

Los Principios Rectores y los grupos armados no estatales

Carla Ruta, Héloïse Ruauudel y Pascal Bongard

Millones de desplazados internos viven en zonas controladas por grupos armados no estatales. Se requiere un compromiso humanitario directo con estos grupos para ayudarles a mejorar su comprensión y su cumplimiento de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Los grupos armados no estatales (GANE) están presentes en la mayoría de los países en los que existen altos niveles de desplazamiento interno y, en muchos casos, han desplazado a personas por la fuerza¹. Controlan el territorio donde viven los desplazados internos, a veces “administran” campamentos y pueden bloquear el acceso humanitario o facilitar la prestación de ayuda, o proporcionar asistencia de forma directa. Puesto que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos están diseñados para ser observados por “todas las autoridades, grupos y personas independientemente de su condición jurídica y serán aplicados sin distinción alguna” (Principio 2), orientan y les recuerdan las responsabilidades no solo a los Estados, sino también a los GANE.

Desde 2012, el Llamamiento de Ginebra ha incluido la prohibición de los desplazamientos forzados en su capacitación con los GANE sobre las principales obligaciones del derecho internacional humanitario. Reconociendo la complejidad del marco normativo, y siguiendo

un estudio de 2013² y algunas consultas con numerosas organizaciones humanitarias y GANE, en 2017 el Llamamiento de Ginebra decidió profundizar su trabajo de participación en las normas relativas al desplazamiento. Un módulo de capacitación para sensibilizar a los GANE sobre sus responsabilidades con las personas desplazadas —basado en los Principios Rectores, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)— se ha desarrollado y probado con cuatro GANE en Siria, la República Democrática del Congo y Myanmar. Algunos de estos cuatro GANE presuntamente han cometido actos de desplazamiento forzado ilegal, retorno forzoso o prevención del retorno, confinamiento de desplazados internos en campamentos u otros abusos, como el reclutamiento de niños desplazados. Si bien en ocasiones negaron haber cometido estas violaciones, cada uno



Llamamiento de Ginebra

El Llamamiento de Ginebra lleva a cabo la capacitación con el actor armado no estatal NDC-R en la República Democrática del Congo sobre sus responsabilidades hacia las personas desplazadas.

de los GANE respondió de manera positiva, reconociendo su limitado conocimiento y mostrando interés en aprender más. Muchos GANE con los que el Llamamiento de Ginebra ha entablado un diálogo reconocen que tienen un papel que desempeñar en la protección de las personas desplazadas y para garantizar que los desplazados internos tengan acceso a servicios básicos. El Llamamiento de Ginebra ahora incluirá y difundirá una capacitación sobre el desplazamiento en su trabajo de participación con otros GANE. También se dirigirá a las ramas civiles (de GANE) que administran o controlan campamentos. Además, se desarrollarán herramientas a través de las que los GANE pueden comprometerse con la protección de las personas desplazadas (como una declaración unilateral estándar) y el Llamamiento de Ginebra buscará colaboración con organismos humanitarios especializados para apoyar su acción en el campo. Con esos GANE ya involucrados en este tema, el diálogo adicional tendrá como objetivo lograr cambios concretos de comportamiento por parte de estos grupos a fin de que cesen las violaciones y se refuercen las prácticas positivas.

Evaluar el cumplimiento

El grado de cumplimiento de un GANE con las normas internacionales, y más particularmente con los Principios Rectores, es difícil de evaluar, ya que depende de muchos factores, como las motivaciones o los objetivos del GANE, y el tipo de relaciones que tiene con las poblaciones civiles. Si bien se conoce que algunos GANE han cometido violaciones, otros han adoptado medidas de protección para las personas desplazadas. Por ejemplo, en Filipinas, el grupo de mujeres del Frente Moro de Liberación Islámica desempeñó un

gran papel en la advertencia anticipada a la población local sobre los ataques del Gobierno y en la facilitación de las evacuaciones civiles. Además, se conoce que muchos GANE facilitan o brindan asistencia humanitaria a poblaciones desplazadas, como en Myanmar, donde el Ejército de Liberación Nacional Pa-O ha estado apoyando a los desplazados internos con asistencia directa (principalmente alimentos), la construcción de dos nuevas escuelas y el pago de algunos maestros, y con la facilitación de acceso humanitario. Se sabe que muchos GANE demuestran buenas y malas prácticas. Algunos GANE en Irak, por ejemplo, si bien facilitaban el acceso humanitario, prestaban asistencia directa a las poblaciones desplazadas y apoyaban su retorno ayudando con la reconstrucción de viviendas, les daban prioridad a algunos desplazados internos sobre otros por motivos discriminatorios basados en la etnia o la religión.

Numerosos GANE han asumido compromisos relacionados con la protección de las personas desplazadas³. Una revisión de estos muestra tres tendencias principales: en primer lugar, la mayoría forma parte de acuerdos de paz o de alto el fuego pactados entre los GANE y los Estados; en segundo lugar, dentro de estos compromisos se hace referencia a los desplazados internos y los refugiados; y en tercer lugar, la mayor parte de los compromisos se refiere a cuestiones de retorno e integración. Pocos de los compromisos revisados contienen referencias a la prohibición de los desplazamientos forzados ilegales y la protección de los derechos de los desplazados. Una excepción es la declaración de 2008 del Movimiento por la Justicia y la Igualdad y el Movimiento de Liberación del Sudán⁴, en la que ambos grupos se comprometen a no desplazar por la fuerza a las poblaciones civiles y a limitar la militarización de los campamentos de desplazados internos/refugiados. Varios factores podrían motivar el cumplimiento de los GANE. Por ejemplo, proteger a las personas desplazadas en un conflicto armado puede ayudar a los GANE a obtener un mayor apoyo de la población civil y aumentar su legitimidad ante la mirada de la comunidad internacional. Además, facilitar el proceso de retorno de las personas desplazadas puede mejorar el proceso de resolución posterior al conflicto.

Algunos desafíos y dilemas

En primer lugar, si bien los Principios Rectores son una guía de orientación "única" que se

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

basa en estándares existentes, se presentan ambigüedades sobre quién o qué se encuadra dentro de la clasificación de “autoridades”, con obligaciones correspondientes. Está bastante claro que determinadas obligaciones (como las prohibiciones al desplazamiento arbitrario, la violencia sexual y el reclutamiento) se aplican directamente a los GANE, pero otras (como garantizar que las personas desplazadas —niños en particular— reciban educación) están menos claras. Además, la prohibición del desplazamiento arbitrario no es absoluta y lo que califica como “razones militares imperativas” para ordenar el desplazamiento (Principio 6) puede ser difícil de definir. Además, incluso si uno acepta que los GANE están incluidos en “todas las demás autoridades”, la pregunta sigue siendo: ¿qué grado de organización, capacidad, recursos y control del territorio necesita tener un GANE para constituir una autoridad que no solo tenga obligaciones negativas (no desplazar, no reclutar, etc.) sino también obligaciones positivas (incluyendo la prestación de servicios)?

En segundo lugar, si a los expertos en derecho público internacional les resulta difícil explorar el marco jurídico y normativo internacional (derecho de los refugiados y leyes y políticas de los desplazados internos, incluyendo los Principios Rectores), esto es aún más difícil para los GANE. Pocos GANE conocen los Principios Rectores o cualquier norma o directriz que deban aplicar con respecto a la prohibición del desplazamiento forzado o la protección de las personas desplazadas. En consecuencia, ciertas violaciones se cometen debido a la falta de conocimiento y no necesariamente siempre con la intención de dañar a las personas desplazadas.

En tercer lugar, las posibilidades de aplicar los Principios Rectores dependen de las capacidades, los recursos y el control del territorio de los GANE. Algunos tienen una mayor capacidad de recursos humanos (como secciones civiles/de administración) o mayores recursos materiales. Por consiguiente, las expectativas respecto de estos GANE son mayores en cuanto a prestar asistencia directa a las personas desplazadas y proporcionar atención básica de salud y educación. Para aquellos GANE con medios más limitados, la participación se centrará, por lo tanto, en facilitar el acceso humanitario y prevenir el desplazamiento forzado. Definir en la práctica

en qué medida diferentes GANE pueden y deberían estar obligados a aplicar los Principios Rectores es un acto de equilibrio complicado.

En cuarto lugar, el propósito del compromiso humanitario con los GANE no debe centrarse en favorecer la creación de servicios paralelos y la duplicación o el reemplazo de los servicios proporcionados por el Estado, ya que esto podría debilitar aún más las instituciones estatales ya afectadas por el conflicto o la crisis. Por otro lado, ante la ausencia o la presencia muy limitada de los servicios del Estado o de otros agentes, el hecho de que los GANE ofrezcan servicios básicos puede ser la única solución realista.

Por último, algunos GANE con una agenda étnica o religiosa muy fuerte cometen actos de desplazamiento forzado no por razones militares a corto o mediano plazo, sino porque este es uno de los objetivos clave de su organización, como algunos GANE en la República Democrática del Congo, cuyo objetivo declarado es que un determinado grupo étnico domine un área o expulsar a otro grupo étnico. En casos como este, cambiar la política y la práctica con respecto a la prevención del desplazamiento forzado es indudablemente un reto.

A pesar de estos desafíos, el compromiso directo con estos grupos es fundamental para lograr cambios concretos. Es clave desarrollar no solo el conocimiento requerido sobre los Principios Rectores, sino también la voluntad política y la responsabilidad de los GANE para cumplir sus obligaciones con los desplazados internos.

Carla Ruta CRuta@genevacall.org

Asesora temática jurídica

Héloïse Ruauzel heloise.ruauzel@gmail.com

Analista de política humanitaria y asesora de investigación

Pascal Bongard PBongard@genevacall.org

Jefe de política y dependencia de asuntos jurídicos

Llamamiento de Ginebra <https://genevacall.org/>

1. Véase *Revista Migraciones Forzadas* no. 37 “Grupos armados no estatales y desplazamiento” www.fmreview.org/es/no-estatales
2. Llamamiento de Ginebra (2013) *Armed Non-State Actors and Displacement in Armed Conflict* bit.ly/Geneva-Call-ANSAs-2013
3. www.theirwords.org
4. Esta declaración se hizo en el marco del Diálogo Humanitario entre Ginebra/Darfur, organizado por el Centro para el Diálogo Humanitario de Ginebra bit.ly/Geneva-Darfur-Hum-Dialogo-2008