

Tratar con los grupos armados no estatales y el desplazamiento: una perspectiva estatal

Espen Barth Eide

La política exterior integrada de compromiso de la experiencia noruega ejemplifica que los Estados deben perseguir una mejor prevención, protección y asistencia a través del derecho internacional y el diálogo con los grupos armados no estatales.

La gran mayoría de los conflictos armados actuales no se libran entre ejércitos de Estados enfrentados, sino entre las fuerzas gubernamentales de un Estado y uno o varios grupos armados no estatales. Si bien los civiles siempre han tenido que sufrir las consecuencias de la guerra, esta tendencia implica una serie de desafíos adicionales.

El desplazamiento forzado y prolongado es, en demasiadas ocasiones, el resultado de conflictos armados y violencia actuales. Detrás de las crudas cifras de millones de personas que se encuentran en el camino o en precarias condiciones de vida, lejos de casa y, a menudo, en un país extranjero, hay historias de enormes pérdidas, sufrimiento y perseverancia. Los civiles se ven afectados de múltiples formas, ya sea como víctimas de ataques directos - incluyendo el uso de la violencia sexual como método de guerra o el desplazamiento forzoso - o como víctimas indirectas del aumento de enfermedades, hambre y malnutrición debido al conflicto. Minas terrestres, municiones de racimo y otros restos explosivos de guerra crean, con demasiada frecuencia, un círculo vicioso que obliga a la gente a huir y mantenerse en el camino de regreso, creando así situaciones prolongadas de desplazamiento. Estas son algunas de las consecuencias humanitarias inaceptables de las cuales son responsables tanto los grupos armados no estatales, como los Estados.

Derecho internacional y responsabilidad

En la actualidad vemos demasiados ejemplos de operaciones militares con las que las partes en conflicto contravienen las normas fundamentales del derecho internacional humanitario. La falta de respeto de las normas puede ser el resultado de decisiones políticas conscientes, o debido a la falta de conocimiento o comprensión de las reglas, o incluso la falta de capacidad para hacerlas cumplir. Esto puede

manifestarse en la conducta de los grupos armados no estatales y de los Estados.

Otro reto al que nos enfrentamos es que muchos de estos conflictos no se adaptan a las categorías tradicionales de conflicto armado internacional o no internacional. Para mayor complicación, a menudo existe una borrosa línea entre las situaciones de conflicto armado no-internacional y las situaciones con una combinación de violencia política y criminal, donde los actores armados, en su mayoría con motivaciones criminales, contribuyen a la inseguridad y los ataques a la población.

¿Cómo abordaremos estos desafíos?

En primer lugar, hay una necesidad de aumentar el conocimiento de las partes y el respeto de las normas internacionales de aplicación. Aunque los convenios son principalmente negociados por los Estados, el principio de responsabilidad penal individual es aplicable en el caso de las normas fundamentales consagradas en el derecho internacional humanitario, normas también vinculantes para los grupos armados no estatales. Los grupos armados no estatales también pueden estar sujetos a -y tener que rendir cuentas ante los Estados sobre- las normas fundamentales consagradas por los derechos humanos y el derecho de los refugiados. Los respectivos mandatos del CICR, ACNUR y otros organismos de las Naciones Unidas como custodios de este orden son fundamentales para defenderlo.

Los Gobiernos están sujetos a claras obligaciones del tratado para tomar medidas apropiadas que aseguren la protección de los civiles con arreglo al derecho internacional humanitario o, cuando las violaciones no han podido ser evitadas, para investigar, castigar y reparar violaciones de los derechos humanos.

Existe la necesidad de reforzar el principio, por el cual los responsables de las violaciones de las normas

internacionales han de rendir cuentas, a través: del fortalecimiento activo y la reconstrucción de los sistemas jurídicos nacionales; las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y otras instituciones internacionales, así como de la Corte Penal Internacional y tribunales especiales.

Hemos visto que es posible convencer a los grupos armados no estatales para que actúen de conformidad con las normas internacionales a través del diálogo y la divulgación. Un ejemplo es la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal de 1997. Numerosos grupos armados no estatales, a través del diálogo con la organización Llamamiento de Ginebra, han firmado Escrituras de Compromiso en las que, de forma explícita, adquirirían un compromiso vinculante con las disposiciones de esta Convención. Noruega también ha apoyado el proyecto piloto del Llamamiento de Ginebra sobre los grupos armados no estatales y la protección de mujeres y niñas en los conflictos armados. En un encuentro celebrado en diciembre de 2010, miembros de ocho grupos armados no estatales asiáticos se reunieron para discutir sobre la violencia sexual relacionada con el conflicto, comprometiéndose a trabajar para cumplir con las normas internacionales al respecto.

El diálogo

Noruega ha perseguido una política de compromiso en las últimas dos décadas. El objetivo primordial es ayudar a las partes implicadas en conflictos armados a encontrar soluciones pacíficas o, al menos, ayudar a reducir el nivel de violencia y avanzar hacia soluciones políticas.

En todos los casos en los que Noruega ha sido invitada a desempeñar un papel, como partes han estado presentes, al menos, un grupo armado y un Estado. Involucrar a los grupos armados no estatales a través del diálogo en el cumplimiento de las normas internacionales tiene que hacerse paso a paso en función de la dinámica y la etapa del conflicto. Cuando el diálogo tiene lugar entre las partes (a menudo

facilitado por un tercero) los acuerdos parciales - a veces vinculados con los alto el fuego permanentes o temporales - pueden servir como importantes medidas de fomento de la confianza, además de aliviar el sufrimiento de la población civil.

Noruega ha asistido como facilitador en el proceso de paz entre el Gobierno de Filipinas y el Frente Democrático Nacional de Filipinas desde el año 2001. Se ha alcanzado un acuerdo entre las partes sobre el respeto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (CARHRIL, por sus siglas en inglés), en el que se incluye la formación de un mecanismo que supervise su aplicación. Además de la reanudación de las negociaciones formales de febrero de 2011, las partes se encuentran ahora procurando aceptar las denuncias recogidas a través del mecanismo establecido e investigar e informar sobre las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas por ambas partes.

Los resultados visibles de nuestra política han variado, si bien el peso del papel individual de Noruega en un conflicto determinado puede no ser muy significativo. Nuestra contribución pretende sumarse a un esfuerzo más amplio y conjunto, pero los ingredientes para el éxito o el fracaso se encuentran principalmente entre las propias partes.

Nuestra herramienta principal es el contacto - el diálogo - basado en la confianza. Este enfoque plantea, necesariamente, importantes cuestiones. ¿Se permitirá a un grupo armado la oportunidad de participar en conversaciones en las que legitime el uso de la violencia para presionar en sus demandas? ¿Aprovecharán las partes el diálogo simplemente como forma de ganar tiempo para sus luchas armadas? Si bien se trata de preguntas válidas, Noruega ha decidido ayudar a facilitar el diálogo porque parece ser la mejor manera de dejar claro a las partes qué es lo necesario para lograr una solución política.

¿Con quién vas a discutir el conflicto y su posible final si no es con las partes implicadas, incluidos los grupos armados no estatales? La posición de Noruega es hablar con todos, incluyendo organizaciones como Hamas en el territorio palestino y Hezbollah en el Líbano.

En tales diálogos pueden detectarse y alentarse el interés propio de las partes por el cumplimiento de las leyes de los conflictos armados y otras normas jurídicas. Tras lo cual, la búsqueda de

legitimidad de las partes puede ser un poderoso motor. Cuando la legitimidad política es el objetivo del grupo armado, mejoran, en términos relativos, las oportunidades para un compromiso constructivo de reducción de la violencia y promoción de la paz. Por supuesto, debe lograrse un equilibrio entre los intereses de los grupos armados no estatales en la legitimidad política y la renuencia del Estado en cuestión para transmitir implícitamente legitimidad a través del diálogo. Lo ideal debería ser trabajar para despolitizar las cuestiones relativas a las normas fundamentales internacionales y evitar que los Estados, con el fin de querer limitar el diálogo con los grupos armados no estatales, obstaculicen el diálogo sobre cuestiones de derechos humanos.

De hecho, la comprensión de aquello que impulsa a las partes, y en particular a un grupo armado no estatal, es un argumento decisivo a favor del diálogo. Esto es, por desgracia, también un asunto cada vez más complicado. Los actores no estatales no suelen ser organizaciones monolíticas. De hecho, la fragmentación, los vínculos entre grupos y redes criminales, los vínculos con elementos de las estructuras estatales y los patrocinios de terceros países; son distintas facetas de la compleja realidad actual de los grupos armados no estatales. En ocasiones, esta fragmentación es incluso debida al éxito militar de un Estado contra un grupo armado que, paradójicamente, genera una situación menos favorable para un diálogo efectivo. Esta complejidad hace que resulte difícil calibrar los intereses de las partes e identificar sus principales motivaciones.

Desarme humanitario

Por "política de compromiso" nos referimos a la plena utilización de nuestro aparato de política exterior, la financiación de las ayudas, las redes y la disposición a asumir riesgos políticos para lograr un cambio a nivel internacional; cambio que está en consonancia con valores universales como la protección de los principios humanitarios, promover los derechos humanos, el desarme y la resolución de conflictos. La cooperación para el desarrollo y los esfuerzos humanitarios llevados a cabo por Noruega son parte de esta política de compromiso.

Permítanme ilustrar el tema de los grupos armados no estatales y el desplazamiento forzado con un ejemplo: la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal de 1997. Si bien originalmente desarrolladas para la guerra entre Estados, las minas terrestres - ya sean de fabricación industrial o improvisada - se han convertido en una característica común de "asimetría" en

un conflicto armado entre uno o más grupos armados no estatales y un Estado. Independientemente de quién utilice este tipo de armas, las consecuencias humanitarias son inaceptables, razón por la cual Noruega fue uno de los más activos defensores de la prohibición total plasmada en la Convención de 1997. Por la misma razón, bajo el paraguas del término "desarme humanitario", Noruega está profundamente comprometida en diversos esfuerzos (de forma directa y mediante el apoyo político y financiero) para garantizar la aplicación de la convención, de manera que los campos de minas desaparezcan, las víctimas sean asistidas y se destruyan y no se produzcan más armas.

La Convención sobre la Prohibición de Minas no habría sido posible sin los intrépidos esfuerzos de organizaciones humanitarias como el CICR y numerosas ONG, así como la muy significativa participación de supervivientes de minas terrestres. La estrecha cooperación de Noruega y otros Estados interesados con estos actores resultó crucial para el proceso, manteniendo las negociaciones sobre la base de la cruda realidad del verdadero impacto de las minas terrestres. Más tarde Noruega utilizaría este modelo de cooperación entre Estados y sociedad civil en el exitoso proceso que condujo a la Convención sobre Municiones en Racimo de 2008.

La Convención de Prohibición de Minas Antipersonal y la posterior Convención sobre Municiones en Racimo establecieron contundentes precedentes en el derecho internacional y la formulación de políticas de desarme sobre la base de criterios humanitarios. Esto ha tenido, y seguirá teniendo, repercusiones aún más amplias en las políticas de seguridad estatales. Al mismo tiempo, la utilización del argumento humanitario en estas convenciones también ha contribuido a un diálogo mundial sobre la protección de civiles; diálogo en el que actores no estatales, incluidos los grupos armados, están tomando parte. Incluso en un mundo globalizado donde persisten numerosos vacíos en la gobernanza - sobre todo como resultado de las acciones de grupos armados no estatales y la incapacidad de los Estados de imponerse enteramente - el progreso es posible a través de una combinación del derecho internacional y el diálogo.

Espen Barth Eide es Secretario de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores noruego. Para obtener más información, por favor escriba a: post@mfa.no