

Darfur y las fallas en Holder contra el Proyecto de Ley Humanitaria

Christopher Thornton

Cuando el juicio de “Holder contra el Proyecto de Ley Humanitaria” fue entregado al Presidente del Tribunal Supremo de EE.UU. Roberts, se reveló la trágica subestimación de la Corte Suprema del potencial de los compromisos con los grupos armados no estatales.

En “Holder contra el Proyecto de Ley Humanitaria” se pidió al Tribunal Supremo que respondiera a las denuncias interpuestas en 1998 y 2003 por varias organizaciones humanitarias que tenían la sensación de que las prohibiciones del código jurídico estadounidense recogido en el Estatuto sobre el Apoyo Material (18 U.S.C § 2339B) eran demasiado vagas e infringían el derecho a las libertades de expresión y asociación amparadas por la Primera Enmienda de la Constitución de los EE.UU.:

“Quienquiera que de manera consciente ofrezca apoyo material o recursos a una organización terrorista extranjera o lo intente o conspire para hacerlo, será sancionado según lo establecido en el presente título o se le impondrá una pena de prisión de un máximo de 15 años, o ambas, y en caso de que se produzcan muertes se le impondrá una pena de prisión con cualquier tipo de duración o cadena perpetua.”

Al desestimar las peticiones de las organizaciones humanitarias, la Corte Suprema consideró que la prohibición de relacionarse con organizaciones “terroristas”, aún por razones humanitarias, era completamente constitucional. Con esto se denegaba la posibilidad de asistir a millones de víctimas de violaciones de los derechos humanos. Esta ayuda podría presentarse de distintas formas, por ejemplo como consejos ofrecidos a los líderes de los grupos armados no estatales con vistas a una resolución pacífica de los conflictos o, también, a través de la negociación de acuerdos humanitarios con estos grupos como el que se produjo en julio de 2010 entre el Movimiento Justicia e Igualdad (MJI), un grupo armado de Darfur, y UNICEF.

En la mayoría de los casos el derecho internacional impide que los grupos armados no estatales puedan tomar parte en los tratados que codifican las normas humanitarias y de derechos humanos. Si bien técnicamente los Estados han exigido que se cumplieran

las obligaciones establecidas por los tratados en sus territorios, en realidad los grupos armados no estatales suelen ejercer el control *de facto* sobre porciones del territorio, lo que hace que millones de personas queden fuera de la protección que ofrecen estos instrumentos jurídicos. Los acuerdos humanitarios constituyen un medio para eludir estos obstáculos jurídicos, permitiendo a los grupos armados no estatales la adscripción voluntaria a estas normas.

Por ejemplo, con las condiciones establecidas en el acuerdo entre el MJI y UNICEF los primeros aceptaron acatar las exigencias de numerosos instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos que prohibían el uso de niños soldado y que protegían a la infancia en general. Otro ejemplo destacado es el de los numerosos grupos armados no estatales que han firmado la Escritura de Compromiso, la cual contiene provisiones semejantes a las del Tratado de Ottawa sobre minas terrestres, que prohibía el uso de minas antipersonal y en el que se acordaba ejecutar y facilitar operaciones para eliminarlas.¹ Aunque es poco probable que se haga cumplir el estatuto estrictamente, “Holder contra el Proyecto de Ley Humanitaria” implica que los trabajadores humanitarios y los defensores de los derechos humanos que negocian estos acuerdos podrían ser enjuiciados en EE.UU. de acuerdo con el estatuto de “apoyo material”. ¿Por qué?

El carácter intercambiable

El primer argumento de la Corte Suprema se centra en el supuesto carácter intercambiable de todas las formas de “asistencia” proporcionadas a las organizaciones “terroristas” (es decir, en la capacidad de comerciar con ellas o de transformarlas), entre ellas los consejos y la formación. Su argumento es que cualquier tipo de asistencia proporciona recursos que pueden ser utilizados con fines violentos.

Dicho argumento no resiste un examen más detallado. Los acuerdos humanitarios suelen implicar un importante grado

de compromiso de personal y recursos. Según lo establecido en el acuerdo entre el MJI y UNICEF, el primero accedió a designar un oficial senior que se responsabilizaría del seguimiento de su implementación, otro que estuviera en contacto con la ONU y numerosos oficiales que sirvieran como contactos de emergencia para la ONU y otros actores externos. Asimismo, accedió a facilitar el seguimiento del acuerdo y de informar de manera periódica acerca de su implementación. Dado que se calcula que el MJI cuenta con poco más de 5.000 soldados, estos oficiales constituyen una importante proporción de su personal de alto nivel. El MJI garantizó además al personal de UNICEF seguridad absoluta y acceso: otra inversión en recursos y personal.

De forma similar, el Llamamiento de Ginebra (Geneva Call) informaba en 2007 que, de los 35 signatarios de la Escritura de Compromiso, 29 cumplían el requisito de informar. Además, una veintena de grupos facilitaron misiones de seguimiento y la mayoría se comprometió y/o colaboró con acciones contra minas.² A cambio, la única asistencia que se prestó a estos grupos tenía que ver con las acciones antiminas. Ninguna de estas medidas podría identificarse como una liberación directa de recursos que más tarde pudieran ser utilizados con fines violentos.

Al Presidente de la Corte Suprema Roberts le preocupaba que las organizaciones “terroristas” lo tuvieran más fácil a la hora de reclutar miembros y recaudar fondos si se comprometían públicamente con reputadas organizaciones humanitarias. De hecho, suele ocurrir lo contrario. Estos acuerdos exponen a los grupos armados no estatales al escrutinio externo y, por tanto, pueden impedir que los grupos que no cumplan sus compromisos se presenten a sí mismos como, moralmente, organizaciones humanitarias. Las infracciones no quedan sin denunciar bajo la mirada atenta de los trabajadores humanitarios y por tanto los transgresores corren el riesgo de hacer que su reputación y el apoyo recibido peligren. El seguimiento realizado por las organizaciones que trabajan con los grupos armados no estatales también puede apoyar el enjuiciamiento ante la

responsabilidad penal internacional si el grupo incumple claramente el acuerdo.

La legitimidad y el uso indebido

Si lo que nos preocupa es que la negociación confiera algún tipo de legitimidad jurídica al estatus de los grupos armados no estatales, no hay motivo para ello. Los instrumentos que los grupos armados no estatales firman con las ONG o las organizaciones internacionales no transforman oficialmente su estatus y la mayoría de los acuerdos (si no todos) contienen una cláusula a tal efecto. En el Artículo 4.5 del acuerdo entre el MJI y UNICEF se establece que “el presente memorándum de entendimiento no afectará al estatus jurídico de ninguna de las partes del conflicto armado”.

Si en lugar de eso nos preocupa que dichas negociaciones confieran legitimidad política al grupo, sugeriría que es todo lo contrario: éstas envían un mensaje claro a los grupos armados no estatales de que si quieren que se les trate como a actores legítimos deben acatar las normas humanitarias y de derechos humanos. ¿Resulta negativo transmitir el mensaje de que la legitimidad política está sujeta al respeto por los derechos humanos? No lo creo. Ofrecer consejos y orientación a estos efectos resulta una clara contribución para convencer a los grupos armados no estatales de que renuncien a las “tácticas de terror”.

Otro de los argumentos de justicia de Roberts está en contra de la tendencia imperante en las relaciones internacionales desde la Segunda Guerra Mundial. Le preocupa que al informar a estos grupos sobre los mecanismos de resolución de conflictos les estemos dando herramientas para que lleven a cabo ataques o maniobras dilatorias que les permitan volver a armarse. Por supuesto que se pueden infringir estos mecanismos, pero ¿justifica eso que se criminalicen los esfuerzos realizados para informar a los grupos armados no estatales de la existencia de los mismos? Es nuestra responsabilidad dejar claro que el mundo tiene normas de derechos humanos ante las que todos los actores, estatales o no estatales, somos igualmente responsables.

El valor del compromiso

Se podría argumentar que mis ejemplos están convenientemente seleccionados. El MJI no aparece en la lista de organizaciones “terroristas” y ha demostrado su voluntad por mejorar su historial en derechos humanos³ y, de hecho, resulta más complicado hallar una base para el compromiso con otros



grupos armados no estatales, como por ejemplo el Ejército de Resistencia del Señor. Sin embargo, esta lista contiene organizaciones que han desarrollado actividades políticas y humanitarias: las FARC en Colombia, los Tigres de Liberación del Eelam Tamil (LTTE) en Sri Lanka, Hezbollah en el Líbano y el Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK) en Turquía. Por otra parte, la aparente irracionalidad de un grupo armado no estatal no debería necesariamente tomarse como excusa para descartar un compromiso.

El CICR ha demostrado en repetidas ocasiones que mejorar el respeto por los derechos humanos y por el Derecho Internacional Humanitario constituye un proceso de persuasión y desgaste. Cuando se negoció con el Ejército de Resistencia del Señor, el CICR reconoció que empezar por la cuestión de los niños soldados sería contraproducente ya que los secuestros eran el modo de funcionamiento básico de dicho grupo. Por el contrario, el respeto por el emblema de la Cruz Roja les proporcionó un punto de entrada para las negociaciones y permitió una mejora espectacular en la asistencia a las víctimas del conflicto.⁴ La negativa inmediata de un grupo armado no estatal a aceptar todas y cada una de las normas humanitarias y de derechos humanos no justifica que se le tache de irredimible; se pueden ir dando pequeños pasos hacia una mayor conformidad con el paso del tiempo.

Prohibir cualquier acuerdo con los grupos armados no estatales a los que se considere organizaciones terroristas imposibilita los grandes logros que se podrían alcanzar a través de las negociaciones humanitarias. ¿Cómo podemos hacer que las peores organizaciones mejoren su grado de cumplimiento de los derechos humanos y de las normas humanitarias si no hablamos con ellas? Éxitos como el acuerdo entre el MJI y UNICEF y las

muchas Escrituras de Compromiso negociadas por el Llamamiento de Ginebra demuestran que esto es posible sin toparse con los peligros del carácter intercambiable, la legitimidad y el uso inapropiado a los que teme el Presidente de la Corte Suprema Robert. Espero que, a pesar del riesgo de ser enjuiciada, la gente siga atreviéndose a negociar con los grupos proscritos para animarles a que abandonen sus métodos brutales y luchar por la resolución pacífica de los conflictos. Y también espero que la Corte Suprema y el Gobierno de Estados Unidos reconsideren su definición de “apoyo material”.

Christopher Thornton (christopher.thornton@graduateinstitute.ch) es Estudiante del Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra (<http://graduateinstitute.ch>) y ha trabajado para varias ONG internacionales; entre ellas el Centro para el Diálogo Humanitario (<http://www.hdcentre.org>). El artículo está basado en: A Dangerous Precedent: The Consequences of Prohibiting Engagement with Non-State Armed Groups/Un precedente peligroso: las consecuencias de prohibir la relación con los grupos armados no estatales; publicado en *Conflict Trends*, 2010/3. Disponible (en inglés) en: <http://www.accord.org.za>.

1. Esta iniciativa ha sido dirigida por la ONG Llamamiento de Ginebra; véase el artículo en la pág.10.
2. Bongard, Pascal, ‘Engaging Armed Non-State Actors on Humanitarian Norms: The Experience of Geneva Call and the Landmine Ban’ (Implicar a los actores no estatales en las normas humanitarias: la experiencia del Llamamiento de Ginebra y la prohibición de las minas terrestres) en *Exploring Criteria and Conditions for Engaging Armed Non-State Actors to Respect Humanitarian Law and Human Rights Law* (Explorando los criterios y condiciones para hacer que los actores armados no estatales respeten el Derecho Humanitario y la Ley de derechos humanos), pág. 114. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/GenevaCallConf2007>
3. Véase el memorándum de entendimiento del MJI-UNICEF, disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/JEM-UNICEFmou>
4. Bangerter Olivier, ‘The ICRC and Non-state Armed Groups’ (El CICR y los grupos armados no estatales), en: *Exploring Criteria and Conditions for Engaging Armed Non-State Actors to Respect Humanitarian Law and Human Rights Law* (Exploración de los criterios y condiciones para hacer que los actores armados no estatales respeten el Derecho humanitario y la Ley de derechos humanos), pág. 81.