

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

**Grupos armados
y derecho aplicable**

EDITORIAL

Si bien las guerras entre Estados son ahora menos frecuentes, la violencia armada organizada siempre está presente. En efecto, a lo largo de los últimos años, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) no ha observado una disminución del número de conflictos armados no internacionales, y es muy probable que en el futuro siga produciéndose ese tipo de conflictos. Su causa posible serán fenómenos que ya se observan hoy en día, como la crisis financiera mundial, la opresión estatal o la lucha por los recursos. Por otro lado, los acontecimientos recientes del Norte de África y Oriente Medio han dado lugar a nuevos conflictos imprevisibles y podrían seguir causando tensiones.

La existencia de guerras civiles y de grupos armados de ningún modo es un fenómeno nuevo que se limita sólo a países remotos. Así lo demuestran la rebelión que condujo Espartaco en la antigua Roma, la campaña militar de Oliver Cromwell para derrocar a la monarquía inglesa en el siglo XVII o las guerras civiles en Norteamérica y en España. Después de todo, cuando han sido exitosas, las luchas de los grupos armados se han traducido en la fundación de muchos de los Estados que hoy conocemos, y la inclusión de ex rebeldes en la vida política oficial se ha considerado una solución para poner término a muchas guerras civiles.

El modelo “clásico” de guerra, en el que dos o más ejércitos estatales convencionales se enfrentan en el campo de batalla, continuó siendo, por lo menos hasta el final de la Guerra Fría, el escenario típico para el cual la mayoría de los ejércitos se preparaban, equipaban y entrenaban. Incluso hoy en día, cuando los conflictos entre Estados son la excepción, el poder militar de los países se sigue midiendo con la vara del número de tanques, aviones, misiles y buques que poseen.

Según el análisis que realiza el CICR, y aplicando los criterios relativos a los conflictos armados no internacionales establecidos por el derecho internacional humanitario, en el transcurso de 2011 se libraron o continúan librándose cuarenta y ocho conflictos armados no internacionales en todo el mundo. Entre esos conflictos se cuentan algunos que vienen teniendo lugar desde hace décadas, como los de Afganistán, Colombia, Filipinas, República Democrática del Congo y Somalia. Se cuentan también conflictos armados no internacionales de un nuevo tipo, como los que estallaron en Côte d’Ivoire y Libia. Un rasgo distintivo de los conflictos armados no internacionales de Afganistán, República Democrática del Congo y Somalia, en particular, es que en ellos intervienen tropas extranjeras en apoyo de las fuerzas gubernamentales contra uno o varios grupos armados no estatales. Análogamente, en 2010, el Programa de recolección de datos sobre conflictos, de la Universidad de

Uppsala, observó una tendencia hacia la “internacionalización” de los conflictos internos¹. Si bien no se han registrado en América del Norte ni en Europa, esos enfrentamientos, y los grupos armados participantes en ellos, han adquirido notoriedad a raíz de la implicación de las fuerzas armadas de varias potencias mundiales. De no ser ése el caso, dichos enfrentamientos habrían sido conflictos localizados.

Pero ¿qué se entiende por “grupo armado”? Esa expresión hace referencia aquí a las organizaciones que son partes en un conflicto armado, pero que no responden a uno o más Estados, ni están bajo su mando. Esta definición amplia impide ver la gran diversidad de esos grupos y la complejidad de las guerras contemporáneas. El número de grupos armados varía ampliamente según la fuente consultada, en función de cómo se los defina. En 2011, el CICR identificó unos 170 grupos armados activos en situaciones en las que realizó actividades². Esa cifra abarca desde grupos pequeños que sólo pueden atacar en forma esporádica hasta fuerzas con recursos militares análogos a los de las fuerzas gubernamentales y con un control significativo de poblaciones enteras y extensos territorios. Sus orígenes, motivaciones, estructuras y tácticas son sumamente diversos. En ocasiones, la causa defendida por un grupo puede ganarse el apoyo de la comunidad internacional e incluso puede movilizar una respuesta armada en su favor, como demuestra el reciente caso del Consejo Provisional Nacional de Libia. Sin embargo, en virtud de los derechos nacionales, los grupos armados suelen ser considerados ilícitos. Además, en el contexto de la “guerra contra el terror”, se los suele caracterizar a la ligera como grupos terroristas transnacionales.

Los grupos armados cumplen un papel central respecto de las cuestiones humanitarias y jurídicas que implican los conflictos contemporáneos. Un grupo puede luchar contra el Gobierno de su país, contra otros grupos rivales, contra un Estado extranjero o contra varios Estados reunidos en una coalición. Esos conflictos armados obstaculizan la estabilidad, la prosperidad y el desarrollo de los países afectados, cuyas poblaciones con frecuencia se ven obligadas a padecer incertidumbre sobre su futuro, destrucción, exilio, sufrimiento y muerte.

En este tipo de conflictos, la población en general suele quedar atrapada entre las fuerzas rebeldes y las fuerzas gubernamentales. Los civiles son, al mismo tiempo, la presa y las víctimas principales de esas guerras. En los últimos años, el CICR ha observado que los enfrentamientos directos, sea entre diferentes grupos armados o entre las fuerzas armadas y grupos armados, tienden a ser poco frecuentes. La violencia se dirige sobre todo contra la población civil³, que no sólo padece el dolor y la destrucción que conllevan los conflictos armados, sino que también en ocasiones es forzada a elegir entre ser leal al Gobierno o a los rebeldes, sin saber realmente qué bando podrá garantizarle seguridad. Si toma la decisión “equivocada”, corre el riesgo de sufrir sangrientas represalias. En muchos casos, esa situación

1 Lotta Themnér y Peter Wallensteen, ‘Armed conflict, 1946–2010’, en *Journal of Peace Research*, vol. 48, 2011, p. 525.

2 Cálculo interno realizado por la Unidad de Relaciones con las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad, del CICR.

3 V. “Operaciones destacadas”, en el Informe de actividad 2010 del CICR, disponible en <http://www.icrc.org/spa/resources/annual-report/index.jsp> (consultado el 10 de septiembre de 2011).

insoponible ha forzado a comunidades enteras a huir de sus hogares, lo que implica abandonar sus pertenencias y perder sus fuentes de ingreso, además de los lazos sociales y culturales.

Dado su menor efectivo, las fuerzas rebeldes suelen adoptar una técnica de supervivencia mediante la cual los guerrilleros circulan en medio de la población “como pez en el agua”, como dirían los maoístas. No pueden diferenciarse de los civiles y, por ello mismo, los exponen (a veces en forma deliberada) a contraataques violentos o a represalias del Gobierno. Al mezclarse con la población, los grupos armados plantean un dilema a las fuerzas gubernamentales: abstenerse de atacar y dejar que crezca la insurgencia o atacar a los rebeldes al precio de causar grandes pérdidas entre los civiles, cometer crímenes de guerra, tal vez, y ponerse a la población civil en contra.

En respuesta, las fuerzas armadas gubernamentales suelen recurrir a tácticas brutales de contraguerrilla, heredadas principalmente de las guerras coloniales. Esas tácticas apuntan a despojar al grupo del apoyo de la población local y a “escurrir el agua para atrapar el pez”. “Pacificación”, “operaciones de mantenimiento del orden” y “guerra psicológica” son sólo algunos de los eufemismos empleados para designar lo que también se conoce como “guerra sucia”. Hoy en día, esas tácticas tal vez no hayan desaparecido del terreno, pero ya no figuran en los manuales militares. Las guerras libradas en Irak y Afganistán han permitido modificar el modo en que los estrategas encaran este tipo de conflictos. Las operaciones militares han cambiado en respuesta a las tácticas de la guerrilla y cada vez más recurren al uso de fuerzas especiales y a ataques contra un blanco bien definido, que ahora son posibles gracias a las nuevas tecnologías, como los “drones” (o aviones sin piloto), en lugar del despliegue de tropas para ocupar el territorio.

La reciente Doctrina contra la Insurgencia, del ejército de Estados Unidos, establece que “la protección, el bienestar y el apoyo de la población son vitales para el éxito de las operaciones”⁴. Los expertos en esa doctrina recomiendan un enfoque global de la situación, tomando en consideración no sólo las condiciones de seguridad, sino también los factores económicos, políticos y culturales. El ejército de Estados Unidos ya está entrenando a sus oficiales en las técnicas propuestas por esa doctrina. Para ello utilizan un sofisticado juego de simulación de estrategia militar, llamado UrbanSim, que incorpora factores como condiciones económicas o lazos sociales⁵. El juego analiza cómo esos factores pueden influir de forma tal que la población apoye al Gobierno o a los rebeldes. En el terreno, ese enfoque exige contar con recursos significativos y con una visión general a largo plazo. Sin embargo, las sofisticadas estrategias que propugna esa doctrina son bastante problemáticas, sobre todo cuando se utiliza a la asistencia humanitaria para obtener el apoyo de la población local o, a veces, de los contribuyentes, ya que éstos respaldan cada vez menos operaciones remotas y costosas. Es imposible ignorar que el respeto de los

4 US Department of the Army, Field Manual 3–24, Counterinsurgency, app. D-2 (2006), párrafo 159.

5 Michael Peck, ‘Confessions of an Xbox general: can a computer game teach the army how to defeat the Taliban?’, en *Foreign Policy*, 28 de septiembre de 2011, disponible en: http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/09/28/Xbox_general (consultado 15 de diciembre de 2011).

derechos de la población será crucial para obtener su apoyo. Ese respeto también es el criterio por el cual una comunidad internacional cada vez mejor informada juzgará las operaciones.

Por su parte, los actores humanitarios no tienen más opción que comprender el papel crucial que desempeñan los grupos armados en los conflictos actuales. Estos grupos con frecuencia controlan el acceso a zonas y comunidades clave. En tiempo de conflicto, las organizaciones humanitarias afrontan muchos riesgos cuando intentan llegar hasta las poblaciones que necesitan de su ayuda, riesgos que se ven agravados por las especificidades de muchos grupos armados. Por ejemplo, algunos de los factores que pueden poner en peligro a quienes trabajan en el terreno son una cadena de mando o canales de comunicación poco claros, la fragmentación en facciones, una financiación y una logística basadas en saqueos o secuestros, y el rechazo de todo tipo de presencia extranjera. Además, al entablar el diálogo con un grupo armado, aunque sólo sea para promover el respeto del derecho internacional humanitario, se corre el riesgo de desatar la ira del Estado contra el que el grupo está luchando. Un Gobierno que esté librando una guerra total contra un enemigo interno podría interpretar que la comunicación con ese grupo es una forma de legitimar su acción. En la era de la llamada “guerra contra el terror”, algunas legislaciones nacionales han añadido otra dimensión al problema, al penalizar el diálogo con entidades clasificadas como “grupos terroristas”.

Los actores humanitarios y los académicos estudian cada vez más a los grupos armados y su entorno, así como el derecho aplicable y los límites que los regulan. Es fundamental comprender el funcionamiento de los grupos armados y las normas que se les aplican para entablar un diálogo con miras a lograr que respeten el derecho. Asimismo, es crucial entender por qué los grupos armados deciden respetar el derecho o eludirlo. Por ello, la *International Review* ha decidido dedicar este número y el siguiente a examinar tres cuestiones principales:

- 1) ¿Qué sabemos sobre los grupos armados y sobre los medios prácticos que tenemos para influir en su acción, a fin de lograr una mayor observancia del derecho?
- 2) ¿En qué medida el marco normativo actual promueve el respeto del derecho por parte de los grupos armados?
- 3) ¿Qué medidas concretas pueden tomarse para convencer a los grupos armados de que respeten el derecho?

La *International Review* ha trabajado partiendo del supuesto de que conviene adoptar un punto de vista pragmático, que tome en consideración la perspectiva, la historia y la estructura de los grupos armados, en lugar de limitarse a verlos como una amenaza o como una anomalía del sistema internacional.

¿Qué sabemos sobre los grupos armados y sobre los medios prácticos que tenemos para influir en su acción, a fin de lograr una mayor observancia del derecho?

La *International Review* abre este número dando la posibilidad a un ex miembro de un grupo armado de explicar su punto de vista. Ali Jalali fue sucesivamente oficial, combatiente muyahidín y ministro del Interior del Gobierno Karzai, de 2003 a 2005. Analiza los cambios que ha sufrido la acción de los grupos armados en Afganistán desde la intervención soviética.

¿Cuál es la situación tras una década signada por la acción de grupos armados islamistas y por importantes guerras en Irak y en Afganistán? ¿Qué consecuencias podría tener la “Primavera Árabe” para la actividad de los grupos armados de la región? ¿Estamos asistiendo al surgimiento de una nueva era para los grupos armados y los conflictos intraestatales? La *International Review* solicitó a Arnaud Blin, del Instituto Francés de Análisis Estratégico, que presentara un panorama de la actividad de los grupos armados en la actualidad. En su artículo, Blin analiza el fenómeno de las “nuevas guerras” para echar luz sobre los cambios que han experimentado los conflictos armados no internacionales y, a diez años de los ataques terroristas contra Estados Unidos cometidos el 11 de septiembre de 2001, arroja hipótesis sobre lo que podría acarrear el futuro.

Quienes se propongan entablar un diálogo serio con los grupos armados a fin de fomentar su observancia del derecho o de negociar una salida pacífica en general no deberán contentarse con conocer la motivación política declarada por esos grupos o su discurso. Las estrategias económicas, los vínculos complejos entre los grupos armados y la población, los factores históricos, geográficos o políticos que incentivan el conflicto en última instancia pueden determinar su solución. Los profesores Abdulkader Sinno, de la Universidad de Indiana, y Achim Wennmann, del Instituto de Graduados de Estudios Internacionales y para el Desarrollo, de Ginebra, proponen una lectura estructural y económica, respectivamente, de las decisiones estratégicas que han tomado diversos grupos armados. Estos dos análisis desentrañan los caminos que pueden tomar los grupos armados, en función de cómo estén organizados, del clima económico y de las opciones disponibles para formar parte del grupo.

Para muchos, los grupos armados son sinónimo de violencia sin restricciones. Aunque sea obvio, cabe aclarar que los grupos armados no siempre son los únicos responsables de las violaciones del derecho. Al igual que los Estados, los grupos armados tienen que elegir entre varias opciones y decidir si respetarán el derecho o no. Esa decisión puede estar determinada por consideraciones prácticas o por otras restricciones, pero la voluntad política es la clave. Olivier Bangerter expone y analiza las razones por las cuales se decide respetar el derecho o no, basándose en su experiencia en el terreno, en la que tuvo contactos con decenas de grupos de ese tipo, en su calidad de asesor del CICR sobre diálogo con grupos armados.

¿En qué medida el marco normativo actual promueve el respeto del derecho por parte de los grupos armados?

El derecho internacional es elaborado por los Estados. La penalización del acto de rebelión y la reticencia histórica de los Estados a asumir obligaciones que menoscaben la seguridad interna, continúan influyendo en el ámbito de las normas aplicables y el estatuto jurídico otorgado a las partes en conflictos internos. Si bien se observan unas pocas excepciones históricas, como la Declaración francesa de 1793 de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que confirió al pueblo el “derecho sagrado” a alzarse contra todo Gobierno que viole sus derechos, los Estados suelen considerar que la rebelión armada es una forma ilegítima de protesta y una amenaza grave contra su seguridad. En teoría, los Estados tienen el monopolio sobre el uso de la fuerza, y los miembros de sus fuerzas armadas son los únicos facultados para emplearla. Siempre es el Estado el que determina quién es el enemigo y, conforme al *jus ad bellum*, ninguna otra entidad más que el Estado tiene derecho a recurrir a la fuerza.

En lo que respecta a las normas que rigen la conducción de las hostilidades y la protección conferida a las víctimas de la guerra (*jus in bello*), los tratados también reflejan históricamente esa visión centrada en el Estado. En 1949 y en 1977 respectivamente, el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra y la aprobación del Protocolo adicional II ampliaron el ámbito de aplicación del derecho internacional humanitario a los conflictos armados sin carácter internacional. En las últimas décadas, mediante diversos desarrollos significativos del derecho internacional, se ampliaron las responsabilidades de los grupos armados y se fortaleció la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales. En particular, se desarrolló el derecho penal internacional, se aprobaron nuevos tratados, y el CICR publicó un estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario. Todos esos instrumentos abarcan los conflictos armados tanto internacionales como no internacionales.

Sin embargo, existen muchas diferencias entre las normas que rigen los conflictos armados internacionales y las que rigen los conflictos armados no internacionales. Las disposiciones aplicables a estos últimos son muchas menos y no tienen el mismo grado de exhaustividad. Además, los miembros de los grupos armados, si son capturados, no tienen los privilegios de los combatientes (por consiguiente, tampoco acceden al estatuto de prisioneros de guerra), que se confieren a los soldados enemigos en los conflictos armados internacionales. Zakaria Daboné, de la Universidad de Ginebra, analiza la “anomalía” de los grupos armados en un marco jurídico internacional que refleja el sistema westfaliano de relaciones internacionales. Demuestra que si bien tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario, los Estados y los grupos armados no gozan del mismo estatuto. Por otro lado, son pocos los grupos armados que tienen recursos comparables a los de los Estados. Por ejemplo, ¿de qué modo un grupo armado que opera en la selva podría ofrecer las mismas garantías procesales que un Estado con un sistema judicial que funciona debidamente? ¿Es realista imponer las mismas normas a los Estados que a los grupos armados cuando no poseen los

mismos recursos y su estatuto es muy diferente? ¿Sus obligaciones mutuas deberían ser las mismas en virtud del derecho internacional humanitario?

Esa es la cuestión que la *International Review* planteó a Marco Sassòli, de la Universidad de Ginebra, y a Yuval Shany, de la Universidad Hebrea de Jerusalén. Estos dos profesores defienden posiciones opuestas: Marco Sassòli, propugna una escala proporcional de obligaciones para los grupos armados, en función del grado de organización que tengan, mientras que Yuval Shany defiende la postura de la igualdad de obligaciones. René Provost, de la Universidad McGill, luego comenta el debate entre ambos autores y deconstruye la idea de la igualdad formal en el derecho internacional. Este debate es la primera contribución a una nueva sección de la *International Review* destinada a poner de relieve los principales aspectos jurídicos, éticos y prácticos de cuestiones humanitarias controvertidas.

Los grupos armados no están exentos de las obligaciones que imponen el derecho convencional y el derecho consuetudinario que rigen los conflictos armados no internacionales. Más allá de su voluntad, los grupos armados tienen obligaciones de conformidad con el derecho internacional humanitario, tal como demuestra el número de procesos iniciados ante el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia, el Tribunal Especial para Sierra Leona y la Corte Penal Internacional contra dirigentes de grupos rebeldes por violaciones del derecho. Sin embargo, antes de pensar en la etapa de los procesos penales, se debería recurrir a todos los medios posibles para promover el respeto de las disposiciones del derecho y evitar infracciones. Existen varios obstáculos conceptuales a la voluntad de los grupos armados de adherirse a esas disposiciones: a diferencia de los Estados, ellos no participan en la elaboración de los tratados. Además, las disposiciones fueron aprobadas (o al menos respaldadas) por los propios Estados contra los cuales los grupos están luchando. Con esa lógica, su identificación con las normas del derecho internacional humanitario será poca o incluso nula. Y, sin embargo, se suele considerar que fomentar esa identificación es una de las formas más eficaces para lograr un mayor respeto del derecho por parte de los grupos armados.

Jann Kleffner, del Colegio de Defensa Nacional Sueco, efectúa un análisis crítico de las diferentes propuestas jurídicas acerca de la medida en que el derecho internacional vincula a los grupos armados. Uno de los aspectos que el profesor Kleffner menciona es el consentimiento del propio grupo, que podría expresar mediante la adopción de un código de conducta. Sandesh Sivakumaran, experto en grupos armados de la Universidad de Nottingham, afirma la importancia de esos códigos internos. Analiza algunos de ellos y, en particular, su contenido relativo a la identificación de objetivos y al trato brindado a las personas capturadas. Sivakumaran insiste en que se debe prestar mayor atención a esos códigos, no sólo como base para el diálogo con los grupos armados a fin de que respeten el derecho en mayor medida, sino también como área complementaria de investigación, junto con el estudio de los tratados, el derecho consuetudinario y las normas jurídicas que forman el derecho de los conflictos armados no internacionales.

Si bien pueden no atenerse exactamente al derecho internacional, los códigos de conducta de los grupos armados ofrecen una visión poco frecuente de la

percepción que esos grupos tienen acerca de sus obligaciones humanitarias. Por lo tanto, tras la publicación en el número anterior de “The Layha for the Mujahideen” y el código de conducta de los talibanes⁶, la *International Review* publica una selección de códigos de conducta recogidos por la Unidad de Relaciones con las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad, del CICR. Se trata de documentos que abarcan desde las “Tres reglas cardinales de disciplina y ocho advertencias”, formuladas por Mao Tse Tung en los años 1920, hasta las instrucciones emitidas por el Consejo Provisional Nacional de Libia, en 2011. Aunque su significado jurídico esté en una zona gris, estos códigos constituyen un material valioso para las organizaciones humanitarias que trabajan en el terreno y para los investigadores que estudian las prácticas de los grupos armados.

Sobre la base de las dimensiones prácticas y jurídicas mencionadas, el próximo número de la *International Review*, titulado “Lograr la adhesión de los grupos armados al derecho internacional”, abordará la tercera cuestión: ¿qué medidas concretas pueden tomarse para convencer a los grupos armados de que respeten el derecho?

Vincent Bernard
Redactor jefe

6 Muhammad Munir, ‘The Layha for the Mujahideen: an analysis of the code of conduct for the Taliban fighters under Islamic law’, en *International Review of the Red Cross*, vol. 93, No. 881, marzo de 2011.