

Lograr que los actores no estatales protejan a los Desplazados

por Greta Zeender

[Publicado en Forced Migration Review, Supplement October 2005, Protection and Assisting the Internally Displaced: the Way Forward, pp. 22-23]

Hay millones de personas a merced de los actores armados no estatales. Allí donde los gobiernos nacionales han perdido el monopolio del uso de la fuerza y los sistemas judiciales no funcionan, se cometen muchos crímenes impunemente. ¿Puede hacerse algo más para convencer a los actores no estatales de proteger a los Desplazados?

Los actores no estatales están definidos en el Llamamiento de Ginebra¹ como “cualquier actor armado que opere fuera del control del estado, que usa la fuerza para alcanzar objetivos políticos o cuasi-políticos. Incluyen grupos armados, grupos rebeldes, movimientos de liberación y gobiernos de facto”. Los actores que consideramos aquí son aquellos que tienen objetivos políticos reconocibles, y se diferencian de las organizaciones criminales, aunque a veces sus acciones sean similares.

Algunos actores no estatales se parecen a los gobiernos, pues dirigen estados de facto con todos los signos exteriores de un estado, excepto el reconocimiento internacional. Los actores no estatales están activos en 28 de los 49 países afectados por el desplazamiento causado por el conflicto, y controlan parte del territorio en 11 de ellos. Algunos gobiernos casi no ejercen control efectivo fuera de la capital o han aceptado formalmente de manera temporal la partición de facto del estado. Los actores no estatales operan **cruzando** las fronteras.

Los actores no estatales no respetan el derecho internacional pues usan la tortura, la violencia sexual, los ataques indiscriminados, secuestros, reclutamiento forzado (en especial de niños), trabajo forzado, saqueos y destrucción de propiedades. Tanto los gobiernos como los actores no estatales ven a los Desplazados como colaboradores de sus adversarios y con frecuencia los atacan a causa de sus simpatías ya sean reales o percibidas. La presencia de actores no estatales en los campos de Desplazados entre otros civiles desdibuja la línea divisoria entre combatientes y no combatientes. Ellos obstaculizan la asistencia humanitaria y muchos imponen obstáculos burocráticos forzando a las agencias humanitarias a registrarse en áreas bajo su control. En 2004, se reportaron ataques de los actores no estatales a los trabajadores humanitarios o pacifistas en una docena de países afectados por el desplazamiento interno. Los ataques a sus trabajadores obligaron a la comunidad humanitaria a depender del personal local y las ONG nacionales para brindar asistencia a los Desplazados y retornados, como en Irak, o a recurrir a escoltas armadas para prestar sus servicios.

Trabajar con los actores no estatales

La mayoría de Desplazados están en situaciones de conflicto de carácter no internacional, cubiertas explícitamente por el Artículo 3 de la Convención de Ginebra relativa a la Protección de Civiles en Tiempos de Guerra² y por el Protocolo Adicional II de 1977. Los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno, que incluyen disposiciones del derecho internacional humanitario obligatorios para los estados y los actores no estatales, constituyen las bases para hacer ver a los actores no estatales sus responsabilidades para con la población civil.

Muchas organizaciones trabajan con los actores no estatales. El CICR trabaja con el resto de la red Cruz Roja/Media Luna Roja para promover el derecho humanitario en talleres y cursos que incluyen a los actores no estatales. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha impuesto sanciones a grupos armados específicos. Los Relatores Especiales de la ONU han discutido sobre derechos humanos con los actores no estatales y las agencias de la ONU han entablado diálogos con ellos para garantizar el acceso a las poblaciones vulnerables. En algunos países afectados por el desplazamiento interno este compromiso ha llevado al desmonte de minas y la desmovilización de niños soldados. No obstante, son pocas las iniciativas que se dedican únicamente a los derechos de los Desplazados.

El Consejo Noruego de Refugiados (CNR) se preocupa por el rol de los actores no estatales, pues tienen potencial para impedir la asistencia y poner en peligro la seguridad del personal y de los beneficiarios. Hemos incluido a los actores no estatales en talleres sobre protección de Desplazados que usan los Principios Rectores como marco de discusión – permitiendo discutir de manera imparcial sobre la situación específica de grupos particulares de Desplazados. Los talleres han examinado las causas del desplazamiento, las bases jurídicas de la protección de desplazados, las soluciones duraderas potenciales y las necesidades específicas de las mujeres y niños desplazados.

Nuestro trabajo lleva al CNR a recomendar:

- **Mejorar el análisis específico del contexto:** no puede planearse la capacitación, ni identificarse las personas de contacto apropiadas, si las agencias no entienden mejor las estructuras y motivaciones de los actores no estatales, sus relaciones con los desplazados y los tipos de violaciones que cometen.
- **Clarificar los objetivos y alcance de la capacitación:** esencial para evitar expectativas no realistas de parte de los desplazados, la sociedad civil y los representantes de los actores no estatales.
- **Difundir los Principios Rectores:** los Principios Rectores existen en 33 idiomas, y es fundamental que las agencias distribuyan copias y organicen talleres – tanto para representantes del gobierno como para representantes de los actores no estatales- para discutir los Principios y sus consecuencias prácticas para los desplazados. El Consejo Noruego reconoce que puede no ser fácil ya que los estados invitados a participar pueden estar implicados en violaciones de los derechos humanos, pueden ser hostiles a los argumentos de derechos humanos o pueden no reconocer abiertamente su relación con los grupos armados.
- **Obtener compromisos de los Actores no Estatales** y clarificar si pueden y cómo, trabajar con organizaciones nacionales e internacionales en la asistencia y protección de los desplazados.
- **Fomentar las visitas en el terreno:** especialmente si son lideradas por la ONU, pueden ofrecer el espacio para que las ONG nacionales e internacionales discutan temas mientras reciben protección contra el acoso o la expulsión.
- **animar a la ONU a trabajar con los actores no estatales:** la ONU necesita aprovechar el éxito de Francis Deng (antiguo Representante del Secretario General de la ONU para los Desplazados Internos) quien persuadió a algunos actores no estatales y autoridades de facto – especialmente en Osetia, Abkhazia, Sudan y Filipinas – para que reconocieran la importancia de los Principios Rectores.

- **Promover el intercambio de información:** las agencias deberían informar sobre violaciones al CICR y las organizaciones de derechos humanos: como las ONG no pueden permitirse poner en peligro la seguridad de su personal, deberían pasar la información obtenida a organizaciones con experticia en la presión a los violadores.
- **Hacer lobby en las organizaciones regionales** para tratar el tema de cómo los actores no estatales pueden proteger a los desplazados. La Unión Europea ha asumido el liderazgo, exhortando a los actores no estatales a proscribir el uso de minas antipersonales³ pero como la mayoría de desplazados y actores no estatales están en Africa, sería bueno que el Relator Especial de la Unión Africana para los Refugiados, Solicitantes de Asilo y Desplazados Internos pudiera tratar directamente con los actores no estatales.

Conclusión

Lograr el compromiso de los actores no estatales de proteger los desplazados es un desafío formidable. Ya existen algunas iniciativas en este sentido de la ONU, las organizaciones regionales y las ONG. Las experiencias del CNR y otras organizaciones muestran que pueden hacerse progresos, particularmente en circunstancias donde los actores no estatales tienen algún control territorial y buscan el reconocimiento internacional. La clarificación de las responsabilidades de los actores no estatales con respecto a los desplazados, la promoción de los Principios Rectores y una mayor atención a las relaciones entre actores no estatales y desplazados pueden comenzar a cambiar la frustración en esperanza, y tal vez conduzcan a un posible éxito.

Greta Zeender es Analista de País y Capacitadora del Observatorio del Monitoreo del Desplazamiento Interno del CNR⁴ Email: greta.zeender@nrc.ch. Este aparte fue tomado de un artículo mas largo titulado 'Engaging Armed Non-State Actors on IDP Protection' que apareció en el número especial de Refugee Survey Quarterly: Internally Displaced Persons: The Challenges of International Protection, editado por Vincent Chetail.

¹ Una ONG que busca influir sobre los ANE para que no usen minas antipersonales.

² <http://www.genevacall.org/SPAGNOLO/home.htm>

³ www.unhcr.ch/html/menu3/b/92.htm

⁴ www.genevacall.org/resources/testi-reference-materials/testi-official-documents/ep-06sep01.pdf

⁴ www.idpproject.org/