

Implicar a los actores armados no estatales en los mecanismos de protección

Pauline Lacroix, Pascal Bongard y Chris Rush

La experiencia en la implicación de los actores armados no estatales en la prohibición de minas terrestres puede señalarnos el camino hacia enfoques innovadores para prevenir los desplazamientos forzados y otros abusos contra los derechos humanos.

En muchos casos los actores armados no estatales desempeñan un papel importante a la hora de generar desplazamientos forzados en todo el mundo. Son responsables de muchos de los abusos contra los derechos humanos y, sin embargo, no se les ha considerado un factor primordial para hallar soluciones a estos problemas. Como entidades no estatales, no pueden participar en la creación de normas jurídicas internacionales que regulen estas cuestiones, ni pueden tomar parte en los tratados internacionales. No obstante, no podemos permitirnos ignorar a estos grupos armados a la hora de proteger a los civiles durante el conflicto armado.

La ONG Llamamiento de Ginebra (Geneva Call) lleva desde el 2000 haciendo que los actores armados no

estatales¹ se comprometan a cumplir las normas humanitarias internacionales, centrándose al principio en la prohibición de las minas antipersonal y, más recientemente, en la protección de mujeres y niños y en la prevención de la violencia sexual y de género durante el conflicto armado. La experiencia del Llamamiento de Ginebra podría servir para documentar los esfuerzos por conseguir que los actores armados no estatales se vuelquen con el problema de los desplazamientos inducidos por el conflicto.

La experiencia del Llamamiento de Ginebra en la prohibición de las minas antipersonal

El trabajo del Llamamiento de Ginebra con los actores armados no estatales en la cuestión de las minas terrestres posee dos características importantes. En primer

lugar, la organización ha adoptado un “enfoque inclusivo” y ha evitado emplear medidas coactivas (como “nombrar y avergonzar”). Por el contrario, ha tratado de conseguir un cambio a través del diálogo, la persuasión y la cooperación.² En segundo lugar, en sus esfuerzos por gestionar la falta de apropiación de las normas humanitarias por parte de los actores armados no estatales, el Llamamiento de Ginebra ha desarrollado un mecanismo innovador: la “Escritura de Compromiso” para la adhesión a una prohibición total de las minas antipersonal y para una cooperación en la acción contra las minas” (en adelante la “Escritura de Compromiso”). Este mecanismo permite a los actores armados no estatales declarar su adhesión a normas similares a las contenidas en la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal), que al ser entidades no estatales no

pueden firmar. Al firmar la Escritura de Compromiso los actores armados no estatales se comprometen oficialmente con la total prohibición de las minas antipersonal, a cooperar y, cuando sea factible, emprender acciones antiminas,³ y a permitir el seguimiento y la comprobación de su cumplimiento.

El Llamamiento de Ginebra ha conseguido hasta la fecha el compromiso de alrededor de 70 actores armados no estatales en todo el mundo. En enero de 2011 cuarenta y uno de ellos que operan en 10 países y territorios diferentes (Birmania/ Myanmar, Burundi, India, Irán, Irak, Somalia, Sudán, Turquía y el Sáhara Occidental) — han firmado la Escritura de Compromiso que prohíbe las minas antipersonal.⁴

Estos compromisos han mejorado la protección civil



Llamamiento de Ginebra

en las zonas donde operan los grupos signatarios. En general, han acatado sus obligaciones y se han abstenido de utilizar minas antipersonal, además de destruir las reservas y cooperar en las acciones antiminas en las zonas en que operan o que se encuentran bajo su control.⁵ El compromiso de los actores armados no estatales con la prohibición de las minas antipersonal ha servido como punto de entrada para destacar la necesidad de proteger a los civiles de otros abusos. El artículo 5 de la Escritura de Compromiso exige a los signatarios que consideren la prohibición de las minas antipersonal como un paso hacia una adherencia más amplia a las normas humanitarias y muchos actores armados no estatales han manifestado su apoyo a que el Llamamiento de Ginebra expanda su foco operativo con el fin de englobar también otras cuestiones humanitarias. La protección de niños y mujeres se señaló como prioridad en los casos de conflicto armado y, como consecuencia, el Llamamiento de Ginebra publicaba recientemente la “Escritura de Compromiso para la Protección de Niños y Niñas de los Efectos del Conflicto Armado” y está investigando la posibilidad de desarrollar un instrumento para la prohibición de la violencia sexual y de género.

El proceso de implicación

Para considerar el empleo de un instrumento escrito estándar como herramienta de compromiso sobre los desplazamientos para los actores armados no estatales es importante tener en cuenta el proceso por el cual el Llamamiento de Ginebra garantiza la adherencia a la Escritura de Compromiso para la prohibición de las minas antipersonal y su cumplimiento.

Cada nueva firma de la Escritura de Compromiso está precedida por un período de diálogo con los líderes representativos del grupo armado en cuestión. Para obtener el compromiso de un actor armado no estatal resulta importante entender los factores que podrían influir en él y el hecho de que el grupo no opera en un vacío político y social. La mayoría, si no todos, disponen de algún tipo de base social o del apoyo de las comunidades de las que son originarios. La sensibilización de dichas bases o comunidades ha demostrado ser un instrumento fundamental para presionar a los actores armados no estatales y, como consecuencia, ha originado un cambio positivo en su comportamiento.

No todos los actores armados no estatales a los que el Llamamiento de

Ginebra se ha acercado han renunciado inmediatamente al uso de minas antipersonal. Más que optar por un enfoque basado en el “todo o nada”, esta ONG mantiene diálogos con esos grupos. Se han promovido medios alternativos para reducir de forma progresiva el impacto de las minas antipersonal en los civiles, como garantizar el desminado de determinadas áreas o fomentar la introducción de limitaciones en cuanto a las circunstancias en que pueden usarse las minas.

Dado que los actores armados no estatales suelen carecer de los recursos, las competencias y el equipamiento necesarios para implementar sus obligaciones recogidas en el acuerdo, en especial las actividades antiminas, resulta crucial proporcionarles ayuda a este respecto, ya sea mediante formación o asistencia técnica.

El Llamamiento de Ginebra ha desarrollado un mecanismo de control del cumplimiento basado en tres niveles para garantizar que los signatarios cumplen sus obligaciones. En primer lugar, se pide a los actores armados no estatales que informen sobre su implementación y cumplimiento. Este autocontrol anima a los signatarios a responsabilizarse de sus compromisos. En segundo lugar, el Llamamiento de Ginebra se une a otros actores como gobiernos, organizaciones independientes locales e internacionales y medios de comunicación para seguir el desarrollo sobre el terreno. Y, en tercer lugar, puntualmente el Llamamiento de Ginebra envía misiones sobre el terreno para realizar “controles” rutinarios o para comprobar las alegaciones de incumplimiento.⁶

Cómo aplicar el enfoque del Llamamiento de Ginebra a los desplazamientos

La estimación global sobre el número de personas desplazadas por las actividades de los actores armados no estatales no se encuentra disponible todavía, pero está claro que en muchos casos éstos han sido responsables directos o indirectos del desplazamiento forzado, la deportación o la inmovilización de la gente. Asimismo, han sido responsables de diversas formas de explotación sexual y material de las personas refugiadas y desplazadas al negarles el acceso a la seguridad y obligarles a regresar a zonas inseguras.

Algunas organizaciones humanitarias como las agencias de la ONU, el CICR y ONG ya están haciendo que los actores armados no estatales se comprometan con este problema. Estos esfuerzos se manifiestan de diversos modos como,

por ejemplo, negociando el acceso de los desplazados o, de forma menos habitual, formando a los actores armados no estatales para que protejan a los desplazados internos.⁷ La mayoría de estas iniciativas parecen haber tenido lugar *ad hoc* y, hasta donde conocemos, ninguna organización ha desarrollado todavía una herramienta de compromiso oficial. En los siguientes párrafos se pretende subrayar cómo el enfoque del Llamamiento de Ginebra podría documentar el grado de compromiso de los actores armados no estatales con las normas relativas a los desplazamientos.

El marco jurídico

La claridad de las normas recogidas en la Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal facilitó en gran medida el desarrollo de la Escritura de Compromiso que prohibía su uso. Sin embargo, el marco jurídico que regula los desplazamientos resulta más complejo. Dependiendo de su situación, las personas desplazadas tienen derecho a la protección provista por uno o más corpus legales (Derecho Internacional de los Refugiados, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos) recogidos en diversos tratados y convenciones. Muchos tratados regionales, leyes nacionales, así como los Principios Rectores, pretenden complementar estas normas internacionales y facilitar su incorporación al derecho nacional.

Estos diferentes instrumentos imponen obligaciones para prevenir los desplazamientos y para proteger a las personas desplazadas en cada fase del éxodo y del retorno. Del mismo modo que imponen obligaciones (como garantizar el acceso a alimentos, alojamiento, educación, etc.), también establecen prohibiciones (abstenerse de obligar el traslado de la población, de cometer abusos contra los desplazados, etc.). Los instrumentos humanitarios para los desplazamientos deberían contrapesar la necesidad de ser lo más completos posible respecto a las diversas circunstancias en las que los desplazamientos son posibles o reales, con la necesidad de garantizar que sus normas pueden aplicarse realmente en la práctica.

Incentivos y elementos disuasorios

Son muchos los factores que influyen en la decisión de los actores armados no estatales a la hora de comprometerse a respetar las normas humanitarias, como puede ser: la preocupación por el bienestar de la población afectada, el deseo de atraer la asistencia a los territorios bajo su control y el querer que se les considere dignos de gobernar.

Este tipo de motivaciones pueden resultar relevantes con respecto a los desplazamientos, si bien deben tenerse en cuenta algunos factores adicionales. Dada la responsabilidad de los Estados en los desplazamientos forzados (por ejemplo, como parte de las campañas de contrainsurgencia), los actores armados no estatales podrían ser más propensos a exigir reciprocidad por parte de su respectivo Estado para que éste también acate las normas internacionales relativas a los desplazamientos. Aunque debemos ser cautelosos al comparar los problemas de las minas terrestres con los desplazamientos, la experiencia del Llamamiento de Ginebra muestra que, de hecho, hay casos de actores armados no estatales que se comprometen a acatar las normas humanitarias sin que exista reciprocidad por parte de los Estados. Treinta y seis de los cuarenta y un signatarios de la Escritura de Compromiso que prohibía las minas antipersonal operaban en Estados que no habían tomado parte en la Convención sobre la prohibición en el momento de su firma.

También es importante considerar que, al contrario que el uso *per se* de las minas antipersonal, la infracción de las normas sobre los desplazamientos forzados de la población puede constituir un crimen de guerra o incluso un crimen contra la humanidad en algunas circunstancias. Resulta complicado predecir el impacto que ello podría tener en el proceso de compromiso. Por un lado, algunos señalan el efecto disuasorio de la justicia internacional. El miedo a ser enjuiciados puede constituir un incentivo para los líderes y oficiales de los grupos armados no estatales a la hora de garantizar que sus prácticas son conformes a las normas internacionales, lo que facilitaría, por tanto, la tarea de una organización que estuviese dispuesta a trabajar con ellos. Por otro lado, podría ocurrir que los actores armados no estatales fuesen menos propensos a aceptar el diálogo o a negociar de buena fe con dicha organización por temor a que ésta compartiera la información obtenida (de manera voluntaria o al ser citados ante un juzgado o tribunal) y que tal información pudiera ser utilizada para emprender acciones contra los miembros de los grupos armados o contra el grupo mismo. El Llamamiento de Ginebra espera llegar a abordar este aspecto mediante su trabajo con los actores armados no estatales respecto a la nueva Escritura de Compromiso para la Protección de los Niños y Niñas de los efectos del Conflicto Armado, ya que el reclutamiento de niños menores de 15 años constituye un crimen de guerra.

Apoyar la implementación y controlar el cumplimiento

Al mismo tiempo que se redacta un instrumento humanitario sobre los desplazamientos, sería importante que se planificaran los mecanismos de ayuda a la implementación y el seguimiento del cumplimiento del mismo. El apoyo externo a la implementación de los compromisos de los actores armados no estatales para con los desplazamientos podría resultar incluso más crucial que en el caso de las minas terrestres. En este punto encontramos una diferencia primordial entre ambas cuestiones. Las minas terrestres deben extraerse del suelo y destruirse, lo que por supuesto requiere una experiencia y unos recursos considerables; pero se trata de un proceso finito en el que se trabaja con objetos inanimados. En el caso de las poblaciones desplazadas, que disponen de organismos y de derechos y que son de distinta forma vulnerables en cada fase del desplazamiento, el cuadro es mucho más complejo. La asistencia continua resultaría crucial para mejorar la protección de las poblaciones afectadas y para conseguir un cambio duradero.

Puede resultar todo un reto realizar un seguimiento del grado de cumplimiento de un instrumento humanitario sobre los desplazamientos. En algunos casos, resulta muy complicado diferenciar los traslados voluntarios de la población de los involuntarios y evaluar la causa exacta del desplazamiento. El conflicto podría ser sólo una de las causas por las que la gente abandona sus hogares y, por tanto, suele ser difícil atribuir la responsabilidad de los desplazamientos a un actor concreto.

Otro reto es que algunas obligaciones respecto a los desplazamientos son absolutas. El Derecho Internacional Humanitario prohíbe que se obligue a los civiles a abandonar sus lugares de residencia a menos que su seguridad esté en juego o en caso de que razones militares imperativas así lo exijan. Sin embargo, evaluar tales situaciones constituiría un ejercicio muy delicado y probablemente controvertido.

Conclusión

Dada la naturaleza de los actuales conflictos armados, los esfuerzos para mejorar la protección de los civiles deben tratar no sólo la conducta de los Estados, sino también la de los actores armados no estatales. Los mecanismos diseñados para hacer que se cumplan las reglas probaron ser insuficientes, pero la experiencia del Llamamiento de Ginebra ha demostrado que si se adopta un enfoque inclusivo, los actores armados no estatales pueden comprometerse

a cambiar su comportamiento sin necesidad de emplear amenazas ni medios coercitivos contra ellos.

Desarrollar y emplear un mecanismo oficial para hacer que los actores armados no estatales se comprometan a cumplir con las normas relativas a los desplazamientos conlleva numerosos retos. Sin embargo, dada la escala global de los desplazamientos y el sufrimiento prolongado de los desplazados, la comunidad humanitaria necesita estar preparada para explorar modos innovadores de abordar esta cuestión.

Pauline Lacroix (pauline.lacroix@graduateinstitute.ch), licenciada por el Graduate Institute of International and Development Studies of Geneva, trabajó en el Departamento de Asia del Llamamiento de Ginebra en 2010. Redactó el presente artículo con la ayuda de Pascal Bongard (pbongard@genevacall.org), Director de Programa para África de Llamamiento de Ginebra y Asesor Político, y Chris Rush (crush@genevacall.org), Oficial de Programa Senior para Asia en Llamamiento de Ginebra. <http://www.genevacall.org/>

1. Por razones operativas, el Llamamiento de Ginebra emplea el término actores armados no estatales para referirse a las entidades armadas organizadas, principalmente motivadas por objetivos políticos que operan fuera del control estatal y que carecen de capacidad jurídica para tomar parte en los tratados internacionales relevantes. Se incluyen aquí los grupos armados, las autoridades que gobiernan *de facto* y los Estados que sólo se encuentran parcialmente reconocidos a nivel internacional o que no lo están en absoluto.

2. *Armed Non-State Actors and Landmines (Los actores armados no estatales y las minas terrestres) - Vol III: Towards a Holistic Approach To Armed Non-State Actors?* (¿Hacia un enfoque integral para los actores armados no estatales?), 2007, Disponible (en inglés) en <http://tinyurl.com/GCall-2007>

3. http://www.mineaction.org/section.asp?s=what_is_mine_action

4. La lista de signatarios se encuentra disponible en: <http://tinyurl.com/GenevaCallSignatories>. Cabría tener en cuenta que muchos de los signatarios han cambiado de estatus desde el momento de la firma y en la actualidad ya no se les considera actores no estatales. Algunos de ellos se han convertido en parte de las autoridades de sus respectivos países mientras que otros se han disuelto o han abandonado la lucha armada.

5. Para más información, véase *Non-State Actor Mine Action and Compliance to the Deed of Commitment Banning Anti-Personnel Landmines: January 2008 – June 2010 (Las acciones antiminas de los actores no estatales y el cumplimiento de la Escritura de Compromiso que prohíbe las minas terrestres antipersonal: enero 2008-junio 2010)*. Geneva Call. 2010. Disponible (en inglés) en: <http://www.genevacall.org/resources/research/f-research/2001-2010/gc-2010PR>

6. Véase a modo de ejemplo *Fact-Finding during Armed Conflict: Report of the 2009 Verification Mission to the Philippines to Investigate Allegations of Anti-Personnel Landmine use by the Moro Islamic Front (La investigación durante el conflicto armado: informe de 2009 de la misión de verificación enviada a Filipinas para investigar las alegaciones del uso de minas antipersonal por parte del Frente Moro de Liberación Islámica)*. Ginebra. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/2010-GC-Report-Philippines>

7. Véase las actividades del Consejo Noruego para los Refugiados: Zeender, Greta. 2005. 'Engaging armed non-state actors on internally displaced persons protection' (implicar a los actores armados no estatales en la protección de las personas desplazadas internamente), *Refugee Survey Quarterly* Vol. 24, n° 3, págs. 96-111.