

## VOCES Y PERSPECTIVAS

# Fragmentación de actores armados no estatales en conflictos armados prolongados: experiencias prácticas sobre cómo garantizar el cumplimiento de las normas humanitarias

**Hichem Khadhraoui**

Hichem Khadhraoui es el director de actividades operacionales del Llamamiento de Ginebra.

### Resumen

*A lo largo de casi dos décadas, el Llamamiento de Ginebra ha facilitado el diálogo humanitario con alrededor de 150 actores armados no estatales (AANE), con el fin de promover el conocimiento y el respeto de las normas humanitarias. Entablar un diálogo de protección con AANE no es tarea sencilla, y se torna aún más complejo cuando los grupos se dividen, mutan o se alían para formar movimientos más amplios. Las organizaciones humanitarias deben adaptar su análisis a una mayor frecuencia temporal y estar en contacto en todo momento con una variedad de actores clave, a fin de no perder de vista el estatuto y la estructura de los grupos existentes. En este artículo, el director de actividades operacionales del Llamamiento de Ginebra analiza algunas de las experiencias y aprendizajes de la organización.*

**Palabras clave:** actores armados no estatales, normas humanitarias, diálogo, cumplimiento, conflictos armados, Llamamiento de Ginebra.

## Introducción

A lo largo de casi dos décadas, el Llamamiento de Ginebra ha facilitado el diálogo humanitario con actores armados no estatales (AANE) en todo el mundo, con el objetivo de difundir entre ellos el conocimiento y el respeto del derecho internacional humanitario (DIH). Hasta 2019, alrededor de 150 AANE<sup>1</sup> han participado en diálogos sobre cuestiones tales como la protección de los niños, la prohibición de la violencia sexual y la discriminación por razón de género, la prohibición de las minas terrestres y las normas que rigen la conducción de las hostilidades<sup>2</sup>. En los últimos años, se observa el fenómeno cada vez más frecuente de la fragmentación de los AANE organizados<sup>3</sup>. Según la experiencia del Llamamiento de Ginebra, este fenómeno tiene distintas causas, como la existencia de objetivos o estrategias divergentes dentro de un grupo o la falta de un sentimiento de unidad entre sus miembros. Si bien el fenómeno no es nuevo, conflictos recientes, como los de Siria y Yemen, confirman algunas tendencias, incluida la incapacidad de los AANE para permanecer unidos durante los conflictos armados<sup>4</sup>.

La fragmentación de los AANE organizados, junto con los conflictos cada vez más prolongados, plantea diversos retos a los actores humanitarios<sup>5</sup>. Facilitar un diálogo de protección sostenible es muy complejo en este tipo de conflictos, pues los actores humanitarios tienden a dialogar con actores armados estructurados y estables –que buscan un cambio sistémico–, empezando por los dirigentes. El acceso a los grupos fragmentados para la entrega de ayuda humanitaria es más difícil, pues se requiere la participación de muchas partes para obtener las garantías de seguridad necesarias.

Como afirma el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en su informe de 2016 sobre conflictos armados y acción humanitaria, el incumplimiento de las normas del DIH es una de las principales fuentes de sufrimiento humano en

- 1 Desde su creación, el Llamamiento de Ginebra (Geneva Call) ha mantenido diálogos con más de 150 AANE. Para más información, v. [www.genevacall.org](http://www.genevacall.org) (todas las referencias de internet fueron consultadas en diciembre de 2019).
- 2 Para ver distintas explicaciones de la modalidad de trabajo del Llamamiento de Ginebra, v. Ezequiel Heffes, “Non-State actors engaging non-state actors: The experience of Geneva Call in NIACs”, en Ezequiel Heffes, Marcos D. Kotlik y Manuel J. Ventura (eds.), *International Humanitarian Law and Non-State Actors: Debates, Law and Practice*, T. M. C. Asser Press y Springer, La Haya, en prensa, 2020; Pascal Bongard y Jonathan Somer, “Monitoring armed non-state actor compliance with humanitarian norms: A look at international mechanisms and the Geneva Call deed of commitment”, *International Review of the Red Cross*, vol. 93, n.º 883, 2011.
- 3 Los AANE fragmentados han sido definidos como grupos armados no estatales que tienen “una débil capacidad de coerción para hacer cumplir decisiones organizacionales y poca uniformidad de propósito entre sus dirigentes. Son un conjunto laxo de pequeñas facciones e individuos, con pocas probabilidades de promover la unidad o la disciplina institucionalizada durante períodos prolongados”. Paul Staniland, *Networks of Rebellion: Explaining Insurgent Cohesion and Collapse*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 2014, p. 8.
- 4 Kristin M. Bakke, Kathleen Gallagher Cunningham y Lee J. M. Seymour, “The problem with fragmented insurgencies”, *Washington Post*, 13 de mayo de 2015, disponible en línea en <https://tinyurl.com/yx42svc8>.
- 5 En este artículo, la referencia a “actores humanitarios” comprende a todas las organizaciones civiles, nacionales o internacionales, comprometidas con los principios humanitarios (neutralidad, imparcialidad e independencia) y dedicadas a la acción humanitaria, que abarca actividades de asistencia y protección.

conflictos prolongados, y los AANE son los principales actores de los conflictos contemporáneos<sup>6</sup>. Además de la creciente participación de estas entidades no estatales, se han empleado otros elementos para describir las situaciones violentas que tienen lugar en la actualidad. Entre ellos, los objetivos e identidades de las partes, pues numerosos conflictos armados se libran en nombre de la identidad –étnica, religiosa o tribal– y no, de ideas políticas u objetivos geopolíticos. Es más, las partes en las “nuevas guerras”, así definidas por Chinkin y Kaldor, suelen ser redes laxas y fluidas de actores estatales y no estatales que atraviesan fronteras, a diferencia de las “antiguas guerras” en las que combatían fuerzas armadas regulares con uniforme. Chinkin y Kaldor también explican que, en esos conflictos, la violencia se dirige principalmente contra los civiles, y las batallas entre partes son, en realidad, infrecuentes. En este sentido, los grupos armados “controlan zonas en las que la presencia estatal es débil y luego recurren a más violencia como forma de intimidación”. Las formas de financiamiento implicadas –dado que la economía de las nuevas guerras es descentralizada y abierta a la economía global– y la lógica de la persistencia y la propagación, que dificulta el cese de las hostilidades, también caracterizan los conflictos contemporáneos<sup>7</sup>.

Considerando todos estos factores, hay que saber cómo ejercer influencia en los AANE a fin de que mejore su respeto del DIH y, al mismo tiempo, se deben tener en cuenta las dificultades inherentes a los conflictos prolongados, incluida la escasa capacidad de disuasión de las sanciones a las violaciones de normas humanitarias<sup>8</sup> y la degradación de la infraestructura y del suministro de servicios básicos relativos a la educación y la asistencia sanitaria<sup>9</sup>. Según ha comprobado el Llamamiento de Ginebra, los grupos armados tienen una vida corta y es raro que conserven su estructura y liderazgo a lo largo de los años<sup>10</sup>.

En este artículo, se presentan algunos ejemplos descontextualizados de los que el Llamamiento de Ginebra fue testigo en el terreno al tratar con grupos fragmentados. Se describen dos situaciones de especial importancia en la actualidad: una en la que los AANE se dividen en dos facciones diferentes y otra en la que los grupos se unen en una única entidad o “grupo convergente” formado por varios

6 CICR, *Protracted Conflict and Humanitarian Action: Some Recent ICRC Experiences*, Ginebra, agosto de 2016, p. 5.

7 Christine Chinkin y Mary Kaldor, *International Law and New Wars*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, 2017, pp. 5-19.

8 Weinstein sostiene que los “[m]ecanismos disuasorios dependen del hecho de que a las personas les preocupe el futuro”. Jeremy Weinstein, *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 350. En los conflictos prolongados en los que participan AANE, en los que es extremadamente difícil atribuirles violaciones de las normas básicas, la experiencia del Llamamiento de Ginebra muestra que un enfoque basado en el castigo y las sanciones no siempre es conveniente, y que es preferible entablar un diálogo con los líderes de esos grupos.

9 Como explica el CICR, los conflictos prolongados exigen que las organizaciones humanitarias se dediquen “más a fondo a las necesidades sociales y económicas de las comunidades expuestas a las privaciones y el empobrecimiento, que se enraizan durante los conflictos prolongados”. CICR, nota 6 *supra*, p. 12. La existencia de estas exigencias puede ser bastante problemática cuando se entabla el diálogo con los AANE, pues estos prefieren obtener asistencia para sus miembros en lugar de hablar acerca de las normas humanitarias.

10 V. también P. Staniland, nota 3 *supra*, p. 8.

grupos armados. Tras analizar estas situaciones, se sacan conclusiones sobre cómo superar las dificultades humanitarias que tienen su origen en la fragmentación de los AANE. Como se observa en las páginas siguientes, el cambio no ocurre de la noche a la mañana; en especial, el cambio de comportamiento de los actores armados que suelen carecer de educación y capacitación, y que siguen distintos conjuntos de normas (por ejemplo, religiosas o culturales). La experiencia del Llamamiento de Ginebra deja en claro que imponer normas a este tipo de actores carece de eficacia. Sin embargo, los esfuerzos para garantizar que esos grupos desarrollen un sentido de apropiación de las normas humanitarias han reforzado su conocimiento de esas normas y, en consecuencia, su aceptación y respeto del DIH.

### Ejemplo 1: División de grupos armados

Sentado a la sombra de un refugio rural, cansado de caminar durante horas antes de llegar al campamento del grupo armado, un representante del Llamamiento de Ginebra dialogó con el líder de una facción que había firmado la Escritura de Compromiso con el Llamamiento de Ginebra sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal<sup>11</sup> acerca de cómo implementar el compromiso público que había asumido este último en nombre de su movimiento. Tras realizar una evaluación, el Llamamiento de Ginebra llegó a la conclusión de que la capacidad organizacional del AANE bastaba para que sus miembros cumplieran las disposiciones de la Escritura. Unos años después, el grupo se dividió y surgió una facción rival, cuyos jefes principales cuestionaban la autoridad del líder originario del movimiento. Como era de esperar, en el Llamamiento de Ginebra se plantearon cómo asegurar que no se perdieran el compromiso general asumido por el grupo de respetar las normas internacionales y la Escritura de Compromiso ni la capacitación en DIH y los procesos de supervisión realizados por el Llamamiento de Ginebra.

En ese tipo de situaciones, ponerse en contacto con una única facción es insuficiente, porque los compromisos asumidos no necesariamente obligan a todas las facciones del movimiento fragmentado. Si esas facciones consideraban enemigos a los dirigentes del AANE anterior, ¿hasta qué punto sería posible lograr que cumplieran las normas impuestas por quienes ahora combaten en el bando contrario? Es fundamental, entonces, dialogar individualmente con todas las facciones separadas del grupo originario. Lo interesante de este ejemplo es que los dos líderes manifestaron *sentirse comprometidos* con el diálogo iniciado por el

11 La Escritura de Compromiso es una herramienta innovadora elaborada por el Llamamiento de Ginebra. Se trata de un acuerdo humanitario suscrito por la dirigencia de un AANE que contiene disposiciones del derecho humanitario internacional que han de ser respetadas por los actores armados durante el conflicto armado. A día de hoy, se han firmado cuatro Escrituras que abarcan cuestiones tales como la prohibición de minas antipersonal, la protección de los niños, la prohibición de la violencia sexual y la discriminación por razón de género y la protección de la asistencia sanitaria.

Llamamiento de Ginebra con el grupo originario. Ambos deseaban mostrar su “legitimidad” como grupo armado oficial<sup>12</sup>.

Cuando un AANE se fragmenta, surgen distintos problemas. Primero, la cuestión de cómo tratar con AANE con marcadas divisiones internas o con estructuras de mando fragmentadas continúa siendo difícil de abordar. El colapso de la estructura de un grupo armado torna muy difíciles la internalización, el cumplimiento y la difusión de las normas humanitarias. Algunos movimientos se han dividido en múltiples facciones –entre las alas política y militar, así como dentro de estas– normalmente enfrentadas entre sí. En esas situaciones, es muy difícil mantener un diálogo humanitario estructurado y supervisar el cumplimiento de la Escritura de Compromiso. En segundo lugar, en un contexto de grupos armados fragmentados, obtener acceso y garantías de seguridad puede ser extremadamente difícil para los trabajadores humanitarios. Al no haber coherencia en la estructura de mando, un jefe puede garantizar la seguridad un día, pero unos meses después hay que conseguir nuevas garantías de seguridad de la nueva persona a cargo. Esto ha ocurrido recientemente, cuando el Llamamiento de Ginebra tuvo que renegociar el acceso a una zona que solo un mes antes era perfectamente accesible. Un grupo recientemente escindido controlaba una parte a la entrada de la zona en cuestión, y una persona que antes era un oficial de rango medio, de pronto, se presentó como el nuevo líder.

Como puede verse, dialogar con AANE fragmentados es una tarea complicada. El ejemplo anterior está extraído de la experiencia del Llamamiento de Ginebra, pero la mayoría de las organizaciones humanitarias que intentan acceder a las personas que residen en territorios controlados por grupos armados afrontan dificultades similares. Se puede llegar a dos conclusiones como mínimo al tratar este tipo de casos: (i) los actores humanitarios no deben temer que el diálogo con el grupo disidente pueda poner en riesgo la relación con los jefes del AANE originario, y a estos jefes se les debe informar con claridad acerca de las razones prácticas de ese diálogo; y (ii) la existencia de AANE fragmentados muestra la importancia de mantener un diálogo humanitario no solo con los altos mandos, sino también con otros miembros del grupo, ya que podrían convertirse en líderes de otro grupo el día de mañana.

## Ejemplo 2: Grupos convergentes

Otro fenómeno que ha observado el Llamamiento de Ginebra es aquel según el cual, en el desarrollo de un conflicto, AANE que inicialmente habían sido independientes se unen a otros grupos con los que no necesariamente comparten ideologías, métodos de guerra o grados de conocimiento del DIH. Esas coaliciones suelen ser coyunturales y, a veces, están motivadas por factores externos, como

12 Algunos estudios indican que los AANE que buscan “legitimidad” tienden a ser más respetuosos que aquellos a los que la “legitimidad” les resulta “indiferente”. Para más detalles, v. Hyeran Jo, *Compliant Rebels: Rebel Groups and International Law in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

la participación y el apoyo del Estado o las relaciones de la coalición con las comunidades locales. La formación de una coalición convergente de AANE usualmente desemboca en una estructura de mando fragmentada, con facciones que funcionan de forma autónoma según sus propios intereses. Es probable que el diálogo humanitario ininterrumpido con esos grupos sea problemático, principalmente, porque los líderes cambian con frecuencia y no necesariamente tienen la capacidad de conseguir que sus subordinados respeten sus decisiones.

Una de las experiencias recientes del Llamamiento de Ginebra tiene que ver con AANE que suscribieron la Escritura de Compromiso para la protección de los niños. El Llamamiento de Ginebra había negociado planes de implementación y supervisión con cada uno de los líderes, como establece la Escritura. Pocos meses más tarde, sin embargo, esos AANE decidieron unirse a una organización mayor de la que eran miembros grupos muy conocidos por violar las salvaguardias para la protección de los niños y otros grupos con ideología radicalizada. En consecuencia, existía el riesgo de que esa coalición heterogénea de grupos, que no compartían muchos valores ni tenían una ideología común, podría haber llevado a la dilución de los compromisos asumidos inicialmente, y esto podría haber afectado seriamente la protección de los niños.

Por esta razón, el Llamamiento de Ginebra se acercó a los líderes de cada AANE de forma individual dejando en claro que, a pesar del hecho de que los grupos se habían incorporado a una coalición, cada uno de ellos era responsable por separado de su comportamiento por los compromisos asumidos anteriormente. Tras varias horas de negociaciones, se ofrecieron garantías de que los jefes y sus hombres honrarían su palabra, y los líderes aseguraron que, independientemente de su decisión de unirse al grupo convergente por razones operacionales y militares, no adherían automáticamente a las opiniones de todos los miembros del grupo.

Es interesante observar que los miembros de otros grupos que no tenían conocimiento del Llamamiento de Ginebra quisieron saber más acerca de su labor y acerca del DIH luego de mantener conversaciones con los grupos que ya habían suscrito las Escrituras. En algunas ocasiones, cuando los AANE que ya mantenían diálogos con el Llamamiento de Ginebra pasaban a formar parte de una coalición, surgían oportunidades para que otros grupos se interesaran en el DIH y así se abrían las puertas del diálogo. La forma en que los compromisos de las partes en los conflictos armados pueden alentar a aliados o enemigos a comprometerse también a cumplir las normas humanitarias es una cuestión que suele pasar inadvertida, incluso cuando las decisiones de los AANE pueden ejercer influencia en los Estados. Por ejemplo, la decisión de los AANE de abstenerse de emplear minas terrestres facilitó la adhesión de los Estados al Tratado de Ottawa de 1997, “porque la presión social sobre el gobierno aumentó una vez que un actor armado no estatal local firmó la Escritura de Compromiso [con el Llamamiento de Ginebra]”<sup>13</sup>.

13 Ulrich Schneckener y Claudia Hofmann, “The power of persuasion: The role of international non-governmental organizations in engaging armed groups”, en Heike Krieger (ed.), *Inducing Compliance with International Humanitarian Law: Lessons from the African Great Lakes Region*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, p. 102.

Si bien se suele analizar a los grupos convergentes en relación con las dificultades que se presentan al tratar de entablar un diálogo con ellos, se los debería analizar también en relación con las puertas que, de hecho, abren por medio de la presión que ejercen en sus pares o del diálogo con sus pares. Sin duda, la falta de valores compartidos y de conocimiento común del DIH es un obstáculo para que los actores humanitarios mantengan un diálogo ininterrumpido, pero una vez que esto se logra, es posible que se pueda sumar al diálogo a otros miembros de la coalición.

## Adaptarse a las tendencias en conflictos cada vez más prolongados

Las experiencias descritas en este artículo permitieron que el Llamamiento de Ginebra aprendiera algunas lecciones sobre cómo tratar con los grupos armados, en especial, cuando ocurren mutaciones rápidas durante los conflictos armados, que tienden a prolongarse cada vez más en el tiempo.

Es importante adoptar un enfoque inclusivo al iniciar el diálogo con un grupo armado. Debe evitarse limitar los contactos y la interacción a los líderes de ese momento, pues otros combatientes pueden convertirse en líderes de nuevas facciones si el movimiento se divide. Durante la capacitación en DIH impartida a los líderes de los grupos, el Llamamiento de Ginebra intenta asegurarse de que estén presentes tanto los líderes de mayor jerarquía como los combatientes de rango intermedio (que, por lo general, son lo que pueden convertirse en jefes en caso de que el grupo se divida en facciones). Asimismo, en algunos grupos, los jefes políticos tienen autoridad limitada sobre los jefes militares, porque bien no están en el campo de batalla, bien se encuentran exiliados en países extranjeros. Por eso, es fundamental que los actores humanitarios adopten un enfoque que incluya a las bases y que estén lo más cerca posible de los beneficiarios y de los actores del conflicto, que también les permiten conocer de primera mano los posibles cambios en la estructura del grupo. Además de los grupos armados, el Llamamiento de Ginebra dialoga con otros actores sociales, como líderes locales y religiosos o ancianos de la comunidad; esto es útil para hacer frente al problema que plantea la fragmentación, ya que esas personas podrían influir en el comportamiento de los AANE independientemente de quiénes sean sus jefes en cada momento determinado<sup>14</sup>.

También es imprescindible generar confianza y entablar el diálogo con los líderes comunitarios clave que tienen influencia en los grupos armados. La experiencia demuestra que esos interlocutores interactúan frecuentemente con grupos armados. En general, se acepta que la supervivencia de los grupos armados

14 Sobre el papel que desempeñan los líderes religiosos en este contexto, v. Ioana Cismas y Ezequiel Heffes, "Can religious leaders play a role in enhancing compliance with IHL?", *ICRC Humanitarian Law and Policy Blog*, 20 de diciembre de 2017, disponible en línea en <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2017/12/20/can-religious-leaders-play-a-role-in-enhancing-compliance-with-ihl-2/>. V. también CICR, *The Roots of Restraint in War*, Ginebra, 2018, donde se reconoce la influencia que ejercen los líderes religiosos en el comportamiento de los grupos armados inmersos en la comunidad y de los grupos de naturaleza descentralizada.

depende, en gran medida, de que logren mantener un determinado nivel de aprobación popular<sup>15</sup>. Cuando los grupos se fragmentan y, en consecuencia, es más difícil llegar a ellos o hablar con ellos, a veces, la única vía de comunicación es la comunidad. Es importante darse cuenta de que esas comunidades no son meras víctimas pasivas del conflicto; por el contrario, deben ser vistas como actores con poder de influencia sobre los grupos armados fraccionados.

Asimismo, debería adoptarse un enfoque “paciente”, de mediano plazo, cuando se pretenda lograr un cambio sostenible en el comportamiento de los actores armados. Para tener una influencia real en la protección de las personas civiles, es necesario que los actores humanitarios adopten una perspectiva de largo plazo en su labor, en lugar de buscar “soluciones rápidas”, característica muy frecuente en la acción humanitaria en situaciones de emergencia<sup>16</sup>. Para que el diálogo sobre la protección y la interacción con los AANE sean positivos, deben tener continuidad, extenderse el tiempo necesario para desarrollar una comprensión y un análisis profundos de las estructuras y el comportamiento del grupo. En especial, en conflictos prolongados, la interacción debe tener lugar dentro de un enfoque de mediano plazo a largo plazo, puesto que, normalmente, se necesitan entre tres años y cinco, como mínimo, para que empiecen a notarse los cambios en el comportamiento y un mayor respeto de las normas básicas de la guerra<sup>17</sup>.

Mantener un diálogo en torno a la protección con los AANE no es tarea fácil, y esta se torna aún más compleja cuando los grupos se dividen, mutan o se unen a movimientos más amplios. Las organizaciones humanitarias deben adaptar su análisis a una mayor frecuencia temporal, manteniéndose en contacto permanente con un amplio abanico de partes interesadas clave, a fin de no perder de vista la condición ni la estructura de los grupos en cada momento. El mundo se vuelve más globalizado y se mueve a un ritmo más rápido, y lo mismo sucede con los actores de los conflictos. Los AANE fragmentados plantean numerosos retos a la hora de encarar las violaciones del DIH y reducir el daño civil. Se debe hacer todo lo posible para obtener una caracterización dinámica de los distintos grupos armados y para entablar el diálogo con miembros clave de la comunidad, de modo de poder ayudar a los actores humanitarios a seguir el ritmo de fragmentación, separación y alianzas que marca la vida de los actores armados.

15 Sophie Haspeslagh y Zahbia Yousuf (eds.), *Local Engagement with Armed Groups: In the Midst of Violence*, Accord Insight n.º 2, Conciliation Resources, Londres, mayo de 2015, p. 5.

16 Respecto de este tema, Bangerter explica que solo es posible persuadir a los AANE de que respeten el DIH en un marco de diálogo, para lo cual es fundamental invertir tiempo: “[L]a persuasión es un proceso que lleva tiempo y requiere un trabajo intenso. Aunque se siembren dudas al principio, la táctica suele ser mejor que buscar una solución rápida. Así, los mismos miembros del grupo armado reconsideran su posición. Hacer preguntas es una herramienta muy útil en el proceso, además del hecho de que demuestra un interés genuino. Y el tiempo ayuda a aumentar la credibilidad. La persistencia y la coherencia entre el discurso y los hechos solo se experimenta con el tiempo, pues todo depende del cristal con que se mire, en este caso, de la mirada del grupo armado”. Olivier Bangerter, “Comment: Persuading armed groups to better respect international humanitarian law”, en H. Krieger (ed.), nota 13 *supra*, p. 122.

17 Esta propuesta temporal está tomada de la experiencia del Llamamiento de Ginebra respecto de los cambios de comportamiento de los AANE.