica o de grupos más grandes que pertenecen a cierta delimitación geográfica dentro del país. Esta comunidad elige a un comité ejecutivo que manda representantes al siguiente comité ejecutivo en la organización administrativa del país y así sucesivamente hasta conformar el órgano legislativo nacional (Dirk Berg-Scholsser y Rainer Siegler, *Political Stability and Development, A Comparative Analysis of Kenya, Tanzania and Uganda*, Londres, Lynne Rienner, 1990 y, Gordan Hyden, "The challenges of constitutionalizing politics in Uganda" en Holder B. Hasen y Michael Twaddle (eds.), *Developing Uganda*, Oxford, James Currey, 1998).

¹⁴⁵ En promedio, en la década de 1990 Uganda ha reportado un crecimiento del PIB de 7.2%, mientras que el promedio del continente es de 2.0% (World Bank, *African Development Indicators 1998/1999*, Washington, World Bank, 1999, p. 6).

exitosas de la zona.¹⁴⁶ Pero, a pesar de todo, el país continúa teniendo serios problemas como la desigualdad social, la pobreza y, particularmente, la guerra de guerrillas en varias partes del país, que generan un clima de constante inestabilidad para la población, en especial para los niños.¹⁴⁷

La guerra en los distritos de Gulu y Kitgum, una de las zonas más pobres, ha puesto en peligro, no sólo la estabilidad política, sino también el futuro de la población ugandesa. Desde los inicios de esta década, el gobierno ha desplegado contingentes armados en estos distritos del norte con el propósito de contener al LRA, pero ninguna estrategia ha funcionado.¹⁴⁸ Aunque el gobierno y el grupo rebelde han tratado de negociar la paz, la inestabilidad de la zona,¹⁴⁹ las tensiones

¹⁴⁶ En la región de los Grandes Lagos, Uganda es una de las economías con porcentajes de crecimiento más altos: 7.2%, mientras que el de Tanzania es de 2.8%, Ruanda 5.5%, Burundi 2.8% y Sudan 0.9% (*Loc. cit.*, y Simon Appleton, *Changes in poverty in Uganda, 1992-1996*, Oxford, Oxford University, 1998, p. 1).

¹⁴⁷ La producción agrícola de Uganda, base de la economía nacional, se deteriora seriamente debido a la guerra civil. Más de 400,000 ugandeses reciben comida mediante los programas de apoyo de la ONU o de las donaciones privadas. "A pesar de las alentadoras cifras económicas, la mayor parte de los 20 millones de ciudadanos ugandeses todavía vive en la extrema pobreza. En términos del producto nacional bruto per cápita, Uganda está en el 14vo lugar de los países más pobres y el Banco Mundial estima que más de la mitad de la población sobrevive con menos de un dólar diario. Las condiciones de salud a lo largo del país son precarias, incluso más que las del resto de África debido, en gran parte, a los altos índices de SIDA. Un recién nacido en Uganda tiene sólo 80% de probabilidades de alcanzar los 5 años de edad y sus expectativas de vida son los 42 años –6 años menos que en 1982 y menor a cualquier recién nacido en el mundo, excepto en Guinea Bissau. La pobreza y las condiciones sociales en el país lo colocan en el lugar 159 de 175 en el *Índice de Desarrollo Humano 1997*, por debajo de países como Sudán, Angola, Haití y Mauritania. Es evidente que la mayoría de los ugandeses no son partícipes de los beneficios económicos del auge económico" (Famine Early Warning System, *Food Security Lags Behind Economic Growth in Uganda, Special Report 97-9*, Washington, USAID, 1997, pp. 2-9).

¹⁴⁸ Desde 1997, más de 13,000 soldados del ejército ugandés han estado estacionados en los distritos del norte, los ataques del LRA continúan y, al parecer, el millón de dólares diarios en promedio que el gobierno y las fundaciones invierten para aminorar las consecuencias de la guerra no son suficientes para combatirla y para rehabilitar poblaciones que han vivido más de diez años en ella (Human Rights Watch / Africa, *The Scars of Death*, Londres, Human Right Watch, 1997, p. 33).

¹⁴⁹ Uganda es parte del conflicto de los Grandes Lagos que además involucra a Zaire, Burundi, Ruanda, Tanzania y Kenya. Básicamente, el problema consiste en una serie de enfrentamientos entre grupos étnicos que se disputan el poder, invaden fronteras y ponen en jaque la seguridad de la zona. A grandes rasgos, la participación de Uganda comprende el apoyo que, según Burundi, el gobierno de Museveni ha dado a los Hutu, las fuerzas rebeldes en contra del gobierno Tutsi de Burundi. Ante las agresiones de este último, Uganda, Tanzania y Kenya iniciaron

entre Uganda y sus vecinos¹⁵⁰ y, particularmente, los ataques a la población civil por parte tanto del gobierno, como del LRA limitan el éxito de cualquier programa económico, político y social.

Hasta ahora el conflicto ha reportado pérdidas humanas incalculables.¹⁵¹ A falta de datos precisos, los estimados del gobierno, ONG y organizaciones internacionales reportan más de 300,000 personas desplazadas en los últimos años y aproximadamente 10,000 niños que el LRA ha secuestrado con el propósito de incorporarlos a sus filas (reclutamiento forzado).¹⁵²

Estas prácticas atentan directamente contra la seguridad de la infancia. Por una parte, los procedimientos del LRA (secuestro, tortura, abuso sexual y otros) violan los principios elementales del Derecho Internacional Humanitario y van en contra de las Convenciones de Ginebra de 1949, la Convención de los Derechos del Niño y la Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño. Por la otra, el

un bloqueo económico. Por su parte, Ruanda y Burundi, ambos de gobiernos Tutsi, se han unido en contra de los Hutu. Los enfrentamientos entre ambos grupos étnicos no reconocen fronteras y el apoyo de algunos gobiernos a los grupos rebeldes en su propio territorio o más allá de su jurisdicción es lo que, aunado a un complejo proceso histórico, ha complicado la solución del problema (Gérard Prunier, "The Great Lakes Crisis", *Current History*, Vol. 96, 1997, pp. 193-199).

¹⁵⁰ Con la participación de Sudán, el conflicto ha tomado otras dimensiones. Desde hace un par de años, el gobierno ugandés ha culpado a su vecino de financiar al LRA con el propósito de debilitarlo pues, a juicio de Sudán, Uganda es un peligro constante para la estabilidad de la zona. Por su parte, Sudán argumenta que Uganda brinda apoyo al movimiento guerrillero del Ejército de Liberación Sudanés (*Sudanese People Liberation Army, SPLA*), acusación infundada según el gobierno ugandés (*Ibid.*, p. 193).

¹⁵¹ Para una explicación somera de las diferentes connotaciones y consecuencias que ha tenido la guerra en Uganda vease Rosa Ehrenriech, "The stories we must tell: Ugandan children and the atrocities of the Lord's Resistance Army", *Africa Today*, Vol. 45, no. 1, 1998, pp. 79-95.

¹⁵² Las cifras son diferentes dependiendo de la fuente. Por lo general, los datos que publica el gobierno ugandés no difieren mucho de los datos de UNICEF, ACNUR o ACNUDH. Por su parte, los datos de Amnistía Internacional, *Save the Children International* y *Human Rights Watch* continuamente reportan cifras que abarcan periodos cortos. Los datos anuales de estas fuentes son difíciles de consultar y, por ende, de comparar con las otras. Las cifras de este apartado son un promedio de diversas fuentes, estatales y no gubernamentales (UNICEF, *Annual Report 1997 y Annual Report 1998*, Nueva York, UNICEF, 1997/1998; Amnesty International, *Uganda: Breaking God's Commands; the destruction of the childhood by the Lord Resistance Army*, Nueva York, 1997; Amnesty International; Radda Barnen, *Children of War*, diferentes números; Human Rights

ejército ugandés (ahora *Uganda People's Defense Force, UPDF*) también pone en peligro a los niños: a pesar de que formalmente este cuerpo no recluta individuos menores de 15 años,¹⁵³ fuentes como periódicos, ONG locales, organizaciones en pro de los derechos humanos y algunos medios de comunicación reportan la participación de menores de hasta 6 años de edad, lo mismo que serias violaciones al Derecho Internacional Humanitario.¹⁵⁴

A grandes rasgos, las condiciones en las que vive la infancia hacen del caso ugandés una situación de emergencia que requiere respuestas inmediatas de profundo alcance y de largo plazo. Ante la magnitud del problema, el gobierno de Uganda ha sido incapaz de responder por sí solo, e incluso, ha reconocido que necesita el apoyo de organizaciones internacionales, ONG y otros actores con la posibilidad de atender el problema.¹⁵⁵ La debilidad del Estado ugandés, producto de más de 30 años de guerra continua, le impide invertir y poner en marcha programas sociales para apoyar a los niños de la guerra, al tiempo que controla el conflicto armado, mantiene el equilibrio político e impulsa la economía del país. Para Uganda, la participación de los actores no estatales en los procesos de protección a la infancia es indispensable.

Watch / Africa, *op. cit.*; UNHCHR, *Initial reports of States parties due in 1992: Uganda*, Documento No. CRC/C/3/Add. 40).

¹⁵³ UNHCHR, *Concluding Observations of the Committee on the Right of the Child: Uganda*, Documento No. CRC/C/15/Add. 80.

¹⁵⁴ Entre los periódicos locales que siguen de cerca las acciones del gobierno y la guerrilla está el *The Sunday Vision* (Kampala) y entre las cadenas de noticias internacionales: *Reuters*, *Associated Press*, *Voice of America* e *Inter Press Service* (Susan Dicklicht, *The Elusive Promise of NGOS in Africa*, Londres/Nueva York, Macmillan/St. Martin's Press, 1998).

¹⁵⁵ Phares Mutibwa, *Uganda Since Independence*, *op. cit.*, p. 186.

Las generaciones del conflicto

La amenaza a los niños ugandeses empezó casi con el nacimiento del país. Desde la independencia de Uganda (1962), los enfrentamientos entre los distintos grupos políticos han provocado una situación de guerra constante. Generaciones enteras han crecido bajo el temor del estallido de una bomba o con la inquietud de que las noticias de la radio o la televisión dejen de ser imágenes lejanas y se conviertan en vivencias propias.

En los últimos 30 años, los niños en Uganda han sido víctimas de guerra: huérfanos, heridos (física y moralmente), refugiados, desplazados y muertos. En las últimas dos décadas, esta situación ha empeorado. Desde que el NRM llegó al poder (1981) y ante la necesidad de dar hogar a miles de huérfanos, el NRA decidió cooptar a un gran número de ellos: incorporarlos a sus tropas para ganar el apoyo de la población al justificar su acción como una medida de protección para los niños desamparados.¹⁵⁶

En un principio, el NRA afirmó que sólo reclutaría a los varones de mayor edad que podrían serle útiles. Sin embargo, conforme los ataques del Movimiento del Espíritu Santo (*Holy Spirit Movement*) aumentaron, el NRA decidió entrenar a gran parte de los niños e incluirlos en sus batallones de resistencia, prácticamente sin importar su edad. En algunos casos, menores de 8 años cumplían tareas de vigilancia o realizaban labores domésticas; mientras que en otros, niños de hasta 6 años participaban como soldados. Por lo general, antes de que las tropas marcharan contra el enemigo, el NRA mandaba a los soldados más pequeños ya

fuese con el propósito contener el contraataque --ante lo inhumano que puede ser dispararle a un pequeño--, o para detectar la existencia de campos minados.¹⁵⁷

Ante esta situación, no resulta extraño que durante los primeros años de su gobierno, Museveni no acudiera a los grupos de trabajo para elaborar la Convención de los Derechos del Niño. El ejército aseguraba que la única manera posible de luchar contra la guerrilla era utilizando todos los recursos a su alcance, aunque ello implicara la participación directa de la infancia como tropas del ejército. Poco a poco, el número y las actividades de los niños dentro del ejército aumentaron hasta alcanzar situaciones alarmantes donde los comandantes de algunas tropas eran menores que los soldados a su mando.¹⁵⁸

La guerra como un medio de supervivencia

El conflicto armado en el que vive el país ha hecho de la guerra una situación normal y, en algunos momentos, un método de protección. Con frecuencia, en los países donde la guerra es una situación constante y al parecer interminable, son los propios miembros de familia quienes aceptan la participación de sus niños en el conflicto pues. A juicio de algunos padres, la seguridad que el ejército puede brindarle a sus hijos sobrepasa, por mucho, la protección que ellos mismos pueden darles.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Cole P. Dodge y Magne Raundalen, *Reaching Children in War: Sudan, Uganda and Mozambique*, Noruega/Suecia, Sigma Forlag/Scandinavian Institute of African Studies, 1991, pp. 50-56.

¹⁵⁷ *Ibid*, pp. 60-63.

¹⁵⁸ <http://www.unicef.org/newsline>

¹⁵⁹ Ilene Cohn y Guy S. Goodwin-Gill, *Child Soldiers*, Oxford, Clarendon Press, 1994, p. 63-

Por una parte, al participar en el ejército, los niños reciben por lo menos un alimento al día (por muy malo que éste pueda ser), un techo bajo el cual dormir y la certeza de que cuando el enemigo lo sorprenda, tendrá un arma para defenderse.¹⁶⁰ Por la otra, las posibilidades de que la infancia muera en batalla son muy parecidas a las de morir durante un ataque sorpresa, un bombardeo, presa de una bala perdida o de una mina antipersonal y, según algunos padres de familia, morir en combate es más útil para el país, que en un encuentro sorpresivo con la muerte.

En este panorama, la posibilidad de defender sus hogares y de luchar por la estabilidad de su país, aunada a la idea de convertirse en seres invencibles y héroes nacionales, obligó a los niños a enlistarse en el ejército durante uno de los momentos más álgidos del enfrentamiento con la guerrilla.¹⁶¹ A mediados de la década de 1980 y conforme la guerra se convertía en una actividad cotidiana, la infancia comenzó a participar en ella no sólo por motivos de inseguridad u obligados por las circunstancias, sino también como un acto nacionalista por alcanzar la paz.¹⁶²

Pequeños soldados: la nueva variable de este ejemplo

El último estudio de *Rädda Barnen* (la representación en Suecia de *Save the Children International*) reporta más de 300,000 niños que participan

¹⁶⁰ Rachel Brett, Margaret McCallin y Rhona O'Shea, *Children: The Invisible Soldiers*, Reporte para las Naciones Unidas sobre la participación de los niños en los conflictos, disturbios y tensiones internas, abril 1996, pp. 60-66.

¹⁶¹ Cole P. Dodge y Magne Raundalen, *War, Violence and Children in Uganda*, Oslo, Norwegian University Press, 1987, p.123.

¹⁶² Ilene Cohn y Guy S. Goodwin-Gill, *Child Soldiers*, op. cit., p. 73.

activamente en 36 conflictos armados alrededor del mundo. Mientras en algunos casos se enlistan legalmente en las tropas de los ejércitos (pero en contra de las normas del Derecho Internacional), en otros, las guerrillas los secuestran para incorporarlos a sus filas.¹⁶³ Sin lugar a dudas, éste es el caso de Uganda.

Tanto el UPDF como el LRA se han dado cuenta de que la lealtad, el valor y el coraje de un niño igualan y en algunos casos superan, el de los adultos: "los niños tienen más fortaleza, posibilidades de sobrevivir en los bosques, no se quejan y obedecen órdenes".¹⁶⁴ Aunque parezca increíble, niños de no más de 8 años disparan armas, detonan granadas y atacan al enemigo prácticamente con la misma determinación de un soldado adulto. Además, los avances en la industria bélica y la proliferación de armas de bajo calibre han facilitado la participación de la infancia en la guerra. Actualmente, el poco peso y el poder destructivo de las armas permiten que los niños sean capaces de manejarlas, identificar un blanco y disparar sin la necesidad de entrenamientos exhaustivos o amplio criterio.¹⁶⁵

De esta manera, los niños soldados alrededor del mundo participan directamente en los enfrentamientos como soldados o realizan tareas domésticas, de espías, informantes o como tropas de reconocimiento de campos minados y de territorio enemigo.¹⁶⁶ Sin importar el daño moral o psicológico que le causa a la infancia, el utilizar a los niños como soldados se ha convertido, a juicio de algunos

¹⁶³ Entre los países donde hay niños soldados están: Afganistán, Argelia, Angola, Azerbaijan, Bangladesh, Myanmar, Burundi, Camboya, Congo, Eritrea, Etiopía, Filipinas, India, Irán, Iraq, Israel, Líbano, Liberia, México, Paquistán, Nueva Guinea, Perú, Rusia, Ruanda, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Tajakistán, Turquía, Zaire y por supuesto, Uganda (<http://www.rb.se>).

¹⁶⁴ US Defence Intelligence Agency, *Report on Renamo Disaster*, marzo 1991 citado en Ilene Cohn y Guy S. Goodwin-Gill, *Child Soldiers*, op. cit., p. 26.

¹⁶⁵ Chris Smith, "The impact of light weapons on security: a case study of Asia" en SIPRI, *Yearbook 1995*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 583-593.

gobiernos y grupos rebeldes, en una práctica común e incluso productiva.¹⁶⁷ Sin embargo, por más utilizada y exitosa, no deja de ser una violación a los principios morales básicos de cualquier sociedad o al Derecho Internacional (las Convenciones de Ginebra de 1949, sus dos Protocolos Adicionales (1977) y la Convención de los Derechos del Niño).

A pesar del marco jurídico internacional, 3% de los niños soldados del mundo participan activamente en la guerra de Uganda. En los últimos años, la participación de los niños de Gulu y Kitugum en la guerra del norte ha tomado nuevas dimensiones. Si bien el ejército cesó poco a poco y casi por completo el reclutamiento de niños en sus tropas después de que Museveni firmó la Convención de los Derechos del Niño (agosto de 1990), la gran amenaza para la infancia ahora proviene de otra fuente.

Desde que Museveni llegó al poder a inicios de la década de 1980, la situación de los niños en Uganda captó la atención internacional. Las organizaciones en pro de los derechos humanos y a favor de la infancia criticaron fuertemente la actitud del gobierno frente a la participación de los niños en la guerra contra la guerrilla. Con ayuda de los medios de comunicación —principalmente la cadena internacional de televisión, la BBC— UNICEF publicó

¹⁶⁶ Human Rights Watch, *Human Rights Watch Children's Rights Project: Children in Combat*, Human Rights Watch, Nueva York, 1996, pp. 2-5.

¹⁶⁷ Por ejemplo, la falta de soldados explica en gran medida el reclutamiento de niños en el ejército salvadoreño durante los enfrentamientos con la guerrilla (FMLN). Esta práctica hizo posible que las fuerzas armadas aumentaran sus filas en uno de los momentos en los que perdía terreno y fuerza frente al grupo rebelde (Ilene Cohn y Guy S. Goodwin-Gill, *Child Soldiers*, *op. cit.*, pp. 25-26).

una serie de documentos que mostraron al mundo entero cómo la infancia ugandesa se debatía entre la guerra, la pobreza y la indiferencia del gobierno.¹⁶⁸

No cabe duda que la publicidad negativa de los medios de comunicación puede ejercer tal presión en los grupos armados o en los gobiernos, que finalmente los obliga a cambiar sus métodos de acción con el único propósito de recuperar legitimidad ante la comunidad internacional. El nuevo régimen gozó en sus primeros momentos, de cierta simpatía internacional al representar la única opción viable para derrocar a Obote e iniciar un nuevo proceso político. Sin embargo, cuando el documental de la BBC *“Uganda: Children of Terror”* (1983) recorrió el mundo, la percepción internacional cambió: el nuevo gobierno dejó de ser la esperanza del país y se convirtió en el responsable del sufrimiento de los niños ugandeses.¹⁶⁹

Ante este tipo de presión Museveni no tuvo más salida que reconocer el peligro que corría la infancia al poner en marcha programas de protección que incluyeron la participación de varios actores. Una de las primeras acciones mediante las que pretendió reflejar su preocupación fue el primer *corredor de paz* en la historia mundial. El 24 de octubre de 1986, el gobierno ugandés y los grupos beligerantes accedieron, en ciertas áreas del país –incluso en las que controlaba la guerrilla– a permitir el acceso de las brigadas de ayuda de la Cruz Roja, UNICEF, *Save the Children*, Médicos Sin Fronteras y otras ONG que llevaron medicinas y alimentos a los niños de la guerra.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Varindra Tarzie, *Between the Guns, Children as Zone of Peace*, Londres, Hodder & Stoughton, 1993, pp. 35-42.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 37.

¹⁷⁰ Otros de los primeros ejemplos fueron los días de tranquilidad en el caso de El Salvador, en los que el FMLN y el gobierno salvadoreño acordaron un cese al fuego para que

Aunque la comunidad internacional estaba consciente de que los corredores de paz no erradicarían el problema, su puesta en marcha sirvió a nivel nacional para aminorar el sufrimiento de la infancia y, a nivel internacional, para demostrar la capacidad de algunos actores no estatales en la protección de los individuos más afectados por la guerra: los niños.¹⁷¹

Más adelante, debido a la presión internacional que ejercieron los medios de comunicación y las organizaciones en pro de los derechos del niño ante el problema de la participación directa de los niños en la guerra, Museveni se vio obligado a prohibir al ejército reclutar a individuos menores de 15 años. Más que el espíritu de solidaridad y preocupación mundial por la infancia, la presión internacional fue el motivo por el cual el mandatario firmó la Convención de los Derechos del Niño.

Desde esta perspectiva, al firmar la Convención en agosto de 1990,¹⁷² Museveni reconoce que todo niño, a pesar de la constante situación de guerra que sufre el país, merece protección y cuidados especiales. Aunque el ejército no cesó automáticamente el reclutamiento de individuos menores de 15 años, en el último lustro de esa década, los niños soldados disminuyeron considerablemente e

UNICEF, con apoyo de otras organizaciones, brindaran asistencia médica a los niños, los corredores de paz en Uganda representan las primeras movilizaciones de la comunidad internacional –Estados y actores no estatales— para proteger a la infancia en conflictos armados. (Raúl Mijango, “La influencia de la niñez en la reconciliación y consolidación de la paz” en *Impacto de los Conflictos Armados en la Infancia*, Bogotá, UNICEF-FES-Defensoría del Pueblo, 1996, pp. 25-28).

¹⁷¹ UNICEF, Rádda Barnen, ANPPCAN, *Children in Situations of Armed Conflict in Africa*, Nairobi, ANPPCAN, 1988, p. 42.

¹⁷² http://www.un.org/Depts/Treaty/final/ts2/newfiles/part_boo/iv_boo/iv_11.html

incluso, actualmente la comunidad internacional reconoce que la amenaza principal a la infancia ugandesa ya no proviene del ejército.¹⁷³

Sin embargo, los niños ugandeses se enfrentan a otro tipo de enemigo. A partir de 1990, la principal estrategia del LRA para derrocar al gobierno ugandés ha consistido no sólo en ataques armados, sino también en prácticas que pretenden minar a la población desde sus bases. Con este fin, la guerrilla secuestra a los niños del norte del país para obligarlos a participar en el movimiento guerrillero e incluirlos en la guerra contra el gobierno.

Al tiempo que roba el sustento de poblaciones enteras, la guerrilla utiliza a los niños como tropas defensivas y en el caso de las niñas –comúnmente débiles para soportar las actividades en batalla–, el LRA las utiliza como personal doméstico o prostitutas.¹⁷⁴ Las consecuencias son índices de mortalidad mayores al promedio nacional y condiciones insalubres o de extrema pobreza, lo que se refleja, por ejemplo, en los altos índices de enfermedades como el SIDA.¹⁷⁵

La incertidumbre, la larga duración del conflicto, el número de actores y la incapacidad del gobierno para dar soluciones contundentes, hacen del problema un laberinto sin salida: la guerra continúa, el LRA sigue capturando niños para

¹⁷³ En diferentes documentos, la mayoría de ellos citados con anterioridad, la ONU y las principales ONG que trabajan en Uganda han aceptado el interés que tiene el gobierno por proteger a la infancia, en parte porque es una condición implícita a las donaciones y el apoyo económico que recibe el país y, en parte, por la presión interna que ejercen las ONG locales y la legitimidad que automáticamente gana Museveni al declararse y crear programas a favor de los niños de su país.

¹⁷⁴ Uno de los atentados más recientes fue el secuestro de 40 niñas del colegio St. Charles Lwanaga en Kolongo, al norte de Kampala. El 24 de junio de 1998, el LRA atacó los dormitorios de la escuela y tomó por la fuerza a más de la mitad de las alumnas. Hasta ahora, sólo 2 jóvenes han podido escapar del LRA y aseguran que el resto de sus compañeras sirven al grupo rebelde como esclavas o esposas de los guerrilleros (<http://www.unicef.org/newsline>).

¹⁷⁵ El último reporte del Banco Mundial indica que 25% de la población de los distritos de Gulu y Kitgum, es VIH positivo y tiene un ingreso per cápita mensual 50% menor al estimado nacional. (Statistic Department, *op.cit.*, pp. 70-73 y UNHCHR, *Initial Reports...*, *op. cit.*, p. 56).

obligarlos a pelear en sus filas, los programas de apoyo o las donaciones son constantes, los enfrentamientos no cesan, la infancia muere y la guerrilla vuelve a capturar más niños para aumentar sus tropas y seguir luchando, mientras el gobierno se debate entre la construcción de un Estado y la imposibilidad de proteger a su población.

La posición del Estado ugandés y la necesidad de incluir otros actores

El país ha realizado muchos progresos desde que emprendió el camino a la recuperación política y económica en 1986. Como los niños constituyen más de la mitad de la población, su bienestar futuro es de primordial importancia.

*Uganda ante la ONU**

Sin duda alguna, las consecuencias de la guerra en los niños son desgarradoras. No sólo como víctima, sino como parte activa del conflicto, la infancia en Uganda se enfrenta a una de las situaciones más preocupantes para la comunidad internacional: generaciones enteras que han crecido en condiciones bélicas y han convertido a la guerra en su *modus vivendi*.

A lo largo de 30 años de guerra continua, la naturaleza del problema del gobierno ugandés han cambiado de forma. Si bien la comunidad internacional veía al propio gobierno como la amenaza principal a la infancia, la participación de Uganda en los acuerdos internacionales minimizó las críticas contra Museveni, al tiempo que sentó las bases para recibir el apoyo de algunas organizaciones multilaterales y diversos actores no estatales.

Al ratificar la Convención de los Derechos del Niño, sin presentar reservas u omisiones, el gobierno de Museveni aceptó formalmente "respetar los derechos enunciados [en ella] y asegurar su aplicación, sin distinción alguna".¹⁷⁶ Además, con la firma de las Convenciones de Ginebra, los Protocolos Adicionales (en 1964

* Declaración del representante de Uganda ante el Comité de los Derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño, *Acta resumida de la 409na. sesión: Uganda, ONU, octubre 1997, CRC/C/SR.409.*

y 1991 respectivamente),¹⁷⁷ y su ratificación a la Carta Africana de los Derechos y Bienestar del Niño, se comprometió a velar por la seguridad de su población, aun en tiempos de guerra. A juzgar por su disposición de cumplir con el marco jurídico internacional, en el último lustro el gobierno ha dejado de ser la principal amenaza para la infancia.

La disposición del régimen de Museveni a formar parte de los acuerdos internacionales que brindan protección a los niños de la guerra corresponde al esfuerzo internacional y no presenta algún tipo de reserva.¹⁷⁸ Su continua participación en algunos organismos de la ONU como el Comité de los Derechos del Niño, el Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), UNICEF y el Alto Comisionado de los Derechos Humanos (ACNUDH) reafirman la disposición formal del gobierno a respetar los derechos de los niños.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Artículo 2, párrafo 1 de la Convención de los Derechos del Niño en Beatriz Tamés, *Los Derechos del Niño*, op. cit., p. 98.

¹⁷⁷ ICRC, *Geneva Conventions of 12 August 1949 and Additional Protocols of 8 June 1977: Ratifications, Accessions and Successions*, www.icrc.ch/unicc

¹⁷⁸ Por lo general, los Estados tienen la posibilidad de presentar reservas u omisiones a los tratados de Derecho Internacional. Por ejemplo, en la Convención de los Derechos del Niño los Estados parte pueden presentar reservas al ratificar el documento siempre cuando sean compatibles al propósito de la Convención. En el caso de las Convenciones de Ginebra, los Estados pueden ratificar cada Convención por separado y su participación en una o más de ellas no necesariamente los obliga a formar parte de todas, lo mismo sucede con los Protocolos Adicionales. Respecto a la Carta Africana de los Derechos y Bienestar del Niño, los Estados miembros de la OUA deben depositar instrumentos de ratificación para que el documento entre en vigor. En más de 10 años, sólo 18 de los 53 países miembros de la Organización han ratificado dicho instrumento pues la mayoría de ellos consideran que duplica las disposiciones de la Convención de los Derechos del Niño. Sin embargo, Uganda es uno de los países que ya lo ratificó (Artículo 51 de la Convención de los Derechos del Niño en Beatriz Tamés, *Los derechos del niño...*, op. cit., p. 115; ICRC, *Geneva Conventions of 12 August 1949 and Additional Protocols of 8 June 1977: Ratifications, Accessions and Successions*, www.icrc.ch/unicc).

¹⁷⁹ En los archivos de la ONU hay una serie de documentos que describen y documentan la participación de Uganda en los diversos foros de protección a la infancia. Entre ellos destacan: el informe inicial del gobierno ugandés ante el Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/3/Add.40), las *Actas Resumidas* de la 409ª y 410ª sesiones del Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/SR.409 y CRC/C/S.410), el reporte de la Oficina de la ONU para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA, *Humanitarian Update, Uganda*, Volume 1, Issue 10, 21 diciembre 1999), las resoluciones sobre la abducción de los niños en el norte de Uganda (E/CN.4/RES/1998/75 y E/CN.4/RES/1999/43) y los resúmenes de la agencia de naciones Unidas para Uganda (United

El gobierno de Museveni recibe el apoyo de algunos organismos internacionales. Desde la perspectiva del Banco Mundial, en cuestiones de protección humanitaria, particularmente en el caso de los niños de la guerra “los años de guerra y descontento social produjeron el colapso de los servicios del gobierno y la imposibilidad de obtener recursos materiales para atender las necesidades de su población, por lo que el apoyo externo le es indispensable”.¹⁸⁰

Uganda depende en gran medida de las donaciones internacionales, aunque sean condicionadas, no de manera explícita, al respeto del marco jurídico internacional. Si los medios de comunicación o las ONG difunden información que compruebe la participación de los niños en el ejército o la falta de voluntad política para atender el problema, es muy probable que el apoyo de las organizaciones internacionales y de los actores no estatales cese. En 1997, ante el Comité de los Derechos del Niño, los representantes del gobierno ugandés señalaron que “como otros países en desarrollo, Uganda se enfrenta a exigencias cada vez mayores por parte de la comunidad internacional en el sentido de que debe realizar progresos en todas las áreas posibles”.¹⁸¹

El régimen de Museveni no sólo tiene la responsabilidad de evitar la participación de los niños en la guerra que adquirió al firmar la Convención de los Derechos del Niño, la Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño y los Protocolos Adicionales de las Convenciones de Ginebra, sino que, para asegurar los flujos de ayuda, también se ha comprometido a impulsar programas de apoyo

Nations Consolidated Inter-Agency Appel for Uganda, *January-December 1999 y January-December 2000*).

¹⁸⁰ World Bank, *The Republic of Uganda...*, op. cit., p. 19

¹⁸¹ Sra. Mutebi, representante de Uganda ante el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, Comité de los Derechos del Niño, *Acta resumida de la 409na. sesión: Uganda*, op. cit., p. 12.

a las víctimas de los conflictos armados que controlen la situación en el norte del país. En los inicios del nuevo siglo, ante el problema de los niños de la guerra, el gobierno ugandés tiene dos compromisos: el explícito en los documentos de Derecho Internacional Humanitario y el implícito que consiste en responder a las exigencias de la comunidad internacional en cuestiones de protección humanitaria para seguir contando con el apoyo necesario.

Al parecer, su actitud ante el problema ha cambiado pues está respondiendo a ambos retos. En 1997, durante un periodo de sesiones en el seno de la ONU, se señaló que:

En general, el Comité de los Derechos del Niño felicita a la delegación de Uganda [...] y recibe con satisfacción las medidas tomadas por el gobierno de Uganda para asegurar la supervivencia, el desarrollo y la protección de los niños de ese país [...] Ve con gusto sus esfuerzos para introducir legislación y políticas que promueven los principios encarnados en la Convención.¹⁸²

En los 30 años de guerra la actitud del gobierno ugandés pasó por varias etapas antes de firmar la Convención de los Derechos del Niño y prohibir la participación directa de los niños en la guerra. La respuesta que dio a la presión internacional es producto de su debilidad como Estado y de la incapacidad para atender el problema por sí solo. Actualmente, la necesidad que tiene de ayuda internacional lo condiciona a respetar las normas de Derecho Internacional y poner en marcha programas de atención a la infancia. Uganda es ahora un Estado comprometido a brindar ayuda a los niños.

¹⁸² Sra. Ouedraogo y Sr. Karp miembros del Comité de los Derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño, *Acta resumida de la 409na. sesión: Uganda, op. cit.*, p. 5.

Desde los inicios de la década pasada, la administración de Uganda ha reforzado las medidas en pro de la infancia. En cuanto a las disposiciones de la Convención de los Derechos del Niño, el gobierno asegura que:

se esforzará por respetar la futura enmienda de la Constitución que prevé, de conformidad con el estatuto del niño, que no se admitirán en las tropas del ejército, jóvenes menores de 15 años [...] y se compromete a hacer cuanto esté a en su poder, en la medida de los recursos disponibles, para aplicar tales normas.¹⁸³

El Comité de los Derechos del Niño ha reconocido explícitamente los avances del gobierno ugandés, aunque está convencido de que "la voluntad política de Uganda para proteger a sus niños se encuentra obstaculizada por la escasez de recursos resultante del ajuste estructural, la creciente pobreza y los estragos producidos por la inestabilidad política en el norte".¹⁸⁴

El gobierno asegura que "contrariamente a los decenios de 1970 y 1980, la violencia que castiga a la región del norte no es obra del Estado"¹⁸⁵ y por ello, la responsabilidad debe recaer en el LRA y no en el gobierno actual. El gobierno de Museveni culpa al grupo rebelde de las condiciones en las que vive la infancia del norte:

el Comité de los Derechos del Niño y la Comunidad Internacional deberían hacer un llamado a los rebeldes invitándolos a llegar a un acuerdo con el gobierno ugandés sobre los puntos que está dispuesto a examinar [pues] el esfuerzo financiero que el Gobierno ugandés tiene que realizar para garantizar la seguridad de las personas y los bienes implica una pérdida de recursos que podrían dedicarse a reforzar los servicios sociales, pero

¹⁸³ Sra. Mukwaya, representante del gobierno ugandés ante el Comité de los Derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño, *Acta resumida de la 410ma. sesión: Uganda, op. cit.*, p. 11.

¹⁸⁴ Sra. Ouedraogo miembro del Comité de los Derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño, *Acta resumida de la 409na. sesión: Uganda, op. cit.*, p. 8.

¹⁸⁵ Sra. Mukwaya, representante del gobierno ugandés ante el Comité de los Derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño, *Acta resumida de la 410ma. sesión: Uganda, op. cit.*, p. 8.

mientras que la guerra siga asolando a esta región del país, es imposible reducir el presupuesto de defensa".¹⁸⁶

La comunidad internacional ha coincidido en este punto e incluso ha sugerido algunas medidas para hacer valer las normas del Derecho Internacional Humanitario.¹⁸⁷ Por ejemplo, en el seno del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH), Uganda, como miembro de la Comisión de Derechos Humanos (1996-1998) y junto con otros países, apoya la Resolución sobre la Abducción de los Niños del Norte de Uganda.

En los últimos dos años, mediante este documento se ha condenado la práctica del LRA,¹⁸⁸ pero también se ha responsabilizado al gobierno ugandés para resolver el problema:

La Comisión de Derechos Humanos [...] al expresar su profunda preocupación por el secuestro, tortura, detención, raptó y reclutamiento mediante el uso de la fuerza de los niños de Uganda, hace un llamado a todos los Estados Miembros a respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario que les son aplicables en situaciones de guerra con respecto a los niños.¹⁸⁹

En el problema de los niños de la guerra y a juzgar por la postura de Uganda en foros internacionales, el gobierno ugandés dejó de ser el principal

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 11.

¹⁸⁷ El Sr. Kolosov, miembro del Comité de los Derechos del Niño aseguró durante la presentación de los avances de Uganda que "podría resultar conveniente que el Comité formulara una recomendación invitando al ejército rebelde a respetar las normas del derecho humanitario [...] Por ejemplo, quizá sea posible enviar un mensaje a los rebeldes pidiéndoles que se establezcan zonas de seguridad o corredores de seguridad para proteger a los niños de la muerte o heridas" (Comité de los Derechos del Niño, *Acta resumida de la 409na. sesión: Uganda, op. cit.*, p. 11).

¹⁸⁸ "La Comisión de Derechos Humanos demanda el cese inmediato de los secuestros y ataque a la población civil, particularmente contra los niños y las mujeres del norte de Uganda; hace un llamado para que el LRA libere y asegure el regreso incondicional e inmediato de los niños secuestrados [...]; demanda que el apoyo directo e indirecto al continuo secuestro y detención de niños a manos del LRA de partes externas al conflicto en Uganda cese inmediatamente", UNCHR, *Abduction of Children from Northern Uganda*, 26 abril 1999, E/CN.4/RES/1999/43.

¹⁸⁹ Comité de los Derechos del Niño, *Acta resumida de la 410ma. sesión: Uganda, op. cit.*, p. 8.

culpable y, junto con los actores no estatales, actualmente es parte importante en los programas de atención a los niños. Esta situación consolida sin duda espacios de participación a otros actores aparte del Estado. Según los representantes del gobierno ugandés ante el Comité de los Derechos del Niño:

para la realización de los principales objetivos en pro de la infancia (disminución de la tasa de mortalidad infantil, enseñanza primaria para todos, saneamiento del agua) es necesaria la creación de una infraestructura institucional y de servicios sociales y Uganda tiene para ello necesidad de ayuda internacional especialmente en esta materia.¹⁹⁰

En este y en los dos capítulos anteriores analicé los elementos para comprender el cambio en la postura del gobierno ugandés frente a la participación de los niños en la guerra, así como la necesidad de incluir a otros actores además del Estado. El último capítulo de esta tesis está destinado al estudio de los actores no estatales en el caso de los niños de la guerra en Uganda pues sus estrategias, dependiendo de sus características, complementan o en algunos casos sustituyen las acciones del Estado, lo cual demuestra que, para Uganda, aquellos actores son indispensables.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p.11.

CAPÍTULO V

EL ROMPECABEZAS ARMADO: UNA RED INTERNACIONAL DE AYUDA PARA LOS NIÑOS UGANDESES

Un aspecto especial de Uganda ha sido la participación de los actores no estatales para llenar el vacío que ha dejado el colapso de las estructuras sociales y civiles

*Banco Mundial**

* World Bank, *Republic of Uganda; the Role of Nongovernmental Organizations and Community-Based Groups in Poverty Alleviation*, Documento del Banco Mundial no. 12262-UG, junio 22, 1994.

A lo largo del capítulo anterior se pudo ver cómo la condición de la infancia ugandesa, aunada a las acciones del gobierno, desataron la acción conjunta de varios actores. Este capítulo está destinado al análisis de cuáles son estos actores y cómo han adquirido presencia en los programas de atención a la infancia, así como cuáles son sus características y cuál el balance de su participación ante el problema de los niños de la guerra. Con este objetivo, las primeras páginas son una descripción de la estrategia que los actores no estatales ponen en marcha para participar directamente. Este estudio arrojará los elementos necesarios para identificar cómo han influido los actores no estatales en la opinión pública y han obligado a los Estados a atender el problema, aceptar la participación de otros actores e idear estrategias conjuntas.

Con el propósito de evaluar la relevancia de los actores estatales y no estatales, el segundo apartado está dedicado al estudio de las características, intereses, limitaciones y métodos de acción de cada uno de ellos. El objetivo es identificar los espacios que cubren en las medidas o políticas de largo plazo y alcance. Al iniciarse el siglo, la atención de los niños de la guerra, por lo menos en Uganda, está en manos del Estado y de otros actores, lo que describe un proceso internacional de acciones conjuntas y estrategias comunes.

Una red internacional de ayuda

Una red transnacional de ayuda incluye actores que trabajan en cuestiones internacionales, comparten valores o ideas e intercambian información y servicios [...] Lo que es nuevo en estas redes es la habilidad de los actores no tradicionales para movilizar información estratégica y persuadir o presionar a las organizaciones internacionales y a los gobiernos. Las redes de activistas no sólo tratan de influir la política, sino también intentan transformar los términos y la naturaleza del debate. No siempre tienen éxito, pero poco a poco están adquiriendo fuerza

*Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink.**

Para responder a las necesidades de los niños de la guerra, la comunidad internacional ha adoptado una estrategia específica. En el caso de los actores no estatales, su acceso a la dinámica internacional consiste en un proceso de varios pasos. El primero es reunir información acerca de un problema con características específicas,¹⁹² pues son los datos, documentos y testimonios los que fundamentan y legitiman las propuestas, así como los posibles programas de acción.¹⁹³ En el caso ugandés, esta tarea la cubren las comunidades epistémicas, las ONG locales, lo mismo que algunos organismos de la ONU y de otras organizaciones internacionales.

* Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 1998.

¹⁹² La influencia de los actores internacionales está restringida a temas o problemas en los que la comunidad internacional tiene valores compartidos. Por ejemplo, el sufrimiento de los niños de la guerra genera sentimientos de solidaridad en casi cualquier sociedad que se traducen en el apoyo internacional casi generalizado frente a los posibles programas de acción. Por lo general, los temas que se relacionan con el daño físico de individuos vulnerables ganan el apoyo de actores estatales y no estatales, para convertirse en preocupaciones a nivel mundial (Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*, op. cit., pp.26-28 y Kathryn Sikkink, "Human Rights, Principles Issue Networks and Sovereignty in Latin America", *International Organization*, Vol. 47, 1993, pp. 415-416).

Una vez que se tiene esta información acerca del problema, el siguiente paso es hacerla accesible al grueso de la comunidad internacional. Por lo general, cuando una organización pretende ganar apoyo y promover su causa, los medios de comunicación y las ONG internacionales son herramientas eficientes para difundir datos e impulsar la participación del gobierno, de las organizaciones internacionales y de algunos actores no estatales.¹⁹⁴

Así, cuando el tema es del dominio público, la fase siguiente del proceso es apoyar e inducir respuestas concretas al problema.¹⁹⁵ Es de suponer que esta es la etapa más complicada del proceso. El cambio en las acciones y la generación de respuestas a nivel nacional e internacional, no es consecuencia automática. En el caso de la infancia, como en la mayoría de los procesos de protección al individuo, las organizaciones o individuos a favor de los niños deben buscar los canales de acceso a las elites que poseen los medios y las capacidades de acción. Al participar en los foros internacionales, agencias gubernamentales y diferentes instancias de gobierno, los activistas pueden encontrar los espacios, los mecanismos y los fondos necesarios para producir un cambio.¹⁹⁶

¹⁹³ Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*, *op. cit.*, pp. 1-38.

¹⁹⁴ No cabe duda que en este punto la participación de los medios de comunicación es indispensable para difundir ideas y programas de acción. Las imágenes en la televisión, los encabezados en los periódicos y hasta las páginas del internet son algunos de los mecanismos más usados para mostrarle al mundo qué tan grande es la amenaza a los niños. Si el principal propósito de los activistas es captar la atención de los gobiernos, los grupos rebeldes, las posibles fuentes de financiamiento y la población en general, los medios de comunicación son de gran apoyo (*Ibid*, pp. 23-24).

¹⁹⁵ "Para los activistas, la efectividad [de sus acciones] está frecuentemente relacionada con el cambio en las políticas de los gobiernos, de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial o de actores privados como las corporaciones internacionales" (Michael Longford, "NGOs in..." en Peter Willetts, *The Conscience of the World*, *op.cit.*, p. 23).

¹⁹⁶ Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*, *op. cit.*, pp. 24-25.

El proceso, en este caso el de protección a los niños de guerra, logra consolidarse cuando los actores de cada fase coordinan sus acciones, promueven programas para mejorar las condiciones de la infancia e iniciar cambio –quizá a largo plazo-- que garantice soluciones al problema. Las acciones de cada parte del proceso se conjuntan para aminorar los efectos de la guerra en los niños y para crear políticas o regímenes –nacionales e internacionales— que atiendan el problema y prevengan el surgimiento de situaciones similares.

El caso ugandés

Información, difusión y presión

Durante la década de 1980, como se vio en el capítulo anterior, la presión que ejercieron los medios de comunicación sobre Museveni al transmitir el documental *Children of Terror* representa una de las primeras muestras de la influencia de los actores no estatales en la actitud del gobierno ante un problema específico. Con el establecimiento del primer *Corredor de Paz* en la historia, se pudo comprobar que mediante este método de acción, varios actores (medios de comunicación, ONG locales o grupos religiosos) pueden difundir datos e iniciar un llamado a la comunidad internacional para poner en marcha programas de protección a los niños de la guerra. En esa década, el gobierno ugandés se vio obligado a responder ante este tipo de presión. Desde entonces, la ayuda humanitaria le ha sido condicionada a los avances en cuestiones de estabilidad política o al respeto de los derechos humanos, particularmente de los niños.

Sin embargo, esa no fue la única ocasión en la cual los actores no estatales difundieron información para presionar al gobierno ugandés. A inicios de 1997,

UNICEF comenzó a trabajar con algunas dependencias administrativas de los distritos de Gulu y Kitgum para crear una base de datos que reuniera información acerca de niños desaparecidos o secuestrados. Meses después, el registro tenía más de 8000 historias. Con ayuda de *World Vision* y otras ONG, el Fondo publicó el testimonio de varios niños. El propósito principal fue iniciar una campaña nacional en contra del LRA y de todo grupo armado que amenazara a la infancia o permitiera su participación directa en la guerra.

Tanto las investigaciones como la participación directa de Amnistía Internacional, *Human Rights Watch* y *Save the Children* en el norte del país, contribuyeron a difundir la información a nivel internacional. Poco antes de que terminara el año, en casi una docena de países, más de 30 periódicos de circulación masiva, lo mismo que varias cadenas de radio y televisión internacional hicieron pública la situación de la infancia ugandesa, lo cual centró la atención de organizaciones internacionales en la actitud del gobierno y en la necesidad de programas conjuntos.¹⁹⁷

Acciones conjuntas

Cuando las historias e imágenes de los niños de la guerra ugandeses recorrieron el mundo, la participación de los gobiernos, ONG y otros actores fue prácticamente automática. Desde las grandes donaciones de algunos gobiernos, los programas conjuntos de organizaciones internacionales, organismos gubernamentales y ONG, hasta los esfuerzos de las comunidades epistémicas, las

¹⁹⁷ UNICEF, *Annual Report 1998*, Nueva York, UNICEF, 1999, pp. 56-57.

fundaciones privadas e individuos independientes, constituyeron la respuesta de diversos actores ante un objetivo común: proteger a los niños ugandeses.

La ONU, por medio de UNICEF, ha sido el organismo internacional donde se coordina la participación estatal y el esfuerzo de otros actores para proteger a la infancia de Uganda. Desde que Museveni llegó al poder, el Fondo ha coordinado varios programas que, junto con el Programa para el Desarrollo de la ONU (*UNDP*), UNESCO, el Banco Mundial (BM), algunos Estados u otras fuentes privadas de financiamiento, han brindado, por medio de ONG y movimientos sociales locales, algunos servicios básicos de salud y educación a los niños del norte.¹⁹⁸

Por su parte, la Agencia de la ONU para Uganda (*United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Uganda*) desplegó mecanismos de ayuda conjunta en 14 de 45 distritos ugandeses, es decir en las zonas más afectadas por la guerra: “en Uganda, la ONU reconoce el papel central de las ONG, de la Cruz Roja y de las comunidades locales para atender las necesidades de emergencia de la población más necesitada”¹⁹⁹.

En 1998:

el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos y el Programa Mundial de Alimentación (PMA), en coordinación con las autoridades locales y nacionales de Uganda, así como 20 ONG locales e internacionales, pusieron en marcha un programa que dio refugio, alimento, educación y servicios de salud a más de 180,000 refugiados.²⁰⁰

¹⁹⁸ UNICEF, *Annual Report 1997*, Nueva York, UNICEF, 1998, pp.10-12.

¹⁹⁹ United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Uganda, *Executive Summary January-December 2000*, Nueva York/Ginebra, 1999, p. 2.

²⁰⁰ United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Uganda, *Executive Summary January-December 1999*, Nueva York/Ginebra, 1998, p. 5.

En ese año, la ONU presupuestó un poco más de 70 millones de dólares destinados únicamente a la atención de las víctimas de la guerra. Para el año 2000 el monto es de 56 millones de dólares.²⁰¹ La experiencia del año pasado le demostró a la Organización que no es capaz de cubrir dicha cantidad por sí sola. Para este año, el Banco Mundial pondrá en marcha el Programa de Reconstrucción del Norte de Uganda (*The World Bank Northern Uganda Reconstruction Programme II*) que, junto con el apoyo del gobierno ugandés, las ONG y diversos donadores, tiene el objetivo primordial de erradicar la pobreza, aumentar el ingreso per-cápita de los ugandeses y mejorar los niveles de vida.²⁰²

El apoyo a las víctimas de la guerra de Uganda, particularmente a los niños, incluye diversos actores. En la década de 1980, el gobierno de Museveni recibió de diversas fuentes flujos de ayuda por más de 200 millones de dólares anuales en promedio.²⁰³ Actualmente, la participación de actores no estatales ha aumentado. En 1996, 64% del ingreso de UNICEF provino de fuentes estatales, mientras que 36% correspondió a actores no estatales,²⁰⁴ un año después, aunque la relación en el presupuesto permaneció prácticamente igual, la participación de otros actores además del Estado en la protección de los niños ugandeses se convirtió en el pilar de cualquier programa que pretende distribuir recursos en las áreas más afectadas del país:

UNICEF depende de las ONG para reunir fondos, crear conciencia en la comunidad internacional y poner en marcha programas locales. Las ONG y las organizaciones sociales son la pieza clave que unen gobiernos y

²⁰¹ United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Uganda, *Executive Summaries January-December 1999 and 2000*, Nueva York/Ginebra, 1998 y 1999.

²⁰² United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Uganda, *Executive Summary January-December 2000*, *op. cit.*, pp. 3-7.

²⁰³ World Bank, *African Development Indicators*, *op.cit.*, p. 301.

²⁰⁴ UNICEF, *Annual Report 1997*, *op. cit.*, 1998, p. 6.

comunidades, y por lo general, tienen un papel crucial al incluir a la sociedad civil en la causa de protección a la infancia.²⁰⁵

Además, el resto de los actores no estatales que participan en Uganda (fundaciones privadas, medios de comunicación, comunidades epistémicas, etc.) también son pilares del proceso:

UNICEF nunca trabaja sólo. Las coaliciones y fundaciones en pro de la infancia son el corazón del mandato del organismo al contribuir con experiencia y recursos para lograr el cumplimiento de los derechos del niño. Estas redes incluyen a varios grupos de individuos, gobiernos y agencias gubernamentales, organismos de la ONU, Comités Nacionales de UNICEF, miles de ONG y organizaciones civiles, celebridades mundiales y cientos de miles de voluntarios que apoyan las actividades diarias del Fondo.²⁰⁶

Un ejemplo reciente de la colaboración entre diversos actores fue la visita de Hillary Clinton a Uganda en la primavera de 1998. Durante su estancia y como respuesta a las necesidades urgentes de la población ugandesa, la Primera Dama estadounidense donó –en nombre de su país, pero bajo una clara iniciativa personal– 4.5 millones de dólares, de los cuales destinó 50% a la atención de la región del norte y específicamente a la recuperación y protección de la infancia. El Ministerio de Salud y UNICEF se comprometieron a repartir estos fondos por medio de varias ONG locales y de acuerdo a las prioridades de los niños.²⁰⁷

Sin duda alguna, hay ejemplos de cómo en los últimos años, las acciones a favor de los niños de la guerra ugandeses forman una red internacional de varios actores. El apoyo proviene de diversas fuentes y constituye una estrategia conjunta reflejada, por ejemplo, en los programas de vacunación e inmunización

²⁰⁵ UNICEF, *Annual Report 1998*, op.cit., p. 60.

²⁰⁶ *Ibid*, p. 57.

de UNICEF²⁰⁸ o en las estrategias de la CR que incluyen varios actores para financiar proyectos y distribuir ayuda a los niños. En Uganda, la CR:

ha mantenido una estrecha coordinación con otras organizaciones humanitarias —en particular con el Programa Mundial de Alimentación, que estuvo trabajando para alimentar a la población de los distritos de Gulu, Kitgum y Bundibugyo— y para cubrir gran parte de las necesidades de la población.²⁰⁹

Los actores no estatales: las opciones de Uganda

En Uganda, lo 'anormal' se ha convertido en 'normal'

*Cole P. Dodge**

Con sus características específicas o métodos diferentes, diversos actores no estatales han apoyado a la niñez ugandesa y representa un elemento de la estrategia que la comunidad internacional ha adoptado frente a este tipo de problemas. La participación depende de sus métodos de acción, su tamaño y, por supuesto, de los recursos con los que cuenta. En las páginas siguientes, analizaré

²⁰⁷ "Uganda: Hillary Clinton pledges 4.5 million dollars in social assistance", *Radio Uganda*, BBC Monitoring International Reports, Kampala, 26 de marzo, 1998.

²⁰⁸ Mediante su programa tradicional para el país y al trabajar con el Ministerio de Salud, UNICEF brinda ayuda a los niños de Kitgum y Gulu con su programa de inmunización y vacunación. La Organización Mundial de la Salud (OMS) coordina esfuerzos con el Fondo para controlar el cólera y dar medicamentos, equipo y entrenamiento al personal de varias ONG locales, mientras que algunas ONG de carácter internacional apoyan continuamente a los organismos gubernamentales y al Fondo con recursos y voluntarios (www.unicef.org/uganda.html).

²⁰⁹ Durante 1998, el Programa Mundial de Alimentación distribuyó 465 toneladas de semillas y 52,000 equipos de herramientas para cultivar la tierra en 18 campos de la CR para refugiados de Gulu y Kitgum. Se estima que este programa ha beneficiado a más de 200,000 personas (www.icrc.ch/unicc/icrcnews.nsf).

* Cole P. Dodge y Magne Raundalen, *Reaching Children in War: Sudan, Uganda and Mozambique*, Noruega/Suecia, Sigma Forlag/Scandinavian Institute of African Studies, 1991.

tanto las características como el apoyo que brindan estos actores al proceso de protección de los niños de la guerra.

Las comunidades epistémicas

En el caso de los derechos humanos, uno de los primeros pasos hacia la estrategia que pretende atender las necesidades de poblaciones en peligro consiste, como se vio en el apartado anterior, en reunir datos acerca de cierto tema o emergencia:

para ganar la atención [de la comunidad internacional] la información tiene que ser precisa y dramática [...] Tanto la credibilidad como el dramatismo parecen ser elementos esenciales de una estrategia destinada a persuadir a los políticos y a inducir el cambio en la política.²¹⁰

Aunque el tinte dramático o conmovedor que tiene la historia de cualquier niño de la guerra puede cambiar dependiendo del sentido que le den los medios de comunicación, la veracidad de los datos y el sustento histórico, hasta cierto punto académico, que motiva a los Estados y a otros actores a participar directamente requiere de bases más sólidas.²¹¹ A diferencia de la difusión de historias –tarea principal de los medios de comunicación (ver infra)– las comunidades epistémicas se dedican a generar y reunir información que tiene como objetivo describir un problema, lo mismo que demostrar a la comunidad internacional la necesidad de atenderlo

²¹⁰Michael Longford, "NGOs and the Rights of the Child", *art. cit.*, p.19.

²¹¹ No cabe duda que la información es valiosa para idear políticas pues reduce la incertidumbre y da nuevos puntos de vista dentro del proceso de toma de decisiones: "[...] si los tomadores de decisiones no están familiarizados con los aspectos técnicos de un problema específico, ¿cómo podrán definir su interés para desarrollar políticas viables? ¿qué factores definirán su comportamiento? En condiciones de incertidumbre, ¿cuáles pueden ser los orígenes de las instituciones y cómo se puede estudiar mejor el proceso por el cual surge la política y el

Las comunidades epistémicas son “un grupo sociológico con un estilo común de pensar”²¹² cuyo principal interés no es puramente científico. Son académicos, científicos e investigadores dedicados a estudiar un tema en especial con el objetivo último de influir el rumbo la política interna o internacional. Según Kuhn, una comunidad epistémica representa una constelación de creencias, valores y técnicas de investigación comunes donde los métodos de razonamiento, aprendizaje o aplicación del conocimiento están destinados a dar soluciones concretas a problemas específicos.²¹³

A nivel nacional, los estudios de las comunidades epistémicas han sido herramientas que sirven para conocer la magnitud y las características del problema necesarias en el diseño de soluciones adecuadas. Por ejemplo, el gobierno ugandés recibe información de ciertos grupos de académicos o de especialistas en derechos humanos y leyes.²¹⁴

Junto con los medios de comunicación, la Sociedad de Derecho de Uganda (*Uganda Law Society*) ha sido una de las más activas en presionar al régimen del NRM, en especial en temas relacionados con los derechos humanos y los derechos democráticos o constitucionales. Esta organización se ha convertido en el vigilante de las acciones del gobierno, básicamente en cuanto a abusos de derechos humanos.²¹⁵

En varios casos, la participación de las comunidades epistémicas en Uganda sirve como un mecanismo de presión y un sistema de evaluación de las

orden?” (Peter M. Hass, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization*, Vol. 46(1), 1992, p.1).

²¹² *Ibid.*, p.10.

²¹³ Ernest Haas *et al.*, *The Uses of Technical Knowledge in International Organization*, Berkeley, University of California Press, 1977, pp. 9-12.

²¹⁴ De manera muy general podría decirse que este es el ejemplo en Uganda que se acerca más a lo que los estudiosos de las Relaciones Internacionales han llamado comunidades epistémicas, aunque su alcance, tamaño y diversidad no son equiparables a otras comunidades epistémicas que trabajan, por ejemplo, en cuestiones de medio ambiente a nivel mundial.

acciones gubernamentales. De esta manera, la información que poseen fundamenta y legitima los procesos de protección a los niños de guerra pues las ONG, las organizaciones internacionales e incluso los activistas interesados en la protección de los niños, utilizan los datos que las comunidades epistémicas generan para demostrarle al mundo las condiciones de la infancia ugandesa, la actitud de Museveni y la necesidad de acción frente al problema.²¹⁶

Las iglesias y los grupos religiosos

Desde hace varios siglos, uno de los actores no estatales más consolidados y participativos han sido los grupos religiosos y las Iglesias, no sólo en el caso ugandés, sino en varias partes del mundo. En los tiempos de la colonización, la estrecha colaboración de los misioneros convirtió a la religión en pieza clave de la historia mundial. Actualmente, en el caso de los niños de la guerra, varias organizaciones y movimientos en pro de los derechos del niño reciben apoyo de los grupos religiosos que, aunado al de otros actores, representa un esfuerzo determinante por proteger a la infancia.²¹⁷

En Uganda, los grupos religiosos promovieron la protección de los derechos humanos durante las décadas de 1960 y 1970. Durante la guerra que puso fin al gobierno de Amin, varias organizaciones religiosas, en especial la iglesia católica, brindaron asistencia a los niños y sus familias. Sin embargo, frente a esta situación, Amin argumentó que la iglesia católica tenía fuertes vínculos con la

²¹⁵ Susan Dicklicht, *The Elusive Promise of NGOs in Africa*, op. cit, pp.118-119.

²¹⁶ *Loc. cit.*

²¹⁷ Tal es el caso de *Caritas Internationale*, *World Vision* y la *Liga International Catholic Children Bureau* que se encargan de reunir fondos para financiar programas de protección a la infancia, especialmente de los niños africanos (<http://www.activistnet.org>).

guerrilla, por lo cual desplegó un mecanismo de represión que la obligó a disminuir sus programas de asistencia social y a alejarse de las tareas sociales que pudiesen traducirse en fines políticos.²¹⁸

Actualmente, a pesar de que el movimiento del LRA es de bases religiosas según Kony, la influencia de la iglesia y los grupos religiosos ha disminuido. En un afán por no mezclar los intereses religiosos con los políticos, el gobierno de Museveni ha tratado de no interferir con los intereses de los religiosos, sobre todo de aquellas organizaciones religiosas que brindan ayuda a la población y cubren algunas necesidades de protección social que el gobierno no puede dar, siempre y cuando no atente contra sus intereses.²¹⁹

A pesar de que los grupos religiosos tienen un papel importante en la protección de los niños de la guerra en otros países,²²⁰ en el caso ugandés, su participación no es tan notoria --por lo menos no de manera directa e individual. La necesidad de protección a la infancia en Uganda sobrepasó sus capacidades y, a partir de la década de 1980, el apoyo que brindan se resume a la colaboración con ONG de carácter nacional o local.

Por ejemplo, a finales de 1997, varias organizaciones formaron el Consejo Cristiano Ugandés (*Ugandan Joint Christian Council*) con el propósito de promover la paz en el norte del país. Tras varias manifestaciones públicas en contra de las

²¹⁸ James S. Lwanga *et al.*, "The Impact of Armed Conflict in Children: The Ugandan Experience" en *Children in Situations of Armed Conflict. Selected Papers from the Conference on Children in Armed Conflict in Africa: An Agenda for Action*, Nairobi, ANPPCAN/UNICEF/Radda Barnen, 1988, pp.36-43.

²¹⁹ Susan Dicklicht, *The Elusive Promise*, *op. cit.*, pp. 114-116.

²²⁰ Debido a la estrecha relación que tenía la iglesia católica con la política salvadoreña, la principal estrategia de UNICEF consistió en que el Arzobispo de El Salvador, Arturo Rivera Damas participara directa y activamente en los procesos de paz que permitieron establecer los "Días de

acciones del LRA y del gobierno, Museveni decidió disolver el grupo al seguir muy de cerca sus actividades y prohibirles manifestaciones públicas o actos multitudinarios. Desde su punto de vista, la organización perseguía fines políticos e iba en contra de la integridad del gobierno.²²¹

Otra organización, también católica, Servicios de Ayuda Católica (*Catholic Relief Services, CRS*) ha impulsado proyectos de apoyo a más de 6000 personas internamente desplazadas. *CRS* reúne a varios grupos católicos y anglicanos con el propósito de hacer llegar alimentos a la población más necesitada.²²² Es así como la iglesia católica ha hecho notar su presencia en Uganda. Sin embargo, el gobierno ha dejado bien claro que, éste o cualquier otro grupo religioso no intervendrán en sus asuntos y solamente apoyará sus programas cuando no se interpongan a los intereses del Estado.²²³

Los medios de comunicación

De los casos de protección humanitaria, el de los niños de la guerra es quizá el más conmovedor, pues los adultos difícilmente permanecemos inmunes ante su sufrimiento. La prensa, la televisión, la radio y ahora el internet, han sabido explotar esta característica. En la mayoría de los casos, la historia de un pequeño que vio morir a sus padres a causa de la guerra, la imagen de una niña corriendo para salvar su vida o el sonido del llanto de un bebé combinado con el estallido de

Tranquilidad" durante los cuales se suspendió la guerra para poder brindar ayuda y vacunar a más de 400,000 niños salvadoreños (Varindra Tarzie Vittachi, *Between the Guns...*, op. cit., pp.15-32).

²²¹ Susan Dicklicht, *The Elusive Promise*, op. cit., pp. 114-116.

²²² Catholic Relief Service, *Uganda: Update December 1999*, 6 de diciembre 1999, <http://www.reliefweb.int>

las granadas suelen ser factores de peso para cuestionar la legitimidad de cualquier gobierno y la capacidad de las organizaciones internacionales para velar por la seguridad de la infancia.²²⁴

Los medios de comunicación han sido uno de los actores que motivan la participación de los Estados, organizaciones internacionales y otros actores en la protección de los niños. "Las noticias que difunden no le dicen nada nuevo a los gobiernos, pero provocan que las decisiones políticas estén condicionadas a la opinión pública",²²⁵ sobre todo en Estados que, como dice Robert Jackson, carecen de soberanía positiva. Desde los inicios de la década de 1980, los reportajes y noticias acerca del sufrimiento de los niños ugandeses captaron la atención de varias organizaciones de carácter estatal y no gubernamental, obligando al gobierno a modificar sus métodos de acción.²²⁶

Actualmente, los medios de comunicación son una herramienta indispensable para la protección de los niños de la guerra pues se encargan de difundir información acerca de la amenaza a la cual se enfrentan, al tiempo que cuestionan las acciones de los gobiernos y presionan a la comunidad internacional para atender el problema. En Uganda "más de 40,000 ejemplares en circulación diaria, mantienen a los ugandeses, al menos en las áreas urbanas, bien

²²³ "Church Steps up Campaign for peace", *International Press Service*, Kampala, octubre 4, 1997 y David Hendon y Mark Long, "Notes on Church-State Affairs: Uganda", *Journal of Church and State*, Vol. 40, 1998, p. 516).

²²⁴ "Disasters are news" en International Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 1993*, IFRC y RCS, 1993, p. 40.

²²⁵ Fred H. Cate, "Communications, Policy-Making and Humanitarian Crisis" en Robert I. Rotberg y Thomas Weiss, *From Massacres to Genocides*, The Brookings Institution, Washington, 1996, p.18.

²²⁶ Para mayor información acerca de cómo los medios de comunicación ejercieron presión para que el gobierno brindara protección a los niños de guerra ver *supra* o Varindra Tarzie Vittachi, *Between the Guns*, *op.cit.*, p. 37.

informados de la corrupción y violación de los derechos humanos. De hecho, la prensa del país es una de las más fuertes e importantes de África".²²⁷

Por su parte, tanto la televisión como la radio también son actores centrales en la protección de los derechos del niño y, aunque el gobierno no es del todo vulnerable a sus críticas, sí logran cuestionar las acciones de Museveni e intentan que la población, dentro y fuera de sus fronteras, presione a la comunidad internacional para lograr un cambio que garantice la seguridad de la infancia, aun en tiempos de guerra.²²⁸

Sin embargo, no debe perderse de vista que "el poder de las comunicaciones también posee la capacidad de distorsionar la información y centrar la atención de la opinión pública en temas irrelevantes".²²⁹ Los medios de comunicación han acelerado la cobertura de los sucesos y han cambiado el rumbo de la toma de decisiones, en algunos casos de manera positiva y en otros al complicar aún más el problema. Las consecuencias de la información en la conciencia del público pueden ser negativas pues al difundir los hechos es común que la opinión o los intereses de quienes los transmiten impriman un toque particular a las noticias que no siempre es positivo.²³⁰ Esto sucede con frecuencia en el caso de los niños de la guerra. Debido a la carga moral del tema, las

²²⁷ Susan Dicklitch, *The Elusive Promise*, *op. cit.*, pp. 110-111.

²²⁸ En la última década, debido a las condiciones sociales y económicas del país, gran parte de la población ugandesa escucha la radio y lee los periódicos como sus principales fuentes de información. Por ello, el gobierno ha creado mecanismos de control que intentan restringir la libertad de prensa y expresión. En 1993, Museveni formó la Asociación de Reporteros con el propósito de mantener un estricto registro y control de las publicaciones y, en 1996, el Ministerio de Información del MNR creó un nuevo régimen de regulación de los programas de radio y televisión para evitar reportajes que criticaran la legitimidad del gobierno. Según Museveni, la crítica a su gobierno no se toleraría en ningún medio de comunicación (*The Monitor*, Kampala, 14 octubre, 1996 e *Ibid.*, pp. 111-114).

²²⁹ Fred H. Cate, "Communications, Policy-Making and Humanitarian Crisis", *art. cit.*, p. 19.

fotografías o notas a cerca del sufrimiento de los niños son fuente segura de ingreso para los medios de comunicación lo que muchas veces le resta objetividad a la información.

A pesar de ello, la tecnología y las habilidades de los medios de comunicación siguen siendo herramientas esenciales en situaciones de protección humanitaria al difundir datos e influir en los procesos de toma de decisiones. Su participación en la protección a los niños de la guerra ugandeses debe analizarse a la luz de su esfuerzo por comunicar y de los efectos, positivos o negativos, que producen en la opinión pública o en los gobiernos.

Las fundaciones privadas e individuos

El dinero es con certeza uno de los elementos indispensables para poner en marcha medidas de protección a los niños de la guerra, al tiempo que es la base de la participación de todo tipo de actores. Sin fondos no hay programas de ayuda que logren el más básico de sus objetivos. Así, a diferencia de una ONG, las fundaciones privadas por lo general, se dedican a reunir fondos para apoyar los programas de los gobiernos u otros actores. En la mayoría de los casos no son ellas quienes diseñan las estrategias o implementan los programas, sino quienes se encargan de financiar los proyectos o las actividades necesarias para ponerlos en marcha.

Debido a esta característica, en las relaciones internacionales la influencia de las donaciones de individuos o fundaciones privadas no es directa o

²³⁰ Robert I. Rotberg y Thomas Weiss, "Introduction" en su libro *From Massacres to Genocides*, *op. cit.*, p. 4.

independiente. Sin embargo, su trabajo y la cantidad de recursos con los que proveen a otros actores los convierten en actores relevantes:

Las fundaciones no crean organizaciones o redes: ellas sólo ayudan y fortalecen a las organizaciones existentes. Por lo general, apoyan programas –financian organizaciones– pero no inician proyectos ellas mismas. Sin embargo, el financiamiento que brindan a los programas de derechos humanos ayuda a las organizaciones a consolidarse, institucionalizarse y crecer.²³¹

Así, a diferencia de otros actores, la participación de los individuos y las fundaciones privadas es indirecta y por ende, difícil de evaluar, e incluso rastrear. En el caso de Uganda, los datos oficiales del financiamiento a los programas de protección infantil, como son las cifras del Banco Mundial o de UNICEF, resumen todo tipo de donaciones –individuales o de organizaciones privadas— en un solo rubro. En la clasificación de “donaciones o donadores”, el gobierno ugandés y varias agencias internacionales (como el BM o el Fondo Monetario Internacional) agrupan los fondos que provienen de diferentes fuentes y los presentan en una cifra (ver anexo). De cualquier manera, esta cantidad que incluye las donaciones de Estados u organizaciones internacionales –actores estatales—, así como de actores no estatales, sirve para identificar, dentro de ciertos límites, la participación indirecta, aunque no menos importante, de otro tipo de actores no estatales en pro de la infancia ugandesa.

Las ONG

Quizá, uno de los actores no estatales que ha ganado más espacios en las relaciones internacionales de los últimos años han sido las ONG.²³² En el caso de los niños de la guerra, su naturaleza, su variedad de recursos y, particularmente, su posibilidad de acción frente a las situaciones de emergencia, las ha convertido en un elemento esencial del proceso internacional. No cabe duda que en la última década las ONG han cobrado importancia dentro y fuera de las fronteras del Estado. Por ejemplo, en el caso de los niños de la guerra, estas organizaciones reúnen fondos e información, ponen en marcha programas de distribución de ayuda o recursos a quienes más lo necesitan, idean estrategias, al tiempo que presionan a los gobiernos de manera individual, o dentro de los foros internacionales, para obligarlos a adoptar ciertas políticas de acción.

²³¹ Kathryn Sikkink, "Human Rights, principles issue networks, and sovereignty in Latin America", *International Organization*, Vol. 47, no. 3, 1993, p. 421.

²³² "Lo que debe recordarse de las ONG es que están organizadas por secciones nacionales y éstas en ramas locales, de tal suerte que las redes de asociaciones cívicas internacionales van desde los hogares hasta los foros internacionales. Ningún otro tipo de actividad diplomática cuenta con esa capacidad. Ahora bien, el crecimiento de estas organizaciones y movimientos no está en duda, pero sí lo están su efecto e importancia. Aunque estas organizaciones y movimientos sociales han llegado a formar parte visible e importante de las relaciones internacionales, la cuestión es si son eficaces. Y la respuesta es que en ocasiones lo son y en ocasiones no. Pero, incluso cuando no son inmediatamente eficaces, su activismo tiene un efecto de largo plazo en los gobiernos nacionales que, aun cuando no cedan a las demandas de esos grupos, a menudo tienen que estar a la defensiva y hacer frente a sus demandas y críticas. También es importante hacer notar que esos movimientos y organizaciones no fueron una parte prominente de las relaciones internacionales antes de la década de los sesenta, pero que ahora constituyen un nuevo e importante factor de la política mundial" (Brian Stevenson, "¿Consejeros del Príncipe?, Los organismos no gubernamentales nacionales y la política exterior canadiense hacia AL" en Arturo Borja, Guadalupe González y Brian Stevenson, *Regionalismo y poder en América Latina: los límites del neorrealismo*, México, Porrúa y CIDE, 1996, pp. 396-397).

De esta manera, las ONG se convierten en apoyo para las políticas del Estado,²³³ aunque no debe perderse de vista que en algunas ocasiones también pueden representar un obstáculo. La incapacidad de algunos gobiernos de atender las necesidades de su población hace posible que las ONG, nacionales e internacionales, tengan un ámbito de acción amplio y aunque esta dinámica no es nueva en las relaciones internacionales, en los últimos años estas organizaciones se han convertido en el canal preferido para proveer los servicios que el Estado no puede cubrir:

quizá la innovación más llamativa de los últimos años es que en algunas sociedades débiles del tercer mundo, las ONG tienden a adquirir funciones del Estado en áreas como salud y educación, así como en la distribución y la entrega de servicios de ayuda en Estados débiles o inexistentes [En algunos países] poco a poco, la ayuda que solía fluir de Estado a Estado está siendo privatizada, pues el apoyo externo va directamente a los sistemas de distribución de las ONG.²³⁴

En el caso de Uganda, ésta es la relación entre el gobierno de Museveni y las ONG. Las ONG nacionales e internacionales inician o complementan los proyectos del gobierno ugandés.²³⁵ En los últimos cinco años el gobierno se ha esforzado por cubrir las demandas de su sociedad. Sin embargo, la situación política, económica y social del país orilla al gobierno a delegar funciones en los actores no estatales a tal grado que, actualmente, más de la mitad del capital destinado a programas de asistencia social proviene de fundaciones privadas y

²³³ Michael Edwards y David Hulme, "NGO Performance and Accountability" en su libro *Beyond the Magic Bullet, NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War*, Connecticut, Kumarian Press, 1996, p. 2.

²³⁴ Antonio Donini, "Asserting Humanitarianism in Peace-Maintenance" en Jarat Chopra (ed.), *The Politics of Peace Maintenance...*, *op.cit.*, p.85.

²³⁵ International Peace Research Institute, "International Programme on Internal Conflict in Uganda, 1987-1989", *International Alert*, 1989, p.17.

ONG (ver anexo).²³⁶ Así, para coordinar y en gran medida controlar las acciones de las ONG, el gobierno ugandés:

creó una ley que data de 1989 donde se obliga a las ONG a inscribirse en la oficina de organizaciones no gubernamentales que, a su vez, depende del Ministerio de Asuntos Interiores. Antes de la ley las organizaciones no gubernamentales tenían que obtener la aprobación del Ministerio que se ocupara del asunto que les interesaba. No obstante, la escasez de recursos con que cuenta la Oficina dificulta la supervisión eficaz de las actividades de las ONG. A nivel distrito, los agentes de libertad vigilada se encargan de supervisar a las ONG que trabajan bajo los auspicios de un mismo consejo de distrito [...] La coordinación se ha hecho aún más necesaria para asegurarnos que los esfuerzos no se dupliquen.²³⁷

Uganda depende tanto del financiamiento como del apoyo económico de ONG y organizaciones internacionales no sólo para evitar el sufrimiento de sus niños, sino también para contrarrestar los estragos de la extrema pobreza en la que vive más de 70% de su población, al tiempo que busca el equilibrio político que finalmente ponga fin a los levantamientos armados.²³⁸ En gran medida:

[...] la función de las ONG en relación con el gobierno y el sector público pueden pensarse como complementarias y en algunos casos suplementarias. De cualquier manera, las ONG son comúnmente diferentes al sector público y los agentes privados por su carga social, su cercanía con los problemas locales, su espíritu innovador y sus bajos costos de mano de obra. Estas características son la base de la ventaja comparativa potencial de las ONG al brindar bienes y servicios públicos.²³⁹

Así, a diferencia del gobierno, las ONG internacionales y otros actores no estatales, cuentan con canales o estrategias de acercamiento a los niños de la

²³⁶ United Nations Development Programme (UNDP), *Sustainable Human Development: Uganda*, Advisory Note on GOU/UNPD Cooperation (1997-2000), Nueva York, UNDP, 1996, pp. 2-5.

²³⁷ Sra. Mukwaya, representante del gobierno ugandés ante el Comité de los Derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño, *Acta resumida de la 409na. sesión: Uganda, op. cit.*, pp. 9-10.

²³⁸ *Loc. cit.*

²³⁹ World Bank, *Republic of Uganda; the Role of Nongovernmental Organizations and Community-Based Groups in Poverty Alleviation*, Documento del Banco Mundial no. 12262-UG, junio 22 1994, p. 19.

guerra más diversas, espontáneas e innovadoras;²⁴⁰ no sólo tienen más presupuesto y personal, sino también mayor experiencia en cuestiones de protección a la infancia. En Uganda, “respecto al papel de las organizaciones no gubernamentales, los órganos implicados son internacionales más que locales: incluyen a UNICEF y *Save the Children*, los cuales cuentan con programas de largo plazo en el país”.²⁴¹ Por su parte, las acciones de la CR, Amnistía Internacional, *World Vision* y *Human Rights Watch* no sólo despliegan recursos económicos y humanos en el norte de Uganda, sino que también brindan protección, conocimiento y experiencia a las ONG locales, el eslabón más importante entre el dinero, los programas de acción y los niños, pues, gracias a su estructura administrativa flexible, tienen más posibilidades de llegar a la infancia ugandesa, incluso en los lugares que el LRA controla.

En el caso ugandés, los actores no estatales han ayudado a los niños aún en los momentos más álgidos del enfrentamiento con la guerrilla:

Varias ONG internacionales –OXFAM, *Lutheran World Federation*, *Save the Children Fund*— surgieron de la preocupación colectiva por los problemas sociales y las emergencias de corto plazo. En conjunto con los grupos de activistas voluntarios, trabajan para ganar el apoyo de las multitudes o simpatizantes y para conformar los equipos de trabajo permanentes responsables de poner en marcha los programas de rehabilitación o ayuda.²⁴²

²⁴⁰ *Ibid*, p. 5.

²⁴¹ Sra. Mukwaya, representante del gobierno ugandés ante el Comité de los Derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño, *Acta resumida de la 409na. sesión: Uganda, op. cit.*, p. 8.

²⁴² *Ibid*, p. 24.

Las partes administrativas de las dependencias gubernamentales y las agencias de las organizaciones internacionales

En el ámbito internacional, el vínculo entre los Estados y los actores no estatales son las partes administrativas de las dependencias gubernamentales y las agencias de las organizaciones internacionales. Coordinan el trabajo de las ONG, fundaciones privadas, así como de otras instancias de las dependencias gubernamentales u organismos de las instancias internacionales.²⁴³ A nivel internacional, el ejemplo más evidente es el de los Comités Nacionales de UNICEF. Constituidos casi en su totalidad por ONG y financiados por fundaciones privadas, estos Comités, exclusivos de los países más desarrollados de la ONU, coordinan, diseñan y costean varios programas de protección a la infancia en los países necesitados. Desde los inicios de UNICEF, han sido la base del trabajo conjunto entre el organismo y los actores no estatales. Sin embargo, a lo largo de la historia del Fondo, los Comités Nacionales no sólo han crecido en número, sino también en las funciones que desempeñan, poco a poco han ganado independencia adaptándose a la forma del país en el que operan y a las características de los otros actores con los que coordinan acciones –ya sean gobiernos, ONG u organizaciones internacionales.²⁴⁴ Otro ejemplo representativo es el de la Cruz Roja. Su trayectoria como una ONG de atención y ayuda humanitaria durante situaciones de emergencia, así como el precedente que sentó en el Derecho Internacional Humanitario le han valido un lugar privilegiado en la ONU. Por medio de la CR, varias ONG tienen acceso, aunque no de manera

²⁴³ Margaret E. Keck, y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*, op. cit, pp. 23-24.

²⁴⁴ Alba Zizzamia, op. cit. p. 11

directa, a diversos Comités especiales donde se proponen y planean los principales programas de acción.

En el caso de Uganda, un ejemplo específico es la participación de UNICEF y el Ministerio de Salud en los programas de protección infantil. Ambas instancias representan los intereses de la ONU y del gobierno ugandés. Sin embargo, la estrategia conjunta que llevan a cabo para atender las necesidades de los niños ha comenzado a tener forma y objetivos propios. El procedimiento es relativamente sencillo. Por una parte, UNICEF logra transmitir la preocupación y los programas de acción de los actores no estatales a foros gubernamentales a los cuales no tienen acceso. Por la otra, el Ministerio de Salud, aunque es parte del gobierno ugandés –un actor estatal— tiene una estrecha relación con los donadores y las ONG, lo cual le da una visión diferente del problema. Su contacto directo con los niños de la guerra y la necesidad de obtener los fondos para protegerlos lo han obligado a reconocer el apoyo que los actores no estatales pueden brindarle.²⁴⁵

Las ONG, los medios de comunicación, las comunidades epistémicas, los grupos religiosos, las fundaciones privadas, los individuos particulares y las agencias de algunas organizaciones mundiales son actores que trabajan activamente en los programas de apoyo a los niños de la guerra ugandeses. Las particularidades de la amenaza a la que se enfrentan estos niños, las características del Estado ugandés, la forma y sentido de los conflictos armados en la post-guerra fría, así como el tipo de normas internacionales a favor de la infancia son elementos que,

al conjuntarse, describen un contexto donde el Estado comparte espacios con los actores no estatales, piezas indispensables del escenario internacional actual.

²⁴⁵ <http://www.unicef.org>

CONCLUSIONES

Las ciencias sociales que se desarrollaron durante el siglo XX bajo la premisa de un mundo dividido política, social y económicamente por fronteras claras entre la autoridad de un Estado y sus vecinos, están en un momento de transición e incertidumbre. Los teóricos de las relaciones internacionales compartimos la idea de que el viejo orden mundial está desapareciendo. Sin embargo, no estamos seguros de qué forma adquirirá o cuán diferente será

*Susan Strange**

* Susan Strange, "Territory, State, Authority and Economy: new realist ontology of global political economy" en Robert W. Cox (ed.), *The New Realism, Perspectives on Multilateralism and World Order*, Tokyo/Nueva York, United Nations University Press, 1997.

En esta era de posguerra fría, integración regional y globalización, entre muchas otras cosas, los actores no estatales son elementos de la política tanto a nivel nacional como internacional. Actualmente, los teóricos de las Relaciones Internacionales debaten si es necesario utilizar un nuevo paradigma para evaluar los cambios y afrontar los retos del nuevo siglo. Sin embargo, redefinir la teoría de las Relaciones Internacionales en torno a la creciente participación de los nuevos actores sólo desata un debate en términos de Estados *versus* actores no estatales en el cual se puede perder el objetivo central de la discusión.

No es un error pensar que en los últimos años, los actores en las relaciones internacionales han aumentado considerablemente. Por ejemplo, el número y la diversidad de ONG se ha duplicado cada año, el apoyo económico de las fundaciones privadas es cada vez más necesario, al tiempo que las comunidades epistémicas se convierten en elementos indispensables en varias de las negociaciones internacionales.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, la falacia es asumir que en el pasado, estos actores no existían o que las políticas gubernamentales eran independientes. Además de los Estados, otro tipo de actores han influido el rumbo de programas nacionales o políticas internacionales en la historia moderna. Por ejemplo, la opinión de los grupos religiosos con respecto a diversos temas, así como las críticas de los medios de comunicación ante ciertas acciones del Estado han obligado a la comunidad internacional a poner en marcha medidas específicas ante problemas de gran magnitud o relevancia.

El cambio real consiste entonces, en el número o el tipo de espacios que cubren, mas no en la generación espontánea de otros actores además del Estado o en la pérdida de validez de este último. A pesar del auge de los actores no estatales en las últimas dos décadas, no es posible considerarlos elementos novedosos en el contexto internacional. Con temor de hacer una afirmación superficial, quizá podría decirse que son nuevos actores por ser más notorios y diferentes a los actores tradicionales, pero no por ser recientes.

Una de las razones por las cuales los actores no estatales influyen en los procesos de protección humanitaria es la activa participación que han mantenido desde los inicios del régimen. Hace más de un siglo, la Cruz Roja, una ONG, propuso las bases de la protección humanitaria y se convirtió en la primera organización de carácter no estatal en influir directamente tanto en la actitud de los Estados durante la guerra, como en la política internacional frente a los conflictos armados. En los procesos enfocados específicamente a la infancia, otros actores (individuos, fundaciones privadas, medios de comunicación o grupos religiosos) apoyaron los primeros programas de UNICEF y, desde que el Fondo tiene estatus de organismo permanente en la ONU, se han consolidado como pilares de apoyo.

Desde hace varias décadas, ante el problema específico de los niños de la guerra, este tipo de actores complementan o sustituyen las acciones del Estado. Sin embargo, en los últimos años, la continua participación directa o indirecta de la infancia en la guerra ha abierto nuevos espacios a los actores no estatales. A pesar de las normas internacionales a favor de los niños, la amenaza no sólo continúa, sino que también va en aumento. En algunos casos, sobrepasa la capacidad del Estado para enfrentarla, por lo cual la experiencia y los recursos de

los actores no estatales se toman indispensables al diseñar o poner en marcha estrategias de apoyo. En otros, despierta la preocupación de Estados que sin tener una guerra dentro de sus fronteras, atienden el llamado de actores no estatales para proteger a los niños de cualquier enfrentamiento armado. En estas ocasiones, dichos actores orientan a las organizaciones multilaterales o a los foros gubernamentales en torno a las acciones prioritarias o estrategias fundamentales para salvaguardar la integridad de la infancia.

Por ejemplo, la participación de las ONG en la política internacional ha adquirido varias formas. Algunas de estas organizaciones tienen el objetivo central de impulsar algunos temas en la agenda internacional mediante publicaciones o actividades enfocadas a hacer público un problema específico; otras se dedican a promover la elaboración de acuerdos y tratados o a monitorear el cumplimiento o los actos de los Estados u otros actores frente a determinadas circunstancias; mientras que unas más se encargan de funciones operativas gracias a los recursos materiales y humanos con los que cuentan.

En el caso de los niños de la guerra, las características particulares del problema de los niños de la guerra justifican el aumento de la participación de los actores no estatales en la dinámica internacional. Por un lado, sin importar el lugar en donde ocurra, el sufrimiento de un niño a causa de la guerra conmueve a la población mundial, desata severas críticas y demanda acciones conjuntas de los gobiernos, las organizaciones internacionales u otros actores. Por el otro, los cambios en los mecanismos o el tipo de guerras –básicamente internas o de secesión que atacan seriamente a la población civil, disminuyen la capacidad del Estado para enfrentar el conflicto y procurar la estabilidad política o social– hacen

necesario que aquellos actores con la posibilidad de controlar el conflicto, de preferencia sin violar los principios básicos del Derecho Internacional, atiendan a las víctimas o inicien programas de recuperación.

El estudio de caso demuestra cómo la participación de los actores no estatales consiste básicamente en cubrir, complementar, diseñar u orientar programas de atención a las víctimas de la guerra que un Estado muy particular no está en posibilidades de atender. Las características del Estado ugandés –un cuasi-Estado— permiten que diversos actores adquieran un papel central en la protección humanitaria. Las comunidades epistémicas, las iglesias o los grupos religiosos, los medios de comunicación, las fundaciones privadas e individuos, las ONG y las partes administrativas de las dependencias gubernamentales o las agencias de las organizaciones internacionales, cada uno con características o métodos de acción diversos, brindan protección a la infancia y coordinan acciones en estrategias conjuntas de las cuales son elementos indispensables.

Los cinco capítulos de esta tesis comprueban la hipótesis inicial de la investigación. Uganda, a diferencia de otros Estados, presenta un proceso histórico de características específicas, las cuales facilitan la participación de otros actores además del Estado. Por otra parte, las dimensiones de la amenaza de la guerra hace necesario que los actores no estatales aporten no sólo las herramientas sino también la experiencia indispensable para fortalecer los mecanismos a favor de la infancia. Para el gobierno ugandés, estos actores son fundamentales.

El caso ugandés es un ejemplo en el cual se puede identificar el trabajo de los actores no estatales, mas no el único. En la mayoría de los casos en los que el

individuo sufre o se ve amenazado, sobre todo si se trata de poblaciones vulnerables como son los niños o las mujeres, las ONG, los medios de comunicación, los grupos religiosos o las fundaciones privadas suelen tener amplio margen de acción al diseñar o brindar los recursos necesarios para los programas de protección o rehabilitación en Estados con características muy específicas. En los países débiles, como los africanos, los actores no estatales son elementos de apoyo para los gobiernos y se convierten en piezas indispensables en las estrategias de atención a emergencias complejas. Los actores no estatales no son exclusivos en los procesos de protección a la infancia en conflictos armados o de Uganda, son piezas centrales del sistema mundial. En algunos casos sustituyen las tareas del Estado, en otras las complementan.

Los elementos para el análisis de este tipo de actores pueden utilizarse no sólo en casos muy similares al de los niños de la guerra o en Estados con características parecidas a las ugandesas, sino también en otro tipo de problemas o países. En la última década, la protección del medio ambiente, la prevención de crisis financieras, el desarrollo de tecnología o la necesidad de crear grupos de análisis especializados, sólo por mencionar algunos casos, han demostrado al Estado la utilidad de los actores no estatales al difundir información, crear conciencia en la población mundial u obligar a los propios gobiernos a tomar medidas de acción muy específicas. En todo el mundo las fundaciones privadas canalizan fondos a diversas causas, las ONG despliegan redes de ayuda y los medios de comunicación pueden ejercer presión.

Sin duda alguna, el siglo XXI presenta un escenario internacional de Estados y otros actores. Pero esta situación no representa un juego de suma cero

donde los espacios que ganan unos, los pierden otros. La influencia de los actores no estatales en la política mundial no atenta contra la integridad del Estado y no le resta la capacidad de centralizar el poder, las relaciones políticas y el uso legítimo de la fuerza.

El fin de la Guerra Fría, los procesos de globalización e integración económica describen un sistema de elementos y características específicas propicias para los actores no estatales. Por ejemplo, los medios de comunicación se han convertido en herramientas indispensables de un mundo donde la información oportuna puede determinar las actividades comerciales, financieras, humanitarias e incluso políticas. Sin embargo, estos actores no podrían funcionar en un sistema sin Estados. Ambos son elementos del escenario actual y aunque en situaciones específicas --como las de Uganda— los actores no estatales son sustitutos de algunas actividades del Estado, no implica que este último haya perdido sentido o que los primeros sean irrelevantes en países con instituciones sólidas.

Algunos Estados fuertes determinan los límites de los actores no estatales y otros débiles utilizan los recursos que pueden proporcionarles. A lo largo de los años, algunos actores no estatales han adquirido más fuerza que otros y en ocasiones han llegado a amenazar o sobrepasar al Estado, aunque no terminan por eliminarlo o hacerlo innecesario. En el nuevo siglo, ambos son elementos del contexto internacional.

Al asumir que ambos actores comparten espacios, la tarea primordial en el estudio de las relaciones internacionales es entonces conocerlos, analizar su funcionamiento y alcance. El objetivo es seguir de cerca su evolución, identificar

sus métodos, evaluar su trayectoria, prever su futuro. Es decir, juntar los elementos, armar el rompecabezas y descubrir el resultado final: la imagen del contexto internacional en los umbrales del nuevo milenio.

INDICADORES BÁSICOS

(UGANDA)

Extensión de territorio		241, 039 kilómetros cuadrados
Población	1998	20. 9 millones de habitantes
Expectativa de vida	1997	42 años
Crecimiento anual de población	1978 – 1998	2.6 por ciento
Tasa de mortalidad infantil	1998	107 niños por cada 1000 nacimientos
Producto Interno Bruto (PIB)	1998	6,944 millones de dólares
Crecimiento anual del PIB	1998	5.6 por ciento
Ingreso per cápita	1998	310 dólares anuales
Crecimiento anual del ingreso per cápita	1988 - 1998	3.7 por ciento
Balanza comercial	1998	- 0.6 por ciento del PIB
Deuda externa	1998	3000 millones de dólares
Gasto nacional total en el sector salud como porcentaje del PIB	1995	3.9 por ciento
Gasto público en el salud como porcentaje del PIB	1995	1.8 por ciento
Porcentaje del gasto público destinado al sector salud	1995	45 por ciento

Pobreza		En términos del Producto Nacional Bruto per cápita, Uganda está en el 14 lugar de la lista de países más pobres del mundo y en el 159 de 170 en el <i>Índice de Desarrollo Humano 1997</i>
Monto de la Ayuda oficial para el Desarrollo	1997	840 millones de dólares
Monto de la ayuda internacional per cápita	1998	23 dólares
Monto estimado para atender a las víctimas de la guerra (cálculo de la ONU)	2000	56 millones de dólares
Personas Internamente desplazadas	1998	300,000 aproximadamente
Niños soldados	1998	10, 000 aproximadamente

Fuentes:

Organization for Economic Co-operation and Development, *International Development Statistics*, Development Assistance Committee, www.ocde.org

World Bank, *African Development Indicators 1998/1999*, Washington, World Bank, 1999.

World Health Organization, *Basic Health Indicators*, www.who.org

World Health Organization, *The World Health Report 1999*, New York, WHO, 1998.

BIBLIOGRAFÍA

SITIOS DE INTERNET

www.amnesty.it
www.bbc.co.uk
www.icrc.ch
www.ifrc.org
www.info.usaid.gov
www.ocde.org
www.rb.se
www.reliefweb.int
www.un.org
www.unicef.org
www.quaker.org
www.who.org

DOCUMENTOS Y REPORTES

Organización de las Naciones Unidas

Brett, Rachel, Margaret McCallin y Rhona O'Shea, *Children: The Invisible Soldiers*, Reporte para las Naciones Unidas sobre la participación de los niños en los conflictos, disturbios y tensiones internas, abril 1996.

ECOSOC, Comité de los Derechos del Niño, *Acta resumida de la 409ª sesión*, 2 octubre 1997, CRC/C/SR.409.

ECOSOC, Comité de los Derechos del Niño, *Acta resumida de la 410ª sesión*, 7 octubre 1997, CRC/C/SR.410.

ECOSOC, Comisión de los Derechos Humanos, *Derechos del Niño: Informe del*

Grupo de Trabajo encargado de elaborar un protocolo facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados, 24 marzo 1999, E/CN.4/1999/73.

ECOSOC, Commission on Human Rights, *Rights of the Child: Abduction of Children from northern Uganda*, 27 enero 1999, E/CN.4/1999/69.

ECOSOC, Commission on Human Rights, *Rights of the Child: Report of the Working Group on a draft optional protocol to the Convention on the Rights of the Child on involvement of children in armed conflict*, 23 marzo 1998, E/CN.4/1998/102.

ECOSOC, Commission on Human Rights, *Rights of the Child: Written statement submitted by Human Rights Watch*, 17 marzo 1998, E/CN.4/1998/NGO/58.

OCHA, *Humanitarian Update, Uganda*, Volume 1, Issue 10, 21 diciembre 1999.

ONU, *Impact of Armed Conflict on Children*, SG/A/647.

ONU, "Mine Action: An Effective Coordination", documento preparado con motivo de la Declaración de Ottawa (octubre 1996).

ONU, *Multidisciplinary Peacekeeping: Lessons From Recent Experience* (www.un.org).

ONU, *Non-governmental Organizations in Partnership with UN*, 10 septiembre 1997, SG/SM/6320.

Resolución de la Asamblea General 417 (V), "Continuing Needs of Children: UNICEF", diciembre 1950.

Resolución de la Asamblea General 57(1).

Resoluciones del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la Abducción de los niños en el norte de Uganda.
E/CN.4/RES/1998/75
E/CN.4/RES/1999/43

UNHCHR, *Concluding Observations of the Committee on the Right of the Child: Uganda*, CRC/C/15/Add. 80.

UNHCHR, *Initial reports of States parties due in 1992: Uganda*, CRC/C/3/Add. 40.

UNICEF, *Annual Report 1997*, Nueva York, UNICEF, 1997.

UNICEF, *Annual Report 1998*, Nueva York, UNICEF, 1998.

United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Uganda, *Executive Summary January-December 1999*, Nueva York/Ginebra, 1998.

United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Uganda, *Executive Summary January-December 2000*, Nueva York/Ginebra, 1999.

United Nations Development Programme (UNDP), *Sustainable Human Development: Uganda, Advisory Note on GOU/UNPD Cooperation (1997-2000)*, Nueva York, UNDP, 1996.

United Nations Development Programme (UNDP), *Uganda National Development Report*, Nueva York, 1996.

United Nations Observer Mission Uganda, ONOMUR.

World Food Program, *Uganda*, 3 julio 1998, WFP Emergency Report-27.

Organizaciones no gubernamentales

Amnesty International, *Calculated Killings by Uganda Rebels*, 18 julio 1996, AFR 54/14/96.

Amnesty International, *Uganda: Breaking God's Commands; the destruction of the childhood by the Lord Resistance Army*, Nueva York, 1997.

Human Rights Watch / Africa, *The Scars of Death*, Londres, Human Right Watch, 1997.

Human Rights Watch, *Human Rights Watch Children's Rights Project: Children in Combat*, Human Rights Watch, Nueva York, 1996.

International Federation of the Red Cross, *Uganda: Support to refugees, disaster preparedness and response Situation Report No.1*, enero-junio 1999, programa no. 01.13/99.

Oxfam International, *Debt Relief and Poverty Reduction, New Hope for Uganda*, septiembre 1996.

Red Cross, *Uganda: Support to Refugees Disaster Preparedness and Response*, programa no. 01.13/99.

Otros

Famine Early Warning System, *Food Security Lags Behind Economic Growth in Uganda, Special Report 97-9*, Washington, USAID, 1997.

World Bank, *African Development Indicators 1998/1999*, Washington, World Bank, 1999.

World Bank, *Republic of Uganda; the Role of Nongovernmental Organizations and Community-Based Groups in Poverty Alleviation*, Documento del Banco Mundial no. 12262-UG, junio 22 1994.

MIMEOS

Appleton, Simon, *Changes in poverty in Uganda, 1992-1996*, Oxford, Oxford University, 1998.

Brett, Rachel, Margaret McCallin y Rhona O'shea, *Children: Invisible Soldiers*, Quaker Society, United Nations, abril 1996.

Carol Bellamy, *Children as catalysts of peace*, mayo 1999.

Coalición para Impedir la Utilización de Niños Soldados, *¡Alto a la Utilización de Niños Soldados!*, junio 1998.

Dastoor, Tenaz, "Mine-Related Problems in Angola", Office of Emergency Programmes, *Working Paper Series*, Nueva York, UNICEF, diciembre 1997.

Hampson, Françoise J., *Legal Protection Afford to Children under Humanitarian International Law*, University of Essex, mayo 1996.

Hoskins, Eric, "The Impact of Sanctions", Office of Emergency Programmes, *Working Paper Series*, Nueva York, UNICEF, febrero 1998.

International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, *21st Century Disaster Response: the New Complex Emergencies*, octubre 1998.

International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, *The Interface between Humanitarian Assistance and Conflict: a dozen good reasons for being cautious*, agosto 1997.

International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, *Human, military and political actions in violent times*, diciembre 1996.

Landers, Cassie, "Listen to Me: Protecting Development Young Children in Armed Conflicts," Office of Emergency Programmes, *Working Paper Series*, Nueva York, UNICEF, febrero 1998.

Levine, Ivan, "Protecting Children in Emergencies: Ensuring their Right to Humanitarian Assistance", Office of Emergency Programmes, *Working Paper Series*, Nueva York, UNICEF, febrero 1998.

Lipschutz, Ronnie D. y Cathleen Fogel, "NGO's, Global Civil Society & Global Environmental Governance" documento preparado para el ciclo de conferencias *Private Authority and International Order*, Watson Institute for International Studies, Brown University, 12 y 13 de febrero de 1999.

Marshall, Katherine, *From War to Peace Development: Some Lessons form Mozambique*, UNHCR and World Bank Collaboration, Harvard University, abril 1998.

U.S. Department of State, *Uganda Human Rights Practices*, 1994, febrero 1994.

Uvin, Peter, *NGO's and Global Governance, Thinking Through the Issues*, Brown University, mayo 1999.

PRENSA

"Church Steps up Campaign for Peace", *International Press Service*, Kampala, octubre 4, 1997.

"Cilnton Leaves Behind Hopes for Economic Gains", *Inter Press Service*, Kampala, marzo 26, 1998.

"Doubtful Value of Counselling for Child Victims of War", *Inter Press Service*, Londres, febrero 25, 1998.

"Paying the price for adding a neighbor's enemies", *Inter Press Service*, Kampala, julio 8, 1997.

"Ray of hope in Uganda against AIDS", *Inter Press Service*, Kampala, marzo 9, 1997.

- "Rebels step up child abuses", *Inter Press Service*, febrero 12, 1998.**
- "Rights-Uganda: former Child Soldiers Nurse the Wounds of War", *Inter Press Service*, Gulu, abril 20, 1998.**
- "Uganda: Army hands over former child captives of rebels to NGO in north", *The Sunday Vision*, Kampala, diciembre 13, 1998.**
- "Uganda gets 155m dollars World Bank aid primary education", *Radio Uganda, BBC Worldwide monitoring*, Kampla, marzo 25, 1998.**
- "Uganda: Hillary Clinton pledges 4.5 million dollars in social assistance", *Radio Uganda, BBC Monitoring International Reports*, Kampala, 26 de marzo, 1998.**
- Uganda's Museveni in talks with Clinton", *Radio Uganda, BBC Worldwide Monitoring*, Kampala, marzo 24, 1998.**
- "Winning the Fight against AIDS", *Inter Press Service*, Kampala, febrero 24, 1998.**
- "World Bank's Star Pupil Riding Low on Rough Wave", *Inter Press Service*, Kampala, febrero 23, 1997.**

ARTICULOS

- "A dirty war can't be won", *Economist*, 10 abril 1997, 345(8037), p. 52.**
- Annan, Kofi, "Preventing conflict in the next century", *The Economist*, Special Issue: The World in 2000, p. 51.**
- Aron, Raymond, "Anarchycal Order of Power", *Daedalus*, Vol. 124, no. 3, 1995, pp. 7-52.**
- Caratsch, Claudio, "Humanitarian design and political interference: The Red Cross work in the post-Cold War period", *International Relations*, Vol. 11, no. 4, 1993, pp. 80-97.**
- "Children of War", *Family and Conciliation Courts Review*, Vol. 36, no. 2, 1998, pp. 333-345.**
- David Hendon y Mark Long, "Notes on Church-State Affairs: Uganda", *Journal of Church and State*, Vol. 40, 1998, p.516.**
- "Disasters are news" en *International Red Cross and Red Crescent Societies*,**

World Disasters Report 1993, IFRC y RCS, 1993, p. 40.

Donna DeCesare, "Children of war", *Report on Americas*, Vol. 32, no. 1, 1998, pp. 21-32.

Ehrenriech, Rosa, "The stories we must tell: Ugandan children and the atrocities of the Lord's Resistance Army", *Africa Today*, Vol. 45, no. 1, 1998, pp. 79-95.

Francesco Fulci, "Massacre of Innocents", *UN Chronicle*, Vol. 35, no. 4, 1998, pp. 26-28.

Giorgio del Vicchio, "On the History of Red Cross", *Journal of History of Ideas*, Vol. 24, no. 4, 1963, pp. 577-583.

Goulding, Marrack, "The Evolution of United Nations Peacekeeping", *International Affairs*, Vol. 69, no. 3, 1993, pp. 451-464.

Grieco, Joseph, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization*, Vol. 42, no. 3, 1988, pp. 487-490.

Hass, Peter, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, Vol. 46, no. 1, 1992, pp. 1-35.

Hurrell, Andrew, "Teoría de Regímenes Internacionales" en *Foro Internacional*, Vol. 32, no. 5, 1992, pp. 644-666.

International Peace Research Institute, "International Programme on Internal Conflict in Uganda, 1987-1989", *International Alert*, 1989, p.17.

Kate, Kelly y David Forsythe, "Human Rights, Humanitarian Intervention, and World Politics", *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, 1993, pp. 290-314.

"Les conflicts armés depuis 1989", *Problemes Politiques et Sociaux*, no. 799-800, 1998, pp. 113-116.

Lois Whitman y Janet Fleischman, "The Child Soldiers", *Africa Report*, junio/agosto 1994, pp. 65-66.

Mann, Howard, "International Law and the Child Soldier", *International Comparative Law Quarterly*, Vol. 36, 1987, pp. 32-57.

Prunier, Gérard, "The Great Lakes Crisis", *Current History*, Vol. 96, 1997, pp. 193-199.

Roth, Kenneth, "Sidelined on Human Rights", *Foreign Affairs*, Vol. 77, no. 2,

1998, pp. 2-6.

Sikkink, Kathryn, "Human Rights, Principles Issue Networks and Sovereignty in Latin America", *International Organization*, Vol. 47, 1993, pp. 411-441.

MONOGRAFÍAS

Anderson, Benedict, trad. Eduardo L. Suárez, *Comunidades Imaginadas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Apter, David E., *The Political Kingdom in Uganda*, Londres, Frank Cass, 1997.

ANPPCAN, *Children in Situations of Armed Conflict. Selected Papers from the Conference on Children in Armed Conflict in Africa: An Agenda for Action*, Nairobi, ANPPCAN/UNICEF/Rádda Barnen, 1988.

Baldwin, David (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.

Barton, Clara, *The Red Cross*, Washington, The American Red Cross, 1898.

Benz, Wolfgang y Hermann Graml (comps.), trad. Marisa Delgado, *Europa después de la Segunda Guerra Mundial 1945-1982*, México, Siglo XXI, Tomo I, 1986.

Berg-Scholsser, Dirk y Rainer Siegler, *Political Stability and Development, A Comparative Analysis of Kenya, Tanzania and Uganda*, Londres, Lynne Rienner, 1990.

Berry, Nicholas O., *War and The Red Cross. The Unspoken Mission*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997.

Black, Maggie, *Children First: The Story of UNICEF*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

Borja, Arturo, Guadalupe González y Brian Stevenson, *Regionalismo y poder en América Latina: los límites del neorrealismo*, México, Porrúa y CIDE, 1996.

Boutros-Ghali, Boutros, *Un Programa para la Paz 1995*, Nueva York, ONU, 1995.

Byden, Jo y Sara Gibbs, *Children of War, Responses to Psycho-Social Distress in Cambodia*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development, 1997.

- Carr, Eduard H., *The Twenty Year's Crisis, 1919-1939*, Nueva York, Harper & Row, 1946.
- Chopra, Jarat, *Peace Maintenance. The Evolution of International Political Authority*, Londres y Nueva York, Routledge, 1999.
- , *The Politics of Peace Maintenance*, Londres, Lynne Rinner, 1998.
- Clapham, Christopher, *Africa and the International System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Cohn, Ilene y Guy S. Goodwin-Gill, *Child Soldiers*, Oxford, Clarendon Press, 1993.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, *Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Ginebra, CICR, 1986.
- Cox, Robert W. (ed.), *The New Realism, Perspectives on Multilateralism and World Order*, Tokyo/Nueva York, United Nations University Press, 1997.
- Dicklicht, Susan, *The Elusive Promise of NGOs in Africa*, Londres/Nueva York, Macmillan/St. Martin's Press, 1998.
- Dixon, Martin y Robert Mc Corquodale, *Cases and Materials in International Law*, 2a. ed, Londres, Blackstone Press, 1995.
- Dodge, Cole P y Magne Raundalen, *War, Violence and Children in Uganda*, Oslo, Norwegian Univerisity Press, 1987.
- , *Reaching Children in War: Sudan, Uganda and Mozambique*, Noruega/Suecia, Sigma Forlag/Scandinavian Institute of African Studies, 1991.
- Dunant, Henry, trad. Cruz Roja Americana, *A Memory of Solferino*, Washington, American Red Cross, 1939.
- Edwards, Michael y David Hulme, *Beyond the Magic Bullet, NGO Peformance and Accountability in the Post-Cold War*, Connecticut, Kumarian Press, 1996.
- Fatton, Robert, *Predatory Rule, State and Civil Society in Africa*, Londres, Lynne Rienner, 1992.
- Franklin, Bob (ed.), *The Handbook of Children's Rights. Comparative Policy and Practice*, Londres, Routledge, 1995.
- Freud, Anna y Dorothy T. Burlingham, *War and Children*, Nueva York, Medical

War Books, 1943.

Gabarino, James *et al.*, *No Place To Be Child*, Massachusetts, Lexington Books, 1991.

Gordon, April A. y Donald L. Gordon (eds.), *Understanding Contemporary Africa*, Londres, Lynne Rienner, 1996.

Grieco, Joseph, *Cooperation Among Nations*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.

Gumpert, Martin, *Dunant, the History of the Red Cross*, Nueva York, 1938.

Haas, Ernest, *et al.*, *The Uses of Technical Knowledge in International Organization*, Berkeley, University of California Press, 1977.

Hasen, Holder B. y Michael Twaddle (eds.), *Developing Uganda*, Oxford, James Currey, 1998.

Hoffman, Stanley (ed.), *Contemporary Theory in International Relations*, New Jersey, Prentice Hall, 1960.

-----, *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1996.

Hutchinson, John F., *Champions of Charity: War and the Rise of The Red Cross*, Westview Press, Boulder, 1996.

Ingham, Kenneth, *The Making of Modern Uganda*, Londres, George Allen & Unwin, 1958.

International Committee of The Red Cross, *International Humanitarian Law*, Ginebra, ICRC, 1998.

International Committee of the Red Cross, *Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, ICRC, Geneva, 1977.

Jackson Robert H. y Carl G. Sosberg, *Personal Rule in Black Africa*, Los Angeles, University of California Press, 1982.

Jackson, Robert, *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

James, Alan, *Peacekeeping in International Politics*, Londres, Macmillan, 1990.

Jelmert Jorgensen, Jan, *Uganda, A Modern History*, Nueva York, St. Martin's Press, 1981.

- Jody Williams, *The Protección of Children Against Landmines and Unexploded Ordenance*, Washington, Vietnam Veterans of America Foundation, 1990.
- Joyce, James, *The Red Cross International and the Strategy of Peace*, Nueva York, Oceana Publications, 1959.
- Kahnert, Marianne, David Pitt e Ilkka Taipele (eds.), *Children and War*, Finlandia, GIPRI, 1983.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 1998.
- Keller, Edmon y Donald Rothchild (eds.), *Africa in the New International Order*, Londres, Lynne Rienner, 1996.
- Keohane, Robert O., *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1983.
- , Stanley Hoffmann y Josph Nye, *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe 1989-1991*, Harvard, Harvard University Press, 1993.
- Krasner, Stephen. D., *International Regimes*, Ithaca/Londres, Cornell University, 1990.
- Kuper, Jenny, *International Law Concerning Child Civilians in Armed Conflict*, 2ª ed., Londres, Blackstone Press, 1995,.
- Low, Anthony y Cranford Pratt, *Buganda and British Overrule*, Oxford, Oxford Univerity Press, 1997.
- Macrae, Joanna y Anthony Zwi, *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Londres, Zed Books, 1994.
- Martin, David, *General Amin*, Londres, Faber and Faber, 1974.
- Memoria de la Consulta para la Región de América Latina y el Caribe, *Impacto de los Conflictos Armados en la Infancia*, Bogotá, UNICEF-FES-Defensoría del Pueblo, 1996.
- Méndez, José Luis (coord.), *Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*, México, Porrúa/Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas/International Society for Third Sector Research, 1998.
- Mutibwa, Phares, *Uganda Since Independence*, Londres, Africa World Press,

1992.

Neumann, Iver B. y Ole Waever (eds.), *The Future of International Relations*, Nueva York, Routledge, 1997.

Olukoshi, Adebayo O. y Liisa Laakso (eds.), *Challenges to the Nation-State in Africa*, Suecia, The Institute of Development Studies, 1996.

ONU, *Blue Helmets: a Review of UN Peacekeeping*, ONU, Nueva York, 1990.

Parker, R.C.A., trad. Joaquín Maestre, *El Siglo XX 1918-1945*, 7ª ed., México, Siglo XXI, 1978.

Pathak, R.S y R.P. Dhokalia (eds.), *International Law in Transition*, Londres, Martinus Nijhoff, 1992.

Pellicer, Olga (comp.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México, SRE-FCE, 1994.

Plano, Jack C. et al., *International Relations, A Political Dictionary*, Oxford, ABC-CLIO, 1995.

Ressler, Evertt M., Joane M. Tortorici y Alex Marcelino, *Children in War*, Nueva York, UNICEF, 1993.

-----, et al., *Unaccompanied Children*, Oxford, Oxford University Press, 1988.

Risse-Kappen, Thomas (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

Rosenblatt, Roger, *Children of War*, Anchor Press, Nueva York, 1983.

Rotberg, Robert I. y Thomas Weiss, *From Massacres to Genocides*, The Brookings Institution, Washington, 1996.

Seara Vázquez, Modesto, *Una nueva Carta de las Naciones Unidas*, México, Universidad Tecnológica de la Mixteca, 1993.

Sepúlveda, César, *Derecho Internacional*, 18ª ed., México, Porrúa, 1997.

Shaw, Malcom, N., *International Law*, 4ª ed., Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Skocpol, Theda, *Los Estados y las Revoluciones Sociales. Un estudio comparado de Francia, Rusia y China*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

- SIPRI, *Yearbook 1995*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Sorensen, Max (ed.), trad. Dotación Carnegie para la Paz, *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Statistics Department, *Uganda Demographic and Health Survey*, Maryland, Ministry of Finance and Economic Planning, 1995.
- Tamés, Beatriz, *Los Derechos del Niño. Un compendio de instrumentos internacionales*, México, Comisión de los Derechos Humanos, 1995.
- Tarzie, Varindra, *Between the Guns, Children as Zone of Peace*, Londres, Hodder & Stoughton, 1993.
- UNICEF, Rádda Barnen, ANPPCAN, *Children in Situations of Armed Conflict in Africa*, Nairobi, ANPPCAN, 1988.
- UNICEF, *The State of the World's Children*, 1996, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- United Nations High Commissioner for Refugees, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, Geneva, UNHCR, 1994.
- Van Bueren, Geraldine, *International Documents on Children*, 2ª ed., La Haya, Martinus Nijhoff/SC, 1998.
- Verhellen, E. (ed.), *Monitoring Children's Rights*, Países Bajos, Kluwer Law, La Haya, Martinus Nijhoff y SC, 1998.
- Waltz, Kenneth N., *Man, The State and War*, Nueva York, Columbia University Press, 1959.
- Weiss, Thomas G. y Larry Minear, *Humanitarianism Across Borders*, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 1993.
- Willetts, Peter (ed.), *The Conscience of the World, Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*, Washington, The Brookings Institution, 1996.
- Wilson, Henry S., *African Decolonization*, Londres, Edward Arnold, 1994.
- Woods, Ngaire, (ed.), *Explaining International Relations Since 1945*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- Zartman, William, *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Londres, Lynne Rienner, 1995.

Zizzamia, Alba, "NGO/UNICEF Cooperation: A Historical Perspective", *UNICEF History Series, Monograph V*, Nueva York, UNICEF, 1987.

Zoetizoum, Yarisse, *África: Problemas y Perspectivas*, México, El Colegio de México, 1992.