

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

**Interactuar con
los grupos armados**

EDITORIAL

Continuando con el tema del número anterior, titulado “Grupos armados y derecho aplicable”¹, esta vez la *International Review* profundiza su estudio del fenómeno de los grupos armados no estatales examinando los procesos que permitirían entablar un diálogo con estos actores.

En la mayoría de las guerras contemporáneas, se enfrentan Estados y grupos armados, o grupos armados entre sí. El diálogo con esos grupos es, por ende, esencial para todos los que procuran hacer respetar la ley y fortalecer la protección de las víctimas de los conflictos². Sin embargo, la interacción con los grupos armados plantea obstáculos materiales, de seguridad, jurídicos y políticos. ¿Cuáles son los argumentos que pueden convencer a los grupos armados? ¿Cómo se puede fortalecer la adhesión de esos grupos al derecho internacional humanitario cuando, conforme al derecho interno, ellos mismos están al margen de la ley? ¿Cómo dialogar con los grupos armados en un contexto internacional en el cual todo contacto puede ser percibido como una forma de traición o de complicidad? La pregunta global que se plantea en este número de la *International Review* es cómo lograr progresos concretos en pos del objetivo de convencer a los grupos armados de que respeten sus obligaciones en el marco del derecho internacional.

La frase “interactuar con los grupos armados” se refiere a diferentes formas de interacción, desde las medidas represivas hasta la negociación, pero también se relaciona con un amplio abanico de medidas indirectas vinculadas con las causas del conflicto y con el entorno en el que operan los grupos armados. En el primer artículo de este número de la *Review*, se ofrece una recapitulación de las diferentes opciones que permitirían entablar el diálogo con los grupos armados: Claudia Hofmann, de la Universidad Johns Hopkins, y Ulrich Schneckener, de la Universidad de Osnabrück, se basan en la teoría de las relaciones internacionales para describir las opciones de que disponen los distintos actores en el conflicto en función de sus respectivos

1 V. *International Review of the Red Cross*, n.º 882, junio de 2011.

2 “Lograr un mejor cumplimiento del derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos seguirá siendo un objetivo inalcanzable si no se entabla un diálogo sistemático y constante con los grupos armados no estatales y si no se acepta ese diálogo como necesario”. Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, documento ONU S/2010/579, 11 de noviembre de 2010, párr. 52. En palabras de Jakob Kellenberger, “para lograr una mejor observancia del DIH, el CICR necesita hablar con los grupos armados no estatales. Es lo que hacemos, a nivel mundial”. Jakob Kellenberger, “Hacer respetar el derecho internacional humanitario en un entorno en constante evolución y papel de las Naciones Unidas, 60º aniversario de los Convenios de Ginebra - Reunión de trabajo ministerial, 26 de septiembre de 2009, disponible en: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/statement/geneva-conventions-statement-260909.htm> (consultado en 2011).

enfoques, capacidades y objetivos. A continuación, se aborda la cuestión desde el punto de vista de los Estados, los grupos armados, los colaboradores humanitarios y las víctimas.

En todo debate sobre la interacción con los grupos armados se ha de tener en cuenta la posición de su principal adversario: el Estado. Además, el hecho de plantear esta cuestión diez años después del atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos implica, necesariamente, repasar las lecciones derivadas de las confrontaciones que tuvieron lugar durante ese período entre Estados Unidos y sus aliados por un lado y los grupos armados por otro, en particular en Afganistán e Irak. En 2010, el Departamento de Estado de Estados Unidos dejó de lado su anterior política de marginar por completo a los grupos armados³. En junio de 2011, casi diez años después del comienzo de la intervención en Afganistán, Estados Unidos reconoció que había comenzado a dialogar con los talibanes⁴.

Sobre el terreno, el modo en que los Estados encaran el fenómeno de los grupos armados y de las operaciones de contrainsurgencia tiene repercusiones directas en la acción humanitaria. Para examinar estas cuestiones, la *International Review* entrevistó a David Kilcullen, uno de los autores y asesores militares más influyentes de los últimos años en lo que respecta a las actividades de contrainsurgencia. En lugar del término “contrainsurgencia”, Kilcullen preferiría que los Estados hablaran de intervenciones en “emergencias humanitarias complejas”, para subrayar la lucha contra las causas que subyacen al fenómeno de los grupos armados. Brinda su opinión acerca de los acontecimientos más recientes relacionados con los grupos armados y las tácticas militares, pero también sobre algunas de las principales preocupaciones de la comunidad humanitaria: la posible instrumentalización de la ayuda para “ganarse los corazones y las mentes” y la importancia de que las fuerzas armadas que participan en actividades de contrainsurgencia respeten la ley.

Históricamente, los Estados han tendido a considerar a los grupos armados como enemigos que deben destruirse por las armas. Algunos gobiernos niegan, prohíben y hasta criminalizan todo contacto con los grupos armados, incluso por los agentes humanitarios. En los diez años transcurridos desde el 11 de septiembre de 2001, ciertos países han promulgado leyes que sancionan el suministro de apoyo material a las organizaciones identificadas como terroristas, en particular a numerosos grupos armados que son partes en conflictos armados no internacionales. Los Estados tienen el derecho e incluso el deber de proteger a sus ciudadanos contra actos de terrorismo. Sin embargo, una definición amplia o imprecisa del término

3 En el primer Examen Cuatrienal de Diplomacia y Desarrollo (QDDR, por su sigla en inglés), publicado en 2010 por el Departamento de Estado de EE.UU. y titulado “Liderar a través del poder civil”, se hace hincapié en la importancia de “interactuar más allá del Estado”. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf> (consultado en septiembre de 2011).

4 See BBC, “Robert Gates confirms US–Taliban talks in Afghanistan”, 19 de junio de 2011, disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-13830750> (consultado en septiembre de 2011).

“apoyo material” podría, en la práctica, excluir toda interacción con los grupos armados, incluso la emprendida con el fin de fortalecer su cumplimiento con la ley o ayudar a las víctimas. Claude Bruderlein, Dustin Lewis y Naz K. Modirzadeh, del HPCR (Programa de Harvard sobre política humanitaria e investigación sobre los conflictos) analizan las normas del derecho internacional que permiten a los interlocutores humanitarios interactuar con los grupos armados y examinan ciertos acontecimientos recientes que podrían traer consigo la criminalización de esos contactos. Asimismo, sugieren algunas formas en que esos interlocutores podrían encarar los nuevos dilemas que plantea la legislación contra el terrorismo.

Tras analizar la cuestión desde el punto de vista de los Estados, se presentan dos artículos en los que se examina la manera de reforzar el respeto de la ley por los grupos armados. Por lo general, los grupos armados no tienen participación alguna en la formulación de las normas que están obligados a observar. Los Estados son los autores de las normas del derecho internacional en general y de las normas aplicables en tiempo de conflicto armado en particular. Posiblemente por esta razón, los grupos armados no se sienten identificados con esas normas ni las observan, cuando no las rechazan por completo.

Muchos estudiosos promueven la participación de los grupos armados en la formulación e interpretación de las normas, lo cual ha dado lugar a numerosas preguntas relacionadas con la viabilidad de esta propuesta y con la recurrente cuestión del denominado “reconocimiento” jurídico o político que esa participación podría conferir a los grupos armados. Sophie Rondeau, asesora jurídica de la Cruz Roja Canadiense, analiza los argumentos en favor de esta participación, así como las posibles vías que permitirían involucrar a los grupos armados en la formulación e interpretación de las normas del DIH.

Pese a las numerosas dificultades jurídicas y prácticas que plantea la participación de los grupos armados en la formulación del DIH, ésta es una vía que cabe tener en cuenta para el futuro. Pero, la aplicación de las normas vigentes por los grupos armados representa un desafío constante. En su estudio *Mejorar el respeto del derecho internacional humanitario en los conflictos armados no internacionales*⁵, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) identificó una serie de medidas concretas que se pueden adoptar para fortalecer el cumplimiento de la ley por los grupos armados: acuerdos especiales, declaraciones unilaterales, incorporación del derecho humanitario en los códigos de conducta de los grupos armados, incorporación del derecho humanitario en los acuerdos de alto el fuego o de paz, y concesiones de amnistía por simple participación en las hostilidades. La organización no gubernamental *Geneva Call* ha proporcionado un ejemplo concreto de acción en este sentido, alentando a muchos grupos armados del mundo a observar las normas del DIH y estableciendo mecanismos de vigilancia, de presentación de informes y de verificación que permiten seguir de cerca el cumplimiento. Tras una presentación general de esos mecanismos, Pascal Bongard y Jonathan Somer describen el enfoque inclusivo

5 Michelle Mack, “Mejorar el respeto del derecho internacional humanitario en los conflictos armados no internacionales”, CICR, Ginebra, 2008, disponible en: http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0923.pdf (consultado en septiembre de 2011).

que aplica *Geneva Call* en sus esfuerzos por que los grupos armados adopten y respeten las actas de compromiso relativas a la prohibición de las minas antipersonal.

El tercer punto de vista es el de los agentes humanitarios. Las organizaciones que trabajan sobre el terreno deben negociar con todas las partes en el conflicto para hacer que se respete la ley y para obtener acceso y prestar asistencia en forma imparcial a las víctimas de ambos lados. La actividad en los conflictos armados no internacionales implica, por ejemplo, negociar el acceso humanitario con los grupos armados y las fuerzas gubernamentales para visitar a personas detenidas por ambas partes. El despliegue de una operación humanitaria significativa en una guerra civil presenta innumerables peligros y dificultades. En 1871, Henry Dunant, el fundador de la Cruz Roja, se encargó de organizar las operaciones de socorro y las evacuaciones durante la Comuna de París, en la que se enfrentaban las tropas gubernamentales y los insurgentes. El CICR viene realizando actividades humanitarias en conflictos no internacionales desde hace casi un siglo⁶.

La *International Review* ha querido ilustrar ese compromiso especial presentando una operación que es emblemática de la labor desplegada por el CICR durante el período de la descolonización. Cincuenta años después de la independencia de Argelia, los historiadores Françoise Perret y François Bugnion (miembro del Comité Internacional) repasan su investigación acerca de las actividades realizadas por la Institución durante el conflicto⁷, con particular referencia a las relaciones entre el CICR y el Frente de Liberación Nacional (FLN). Además de su interés histórico, las dolorosas experiencias de esa guerra contienen abundantes lecciones aplicables a los conflictos contemporáneos. Influenciaron tanto la práctica del CICR en los años siguientes como la formulación de los textos de los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949, suscritos en 1977. Muchas cuestiones humanitarias de ese momento, como el trato de los detenidos en los conflictos no internacionales, siguen vigentes al día de hoy.

Los actores humanitarios están interesados en dialogar con los grupos armados acerca de diversas cuestiones, pero una de las más sensibles, desde el punto

6 El CICR desplegó su primera operación importante en un conflicto armado no internacional en 1918, en la Rusia revolucionaria. Al año siguiente, también intervino en una situación similar: la revolución encabezada por Béla Kun en Hungría. V. Jacques Moreillon, “Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des détenus politiques”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 671, 1974.

7 V. Françoise Perret, “La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja durante la guerra de Argelia (1954-1962)”, en *International Review of the Red Cross*, n.º 856, diciembre de 2004 (en francés); Françoise Perret y François Bugnion, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge. Volume IV: De Budapest à Saïgon, 1956-1965*, Georg, Ginebra, 2009. Aunque Francia trató la guerra en Argelia como un conflicto interno, hay que tener presente que el Gobierno Provisional de la República de Argelia se adhirió a los Convenios de Ginebra en junio de 1960, destacando así que encaraba el conflicto como una guerra internacional, y que la guerra concluyó con la celebración de los Acuerdos de Evian, que se consideraron un tratado internacional. Uno de los principales logros de la Conferencia Diplomática de 1974-1977 fue la equiparación de las guerras de liberación nacional con los conflictos armados internacionales.

de vista jurídico y práctico, es la protección de las personas capturadas por grupos de ese tipo. Sea por razones militares, políticas o de otra índole, la captura de prisioneros por los grupos armados es una realidad; el cautiverio del soldado israelí Gilad Shalit y, más recientemente, el caso de los soldados y civiles libios anónimos capturados por el Ejército de Liberación Nacional, son emblemáticos de este fenómeno. Sin embargo, la detención por grupos armados no tiene fundamentos ni el derecho nacional ni en el derecho de los derechos humanos y, en el ámbito del DIH, esos fundamentos se dan sólo por inferencia. Si bien los insurgentes dotados de una mínima organización jerárquica pueden aplicar en forma directa la mayoría de las normas esenciales del DIH, como la prohibición de la tortura y de las ejecuciones sumarias, no puede decirse lo mismo de ciertas normas que se relacionan con la privación de libertad, particularmente las relativas a las garantías judiciales, para cuya instrumentación es necesario contar con medios estructurados. La *Review* ha elegido dedicar dos artículos a la cuestión de cómo fortalecer la protección de las personas detenidas por grupos armados. Deborah Casalin, de *Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité* (CIDSE), empieza por analizar las opciones jurídicas para garantizar que los grupos armados respeten la prohibición de la detención arbitraria. Establece un paralelo con el derecho de los conflictos armados, que prevé la atribución del estatuto de prisionero de guerra a los combatientes capturados y ofrece la posibilidad de internar a los civiles por razones imperativas de seguridad, y exhorta a ampliar las normas relativas a la protección de las personas detenidas. David Tuck, ex asesor de la unidad de detención de la División de Protección del CICR y actual asesor jurídico del CICR en Pakistán, describe las dificultades que surgen al intentar dialogar con los grupos armados para mejorar las condiciones de detención de las personas que capturan. Tras presentar los problemas humanitarios relacionados con la detención y los obstáculos con que tropieza la acción humanitaria, Tuck examina las opciones de que disponen los colaboradores humanitarios y describe la práctica del CICR en este ámbito y las limitaciones que afronta, compartiendo los especiales conocimientos adquiridos por la Institución en esta materia.

Por último, uno de los aspectos más delicados de la relación entre los grupos armados y la ley es su responsabilización y la posibilidad de que las víctimas de guerra obtengan reparación por los daños sufridos. En gran la mayoría de los casos, las víctimas no reciben ninguna compensación. La cuestión de si los grupos armados pueden proporcionar reparación a las víctimas ha sido, hasta ahora, de carácter meramente hipotético. Ron Dudai, de la Universidad Queen's de Belfast, demuestra en su artículo que, en determinadas circunstancias, los grupos armados podrían, en cierta medida, ofrecer una reparación a sus víctimas. Trazando un paralelo con los casos del ANC en Sudáfrica y el IRA en Irlanda del Norte, Dudai extrapola posibles vías que alentarían la participación de los grupos armados en el proceso de reparación para las víctimas.

Al presentar estas contribuciones, la *Review* espera contribuir a un mejor conocimiento del fenómeno de los grupos armados, del derecho aplicable y de las vías para interactuar con ellos. En la compleja realidad de los conflictos armados no internacionales, donde a veces el único objetivo de la lucha es conseguir el apoyo de la población civil, las partes a menudo combinan, en forma sucesiva o simultánea, el palo y la zanahoria; dicho de otro modo, utilizan tanto la violencia como la asistencia para ganarse “los corazones y las mentes” de la población. Aunque el desarrollo humano es, sin duda, un factor clave para la resolución de numerosos conflictos y, si bien la ayuda humanitaria es obviamente deseable, cuando las partes en el conflicto usan, desvían o incluso impiden la prestación de ayuda humanitaria por fines políticos, están contrariando un principio moral. Para contrarrestar esa tendencia, es fundamental que se recuerde constantemente a las partes en conflicto su obligación de respetar y facilitar la acción imparcial de los organismos humanitarios incluso si ello implica tener contactos con “la otra parte” o el enemigo.

En los conflictos contemporáneos, la protección de las víctimas exige el respeto del derecho internacional humanitario no sólo por parte de los Estados sino de aquellos que siguen siendo los parias del sistema internacional: los grupos armados. Esa obligación suprema nos obliga a reflexionar sobre el modo en que interactuamos con ellos y a seguir mejorando el arsenal de aquellos que defienden a las víctimas, cuya única arma en la guerra es el derecho.

Vincent Bernard
Redactor jefe