

Gustavo Laurie Escandón

Gustavo Laurie Escandón, ministro en el Servicio Diplomático de la República del Perú, al que ingresó en 1989. Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Diplomado en Relaciones Internacionales por el Institut International d'Administration Publique, París y Magíster en Tratados por la Academia Diplomática del Perú. Ha ejercido funciones en la Cancillería peruana y ocupado puestos en el exterior como diplomático en Paraguay, Suiza y, actualmente, en Bélgica. Entre 2003 y 2018, estando en licencia del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, trabajó en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz de la Organización de las Naciones Unidas, en las ciudades de Ginebra, Nueva York y Pristina.

Correo electrónico: glaurie@rree.gob.pe

Reflexiones sobre los compromisos unilaterales de los actores armados no estatales: la experiencia de Geneva Call

Considerations on the unilateral commitments of armed non-state actors – the experience of the Geneva Call

RESUMEN

En la actualidad los actores armados no estatales (AANE) frecuentemente son partes en los conflictos armados, en particular en aquellos de naturaleza no internacional. Estos actores pueden o no ser sujetos del derecho internacional y no son considerados, en principio, como entidades creadoras de normas del derecho internacional humanitario (DIH),

aun cuando están obligados a conducirse de conformidad con esta rama del derecho durante los conflictos armados. Sin embargo, su conducta durante estos conflictos puede tener un impacto considerable en la formación, consolidación y respeto de las normas del DIH, así como en el proceso de universalización de las normas convencionales del DIH y su posible materialización en normas consuetudinarias. La celebración de compromisos formales por parte de los AANE puede contribuir en estos procesos, como es el caso de las Actas de Compromiso que, promovidas por la organización no gubernamental Geneva Call, suscriben algunos AANE en respeto de las normas del DIH o de los derechos humanos. Este artículo pretende generar reflexión sobre el impacto jurídico, político y/o humanitario de esta modalidad de compromisos unilaterales.

Palabras clave: acta de compromiso, actores armados no estatales, conflictos armados, derecho consuetudinario, derecho internacional humanitario, derechos humanos.

ABSTRACT

Nowadays Non-State Armed Actors (NSAAs) are very frequently parties to armed conflicts, particularly those of a non-international nature. These actors may or may not be subjects of international law and are not considered, in principle, as rule-making entities of international humanitarian law (IHL), although they are obliged to conduct themselves in accordance with this branch of law during armed conflicts. However, their conduct during these conflicts can have a considerable impact on the formation, consolidation, and respect of IHL norms, as well as on the process of universalization of conventional IHL norms and their possible materialization in customary norms. The celebration of formal commitments on the part of the ANSAs can contribute to these processes, as the case of the Commitment Acts that, promoted by the Non-Governmental Organization Geneva Call, are signed by some

Key words: Deed of Commitment, Armed Non-State Actors, Armed Conflict, Customary Law, Human Rights, International Humanitarian Law.

ANSAs in respect of IHL norms or Human Rights. This article aims to generate a reflection on the legal, political and/or humanitarian impact of this kind of unilateral commitment.

1. Introducción

Los conflictos armados entre Estados son cada vez más inusuales. El caso de la invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa es una excepción en el actual contexto internacional, aunque de graves consecuencias para todo el mundo.

La aplicación del derecho internacional humanitario (DIH), antiguamente llamado “derecho de guerra”, es de por sí compleja cuando las partes en las hostilidades son Estados, pero lo es más aún cuando una o más partes son actores armados no estatales (AANE).

Los actores no estatales que participan en conflictos armados están obligados por las normas del DIH, aun cuando no hayan participado en el proceso de creación de estas o consentido con las mismas. Estos grupos pueden, por lo tanto, no sentirse obligados a cumplir dichas normas y transgredirlas abiertamente generando violaciones al derecho y, por lo tanto, ser objeto de sanciones.

Sin embargo, no todos los AANE consideran tener derecho a violar las normas del derecho internacional a las que nunca se han adherido formalmente. En busca de prestigio y de cierto reconocimiento internacional ciertos AANE manifiestan unilateralmente su adhesión a dichas normas o a algunas de ellas.

Al no existir una definición jurídica de los AANE, en este artículo partiremos de la identificación de una definición que sea útil para el propósito de este y presentaremos un breve análisis sobre los alcances de esta definición cuando estos actores participan en los conflictos armados, particularmente en los conflictos armados no internacionales.

Luego abordaremos cómo el DIH puede ser o no aplicable a los AANE, y nos referiremos a su responsabilidad por violaciones a normas de esta rama del derecho internacional, así como al papel que puedan o no tener en su desarrollo, incluyendo en la formación de nuevas normas internacionales.

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS — THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

Asimismo, analizaremos los compromisos unilaterales de los AANE con las normas del DIH y sus consecuencias jurídicas. Examinaremos el caso particular de las Actas de Compromiso que suscriben varios AANE con el propósito de adherirse a la prohibición total de las minas antipersona, y que son patrocinadas por una organización no gubernamental conocida con el nombre de Geneva Call. Se trata de un tipo de compromiso unilateral e innovador, tanto en su forma como en su contenido que cuenta con muchos partidarios y con algunos detractores, y que tiene potencial de ser replicado en el futuro y contribuir a un mayor desarrollo y respeto del DIH.

2. Definición de Actores Armados No Estatales (AANE)

No existe una definición jurídica internacional para los AANE por lo que, para efectos de este artículo, usaré la siguiente definición: de grupos armados no estatales que emplea los Lineamientos para Negociaciones Humanitarias con los Grupos Armados, documento de las Naciones Unidas¹ (traducido del inglés):

Los grupos armados no estatales son grupos que tienen el potencial de emplear armas en el uso de la fuerza para lograr objetivos políticos, ideológicos o económicos; no están dentro de las estructuras militares formales de los Estados, alianzas de Estado u organizaciones intergubernamentales y no están bajo el control del Estado o Estados en los que operan (McHugh & Bessler, 2006, p. 6).

Salvo algunas excepciones, como el actual conflicto en Ucrania, los conflictos armados contemporáneos tienen lugar predominantemente dentro de los Estados en lugar de entre Estados. Los AANE están involucrados en prácticamente todos estos conflictos como partes en las hostilidades.

Cierto es, no obstante, que desde hace un tiempo es común la intervención de fuerzas militares extranjeras dentro del territorio de Estados con conflictos armados internos que, aun sin participar directamente en la batalla, complejizan los conflictos. Puede tratarse de operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización de Naciones Unidas (ONU), de intervenciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), operaciones de gestión de crisis por parte de la Unión Europea o incluso de Estados individuales, como, por ejemplo, la presencia militar de Francia en Malí. Son numerosos estos casos hoy en día, sin embargo, no me referiré a ellos en el marco de este artículo, al no considerarlos dentro de la definición de AANE.

A diferencia de los Estados como partes en los conflictos, las normas internacionales aplicables a los AANE no son siempre claras.

Para el caso de los conflictos armados que no sean de índole internacional no cabe duda de que a los AANE que participan como parte en las hostilidades se les aplica el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949², el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 197³ y normas de la costumbre del derecho internacional humanitario⁴. Sin embargo, más allá de estas normas entramos en un terreno un tanto incierto.

En lo referido a los tratados son insuficientes aquellos aplicables a los conflictos armados no internacionales. Además de los mencionados en el párrafo anterior, es el caso también de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW) (en su versión enmendada⁵) y sus protocolos⁶, el Estatuto de la Corte Criminal Internacional, el Tratado de Ottawa que prohíbe las minas antipersona, la Convención sobre Municiones en Racimo, la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción, y la Convención de La Haya sobre la Protección de la Propiedad Cultural y su segundo protocolo.

En lo que respecta a la costumbre internacional muchas reglas se aplican tanto a los conflictos internacionales como a los no internacionales, resultado de la práctica de los Estados que ha ido expandiendo las reglas aplicables a los conflictos internacionales a aquellos que no lo son. Es así, que gran parte de las reglas de la costumbre internacional aplicable al DIH son, en opinión del Comité Internacional de la Cruz Roja⁷ (CICR), aplicables de alguna u otra forma a los conflictos no internacionales.

3. Aplicación del derecho internacional humanitario por los AANE

Una parte significativa de las normas del DIH, al ser aplicables a los conflictos armados no internacionales, incumben y obligan tanto a Estados como a los AANE. Por lo tanto, no cabe duda de que los AANE pueden ser responsables de violaciones al DIH. Es importante, sin embargo, dejar en claro, que el simple hecho de ser AANE y participar en conflictos armados no implica que violen normas del DIH. Al igual que los Estados en conflictos armados, los AANE pueden estar violando algunas normas del DIH, pero respetando

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS — THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

otras normas de esta misma rama del derecho, independientemente de lo que disponga el derecho interno de cada Estado en cuyo territorio se encuentran o realizan actividades estos actores.

Los AANE están definitivamente sometidos a las normas del DIH, las que deben respetar, así no hayan participado en su proceso de creación. En principio, los AANE no son sujetos creadores de normas del derecho internacional público.

Desde el punto de vista político, es de esperar que todo AANE tenga interés en respetar normas del DIH, por ejemplo, con el objeto de presentar una imagen favorable ante la opinión pública internacional y obtener, de esta manera, una cierta legitimidad en la comunidad internacional.

Desde la posición clásica del derecho internacional, su doctrina y su costumbre son los Estados los sujetos del derecho internacional por excelencia. Desarrollos más recientes aceptan a otros sujetos internacionales, incluyendo a las organizaciones internacionales e incluso al individuo en ciertos contextos, además de a la “comunidad beligerante” y los “movimientos de liberación nacional”; es en estos últimos casos donde se puede encontrar una convergencia con los AANE.

Admitamos que los AANE, para ser considerados como sujetos de derecho internacional, en tanto que comunidad beligerante o movimientos de liberación nacional, deben reunir los requisitos que establece el derecho internacional⁸, pero admitamos, asimismo, que pueden existir AANE que no reúnan esos requisitos y, sin embargo, tienen participación en conflictos armados. No abordaré en este artículo la discusión de si un AANE es o no un movimiento de liberación nacional o una comunidad beligerante.

Cabe entonces hacernos la pregunta de si los AANE participan en el desarrollo del DIH. La respuesta no es sencilla. Es evidente que el comportamiento de todas las partes en los conflictos armados puede contribuir indirectamente a la creación de una nueva norma del DIH o a establecer que una norma contenida en un tratado internacional se convierta en parte de la costumbre del DIH, y, por lo tanto, de obligatoria aplicación para todas las partes en un conflicto.

Esto responde parcialmente a la pregunta planteada, pero no en su totalidad, pues queda pendiente definir si los AANE son participantes activos en la creación de normas internacionales. Como visto antes, un AANE puede ser sujeto del derecho internacional si reúne los requisitos para ser reconocido como comunidad beligerante o como movimiento de liberación nacional, pero puede que no reúna dichas condiciones. Aún si reuniera, no existe

consenso con respecto a la capacidad de sujetos distintos a los Estados para a la creación de normas del DIH.

Tomando en cuenta que los AANE están presentes en casi todos los conflictos armados de la actualidad, podemos plantear la importancia de obtener compromisos de estos grupos para el respeto de las normas del DIH, más allá incluso de aquellas a las que por el derecho consuetudinario están obligados.

Los últimos 25 años han sido testigos de la negociación y entrada en vigor de tratados internacionales que se enmarcan en el DIH y que tienen relación con el empleo de armas convencionales. Destacan entre estos el Tratado de Ottawa sobre las minas antipersona y la Convención sobre Municiones en Racimo, arriba mencionados.

Estos son tratados que han recibido un amplio respaldo de la comunidad internacional, que cuentan con un gran número de Estados parte y que han entrado en vigor en un lapso de relativo corto de tiempo. Al mismo tiempo, contienen numerosas obligaciones, que van desde la prohibición de la adquisición, producción y empleo de las armas a las que hacen específica referencia, hasta la limpieza de aquellas que han sido sembradas (para el caso de las minas antipersona) o que permanecieron activas luego de su empleo en el pasado (para el caso de las municiones de racimo), así como para la destrucción de sus *stocks*.

Pese a encontrarse en avanzados procesos de universalización, las normas contenidas en estos tratados no cuentan todavía con suficiente respaldo internacional como para ser consideradas parte del derecho internacional consuetudinario, a diferencia de la mayoría de normas en las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 o, hasta cierto punto, de las convenciones sobre la prohibición de armas biológicas⁹ y de armas químicas¹⁰, en lo referido al empleo de estas armas de destrucción masiva.

Naturalmente, los AANE están obligados por estos tratados en lo que respecta a su aplicación territorial. Es decir, por ejemplo, el uso de minas antipersona por parte de un AANE dentro del territorio de un Estado parte de la Convención de Ottawa constituye una violación del DIH, pero no lo será necesariamente si el empleo se lleva a cabo en el territorio de un Estado no parte de dicho tratado. Seguirá siendo una violación del DIH independientemente si el Estado ha elaborado o no legislación nacional criminalizando el empleo de minas antipersona.

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS – THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

4. Compromisos unilaterales con el DIH por los AANE

¿Pueden entonces los AANE obligarse unilateralmente con respecto a una obligación que por naturaleza corresponde al DIH, y, de ser así, ¿cuál sería el valor jurídico o político de ese compromiso?

Compromisos de esta categoría son frecuentes durante los conflictos armados y no son necesariamente recientes. Generalmente han sido obtenidos mediante arreglos y negociaciones informales con agencias humanitarias, pertenezcan o no al sistema de las Naciones Unidas, o con el CICR. Estos compromisos se generan muchas veces para asegurar el acceso de ayuda humanitaria a comunidades aisladas por la guerra o por desastres naturales, a fin de poder ingresar a territorios ocupados por los AANE. Pero estos compromisos suelen ser de corta duración, confidenciales o secretos, y no tienen necesariamente vocación de continuidad jurídica.

En el caso particular del CICR, esta entidad tiene reconocimiento especial en su relación con los ANNE, que se deriva de lo plasmado en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, donde se señala que: “Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto”.

La creación y el inicio de las actividades de la organización no gubernamental Geneva Call¹¹ (El Llamado de Ginebra), cuyo lanzamiento oficial tuvo lugar en 2000, ha generado un estilo muy particular de obtener y mantener vigentes compromisos de parte de ciertos AANE interesados en obtener cierto reconocimiento internacional, pero también eventualmente interesados en adoptar una actitud más responsable con respecto a la protección de la población civil.

Fue el Tratado de Ottawa sobre las minas antipersona quien motivó a Geneva Call a desarrollar una innovadora herramienta para obtener compromisos de parte de AANE, quienes, por no ser Estados, no pueden suscribirse a este tratado. Esta herramienta es el Acta de Compromiso (Deed of Commitment).

Al momento de su lanzamiento el aporte de Geneva Call fue instar a los AANE a suscribir un compromiso escrito por el cual se adhieren a la prohibición total de las minas antipersona y a cooperar en la acción contra las minas¹².

Geneva Call tiene su propia definición de lo que es un AANE, la cual no dista mucho de la empleada en las Naciones Unidas. En esta definición se descarta a los grupos paramilitares, al considerarlos como atados a un aparato estatal, y excluye específicamente a grupos criminales y a los individuos¹³.

Sólo los Estados son signatarios y partes en el Tratado de Ottawa, pero durante su negociación la delegación colombiana propuso que el tratado incluyera una disposición regulando a los grupos armados de oposición, propuesta que no fue incluida en su texto¹⁴. Al no estar los AANE incluidos en el texto de esta convención, surgió la iniciativa de Geneva Call de obtener compromisos públicos de parte de estos para el respeto de las obligaciones contenidas en este tratado, promoviendo la firma del Acta de Compromiso.

Mediante este instrumento, suscrito por un representante debidamente autorizado, la AANE en cuestión se adhiere a la prohibición total de las minas antipersonal y de las minas antivehículo, que abarca tanto el uso como la producción, la adquisición, el almacenamiento y la transferencia de estas armas, así como la destrucción de todas sus existencias.

El instrumento de Acta de Compromiso no reproduce el texto del Tratado de Ottawa, aunque hace referencia al mismo en su preámbulo, y cuenta con varios elementos que vale la pena destacar, tanto por su singularidad como por sus implicancias.

En primer lugar, va más allá de la definición de mina antipersonal que se encuentra en el texto del Tratado de Ottawa, al definirla no en tanto su diseño sino por sus efectos. Esto tiene importancia al momento de la interpretación, puesto que incluye a ciertos artefactos improvisados o incluso a algunas armas trampa, que algunos Estados pueden no considerar *strictu sensu* como minas antipersona.

Además, la prohibición contenida en el acta abarca también a las minas antivehículo que se activan por la presencia, proximidad o contacto de un vehículo, que no se encuentran prohibidas ni bajo el ámbito de aplicación del Tratado de Ottawa ni de ningún otro tratado, ni tampoco por la costumbre internacional. El empleo de las minas antivehículo están reguladas por el Protocolo II de la Convención sobre ciertas armas convencionales y por su versión enmendada de 1996, lo que incluye restricciones en su uso en ciertas circunstancias, pero no están prohibidas *per se*.

Otro compromiso es que las AANE firmantes se comprometen a cooperar en los programas de remoción y destrucción de minas, de asistencia a las víctimas y de sensibilización a las comunidades sobre el peligro de estos artefactos explosivos.

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS – THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

En tercer lugar, los AANE se obligan a ser monitoreados en su aplicación del Acta de Compromiso y a recibir visitas de verificación de cumplimiento por parte de Geneva Call. Los Estados no tienen una obligación de naturaleza igualmente intrusiva en el texto del Tratado de Ottawa.

Asimismo, y en cuarto lugar, los AANE admiten plenamente que este acto unilateral por el cual se comprometen no implica ningún reconocimiento especial desde el punto de vista jurídico, ni como Estado, ni como ningún otro sujeto del derecho internacional.

Las actas se firman en una ceremonia formal que tiene lugar en la sede de la República y Cantón de Ginebra (Ginebra, Suiza), la que además es depositaria de todas estas actas.

La firma de las actas es resultado de intensas interacciones de Geneva Call con AANE, que incluso se moviliza al terreno para conocer mejor a la dirigencia de cada AANE y recabar información particular. El proceso de negociación es a veces largo y no siempre desemboca en la suscripción de un Acta de Compromiso.

El Acta de Compromiso referido a la prohibición de las minas antipersona y la acción contra las minas ha sido suscrita por 54 AANE. Estos grupos operan, o han operado (algunos ya no existen) en Birmania, Burundi, la República Democrática del Congo, India, Irán, Irak, Líbano, Malí, Filipinas, Somalia, Sudán, Siria, Turquía, Yemen y Tailandia, además del territorio del Sahara Occidental. Algunos firmantes son ampliamente conocidos como el caso del SPLM/A¹⁵ en Sudán (que conformaría el nuevo estado de Sudán del Sur), el PKK en Turquía¹⁶ o el Frente Polisario en el Sahara Occidental. Las firmas más recientes corresponden a AANE en Tailandia, en Siria y en Yemen.

Existen otras peculiaridades derivadas del texto del Acta de Compromiso, que se podrán abordar en otro artículo. Lo más destacable con relación al objeto de este artículo tiene que ver con el valor jurídico y político de estos compromisos unilaterales.

Los AANE que firman esta Acta de Compromiso pueden operar dentro del territorio de un Estado que puede o no ser parte en el Tratado de Ottawa. Por lo tanto, si dentro de un Estado que no es parte en este tratado se encuentra un AANE que haya suscrito el Acta, dicho AANE se estaría "obligando" a renunciar al empleo de un arma, en este caso de una mina terrestre, que el Estado podría estar empleando incluso en su contra. De otro lado, si el AANE firmante opera dentro del territorio de un Estado parte del Tratado de Ottawa, se estaría comprometiéndose a algunas obligaciones que incluso no comprometen a tal Estado (por ejemplo, al empleo de minas antivehículo).

No todas las aproximaciones del Geneva Call con AANE han resultado en la firma del Acta de Compromiso. Un caso notable es el del ELN¹⁷ o de la FARC¹⁸, en Colombia, pese a los diversos encuentros de Geneva Call con la dirigencia de ambas organizaciones.

Geneva Call, con sede en Suiza, es miembro de la International Campaign to Ban Landmines (ICBL), conglomerado de diversas ONG que ganó el premio Nobel de la Paz en 2017. Cuenta con el respaldo de varios países, y de la Confederación Suiza, quienes financian sus actividades, además de la ONU a través del fondo fiduciario que administra el Servicio de las Naciones Unidas para actividades relativas a las Minas (UNMAS), ente principal coordinador de estas actividades en el sistema de la ONU.

La ONU ha recibido positivamente la labor de Geneva Call, reconociendo el impacto de su accionar. Martin Barber, director de UNMAS, expresa en el prefacio de una publicación sobre los AANE y las minas¹⁹, de 2005, que la falta de progreso en la adhesión de algunos países fuertemente afectados por las minas se debía a que los grupos rebeldes que las utilizaban no se consideraban obligados por los compromisos que pudieran asumir los gobiernos de turno y que Geneva Call presentaba un nuevo y revolucionario enfoque al involucrar directamente a los AANE para que se comprometieran con la esencia del Tratado de Ottawa mediante la firma del Acta de Compromiso.

Barber agrega que el éxito del enfoque de Geneva Call se ilustra en el caso de Sudán, cuando luego que el SPLM/A suscribiera el Acta de Compromiso el Gobierno de Sudán ratificó, en octubre de 2003, la Convención de Ottawa. En opinión de Barber, que está fundada en conversaciones sostenidas con altos funcionarios del gobierno, Sudán no habría ratificado la Convención de no haberse comprometido el SPLM/A a prohibir las minas terrestres. Barber sostiene, además, que la iniciativa de Geneva Call: “[...] no sólo estimuló al gobierno y al SPLM/A a trabajar juntos y con las Naciones Unidas para tratar el problema de las minas terrestres, sino que también los contactos realizados a través de este proceso fueron un valioso pilar para el Acuerdo General de Paz”.

Las reuniones de los Estados parte en la Convención de Ottawa, así como sus Conferencias de Examen, han sido oportunidades para destacar la importancia de promover la observancia de las obligaciones en la Convención por parte de los AANE, así como la labor de Geneva Call con respecto a nuevas firmas del Acta de Compromiso. Por ejemplo, en ocasión de la Primera Conferencia de Examen, en 2004, se adoptó el Plan de Acción de Nairobi, cuya medida 7 dice: “Todos los Estados parte: [...] Seguirán promoviendo la observancia universal de las normas de la Convención mediante la condena del empleo, el almacenamiento, la producción y la

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS – THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

transferencia de minas antipersona por agentes armados no estatales y la adopción de medidas apropiadas para ponerles fin²⁰. La Segunda Conferencia de Examen, en 2009, al adoptar el Plan de Acción de Cartagena recogió en la medida 4 el mismo enunciado²¹. Similar formulación se emplea en el Plan de Acción de Maputo, adoptado por la Tercera Conferencia de Examen, en 2014²², y en el Plan de Acción de Oslo, adoptado por la Cuarta Conferencia de Examen, en 2019²³, aunque en las dos últimas conferencias ya no hay referencia directa a Geneva Call.

Posteriormente, las actividades de Geneva Call han tenido el reconocimiento del propio Secretario General de la ONU, quien en un informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados de 2009²⁴, al referirse a la importancia de vincularse con los AANE a fin de que respeten el derecho internacional humanitario y se comprometan expresamente a cumplir sus obligaciones o a adoptar compromisos en ese sentido, destaca como eficaz el Acta de Compromiso de Geneva Call para acabar con el empleo de las minas antipersona. Semejante reconocimiento se presenta en el informe del año 2010²⁵.

De otro lado, el informe del Secretario General de la ONU sobre la protección de los civiles en conflictos armados, de 2012, hace una favorable referencia a la labor de Geneva Call en la verificación del cumplimiento de los compromisos asumidos por un AANE (el Frente Moro de Liberación Islámica) con respecto a supuestas violaciones del Acta de Compromiso.

El impacto positivo de la labor de Geneva Call con respecto a los compromisos escritos que obtuvo por parte de los AANE para la prohibición de las minas terrestres y para la acción contra las minas, le motivó a explorar otros compromisos que los AANE podrían estar dispuestos a asumir pública y formalmente en el área del DIH o de los derechos humanos. De esta manera, Geneva Call fue ampliando el espectro de sus actividades para abarcar Actas de Compromiso para la Protección de la Niñez frente a los Efectos de los Conflictos Armados (2010)²⁶; para la Prohibición de la Violencia Sexual en Situaciones de Conflicto Armado y para la Eliminación de la Discriminación por Género (2012)²⁷; para la Protección de la Atención de la Salud en Conflictos Armados (2018)²⁸; y para la Prevención del Hambre y Abordaje de la Inseguridad Alimentaria Relacionada con el Conflicto (2021).

El acta sobre la protección de la niñez en los conflictos armados recibió también un considerable reconocimiento internacional, Katarina Mansson afirma en su artículo "The principle of humanity in the development of 'special protection' for children in armed conflict"²⁹:

[...] el Acta de Compromiso representa una vía novedosa e innovadora para que los organismos de expertos independientes accedan y

participen en el diálogo con los grupos armados no estatales con el fin de fortalecer la conciencia de estos últimos y el cumplimiento del derecho internacional en lo que respecta a la protección de los niños. Tomando nota del artículo 7, en el que los signatarios se comprometen a proporcionar ayuda y atención a los niños en las zonas en las que ejerzan su autoridad, esto incluye “obligaciones positivas” equivalentes de los grupos armados no estatales para proteger a los niños (Searching for a “Principle of Humanity” in International Law, 2013, pp. 149-180).

No obstante, el amplio reconocimiento de la importancia de la labor de Geneva Call, ha tenido y tiene detractores. En 2007, en ocasión de la Séptima Conferencia de los Estados Parte en la Convención de Ottawa la delegación de Turquía³⁰, acusó a Geneva Call de haber instado a PKK a firmar un Acta de Compromiso sin el consentimiento del gobierno turco o sin ni siquiera su conocimiento. Aunque Geneva Call alegó haber informado al gobierno de estos encuentros, Turquía le prohibió ingresar en su territorio para llevar a cabo labores de verificación de cumplimiento del Acta de Compromiso por parte de PKK. Situación similar se dio en reuniones posteriores en el marco de este tratado.

Del mismo modo, en 2010 la Corte Suprema de los Estados Unidos, con relación al caso *Holder vs. Humanitarian Law Project* decidió que las organizaciones que prestaran entrenamiento en derecho internacional a organizaciones reconocidas como grupos terroristas por el Departamento de Estado estarían cometiendo un crimen³¹. Tomando en cuenta que Geneva Call trabaja en ese sentido con el PKK, quien para Estados Unidos es considerada una organización terrorista desde el 8 de octubre de 1997³², podría, de alguna manera, estimarse que sus actividades son ilegales bajo el derecho de los Estados Unidos.

5. Reflexiones adicionales

No es intención de este artículo defender la labor de Geneva Call, en cada extremo, sino de rescatar la importancia de interactuar con AANE a fin de lograr compromisos formales con respecto a alguna norma del DIH, o, para el caso, de los derechos humanos, que se desee de manera especial preservar y promover.

El hecho que la suscripción de las Actas de Compromiso por parte de los AANE sea pública imprime a estos compromisos un carácter más formal y serio, pero obviamente estos actos, y la labor de Geneva Call, están expuestos a críticas de algunos Estados que se consideren afectados

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS — THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

por la interacción de esta organización con AANE que están presentes en sus territorios. Esto no ocurre, o en todo caso no se hace de público conocimiento, cuando la interacción con una AANE la lleva a cabo el CICR o cuando una agencia humanitaria de las Naciones Unidas se vincula de manera confidencial y con mucha discreción con estos grupos.

Teniendo en cuenta que los conflictos armados actuales, y ya desde hace mucho tiempo atrás, son fundamentalmente de naturaleza no internacional, lo que hagan o no hagan los AANE involucrados puede y tiene un impacto en el desarrollo del DIH. De tratarse de compromisos asumidos de forma solemne y pública pueden contribuir a la formación de una norma consuetudinaria del DIH o al robustecimiento de una norma contenida únicamente en tratados.

Este no sería el caso de grupos paramilitares y/o de mercenarios, como el Grupo Wagner, de origen ruso, que participa activamente en el conflicto armado en Ucrania, pero que se encuentra muy activo también en países del continente africano.

El trabajo de Geneva Call nos invita a la reflexión sobre el futuro desarrollo del DIH, a fin de que el mismo se mantenga relevante y se vea fortalecido, sobre todo en contextos de crisis internacional donde la tentación del uso de la fuerza armada, prescindiendo del derecho internacional público es muy grande, y en particular cuando es una gran potencia militar la que cae en esta tentación.

El DIH encuentra muchos desafíos en su aplicación, pero esto no ha impedido su desarrollo y expansión paulatinos, aunque con tropiezos, como resultado de la observación de los horrores de la guerra, de la mano con el desarrollo de la idea de lo que es y de lo que no es humanitario. Esta idea es cada vez más rica y ambiciosa en contenido, generado no sólo por un cambio en el parecer y posición de los Estados sino por una mayor conciencia de la humanidad en su conjunto, en la que la sociedad civil organizada ha tenido un papel fundamental.

REFERENCIAS

Clapham, A. (2006). *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press.

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (H.CP)*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1954-hague-convention-cultural-property-5tdm2q.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1972-bacteriological-weapons-convention-5tdm6y.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW)*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-1980-ccw.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos (Protocolo II) (CCW.P.II)*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-1980-ccw-protocol-2.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1993-chemical-weapons-convention-annex-5tdmj2.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos según fue enmendado el 3 de mayo de 1996 (Protocolo II según fue enmendado el 3 de mayo de 1996)*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1980-cccw-protocol-2-amended-1996-5tdl6g.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-1997-anti-personnel-mines.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1998-icc-5tdm58.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1954-hague-convention-protocol-2-1999-5tdks5.htm>

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS — THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

- Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Enmienda de 2001 a la Convención de 1980*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/article/other/treaty-1980-cccw-amendment-article-1-2001-5x6mhx.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Protocolo sobre los Restos Explosivos de Guerra (Protocolo V) (CCW.P.V)*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1980-cccw-protocol-5-erw-5x6lck.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Convención sobre municiones en racimo*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/publication/po961.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (1986). *Los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949*, CICR.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (1996). *Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949*, CICR.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2019). *International Review of the Red Cross, Humanitarian debate: Law, policy, action – Memory and War* (Vol 101, Número 910), CICR y Cambridge University Press.
- Haug, H. (1993). *International Humanitarian Law – An Introduction*. Henry Dunant Institute HAUPT.
- Henckaerts, J.M. y Doswald Beck, L. (2005). *Customary International Humanitarian Law, (Vol I: Rules)*. Comité Internacional de la Cruz Roja, Cambridge University Press.
- La Haye, E. (2008). *War Crimes in Internal Armed Conflicts*. Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press.
- Mansson, K. (2013). The principle of humanity in the development of “special protection” for children in armed conflict: 60 years beyond the Geneva Convention on the Rights of the Child en Kjetil Mujezinovic Larsen, Camilla Guldahl Cooper y Gro Nystuen (Ed.), *Searching for a 'Principle of Humanity' in International Humanitarian Law*. Cambridge University Press.
- Mc Goldrick, C. (2015). The state of conflict today: Can humanitarian action adapt en *International Review of the Red Cross – Humanitarian debate: Law, policy, action: The evolution of warfare*, (Vol 97, November, 1179-1208). CICR.
- Mc Hugh, G. y Bessler, M. (2006). *Humanitarian Negotiations with Armed Groups – A Manual for Practitioners*, United Nations.
- Minear, L. (2007). The craft of humanitarian diplomacy en Larry Minear y Hazel Smith (Ed.), *Humanitarian Diplomacy – Practitioners and Their Craft*. United Nations University Press.

Program for the Study of International Organizations (2005). *Armed Non-State Actors and Landmines*, (Vol I, A global report profiling NSAS and their use, acquisition, production, transfer and stockpiling of landmines). PSIO.genevacall.org/wp-content/uploads/2019/02/5.pdf

NOTAS

1 Mc Hugh, Gerard y Manuel Bessler, *Humanitarian Negotiations with Armed Groups – A Manual for Practitioners*, January 2006.

2 El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 dice: “En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar como mínimo, las siguientes disposiciones: (...)”. *Además las Partes en conflicto hará lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio. La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.*”

3 Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II).

4 Henckaerts, Jean-Marie y Louise Doswald Beck, *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Cambridge University Press, 2005 (pag. Xxviii).

5 En 2001 se enmendó el artículo 1 de la Convención sobre ciertas armas convencionales, a fin de ampliar su ámbito de aplicación a los conflictos armados no internacionales.

6 En particular el Protocolo II en su versión enmendada de 1996, cuyo título completo es Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, y el Protocolo V sobre los Restos Explosivos de Guerra, de 2003.

7 Comité Internacional de la Cruz Roja (<https://www.icrc.org/es>).

8 Generalmente se mencionan como requisitos el control efectivo de alguna parte del territorio, que tenga cierta importancia y continuidad o que sea auténticamente nacional.

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS – THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

- 9 El título completo es Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción (1972).
- 10 El título completo es Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción.
- 11 Geneva Call (<https://www.genevacall.org/>).
- 12 En inglés «Deed of Commitment for Adherence to a Total Ban on Anti-Personnel Mines and for Cooperation in Mine Action».
- 13 Traducción del inglés por el autor.
- 14 Clapham, Andrew, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, 2006 (pag.291).
- 15 Sudan People's Liberation Movement-Army.
- 16 Partido de los Trabajadores de Kurdistán.
- 17 Ejército de Liberación Nacional.
- 18 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
- 19 PSIO Program for the Study of International Organizations (PSIO), *Armed Non-State Actors and Landmines, Volume I, A global report profiling NSAs and their use, acquisition, production, transfer and stockpiling of landmines*, PSIO, 2005 ([genevacall.org/wp-content/uploads/2019/02/5.pdf](https://www.genevacall.org/wp-content/uploads/2019/02/5.pdf)).
- 20 Informe Final de la Primera Conferencia de Examen de los Estados Partes en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona y sobre su destrucción (APLC/CONF/2004/5).
- 21 Informe Final de la Segunda Conferencia de Examen de los Estados Partes en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona y sobre su destrucción (APLC/CONF/2009/9).
- 22 APLC/CONF/2014/WP.5.
- 23 APLC/CONF/2019/5.
- 24 S/2009/277.
- 25 S/2010/579.

- 26 Acta firmada por 31 AANE.
- 27 Acta firmada por 25 AANE.
- 28 Acta firmada por 5 AANE.
- 29 En Searching for a “Principle of Humanity” in *Internataional Humanitarian Law*, editado por Kjetil Mujezinovic Larsen, Camilla Guldahl Cooper y Gro Nystuen, Cambridge University Pressm 2013 (capítulo 6, pp.149-180).
- 30 Turquía se adhirió a la Convención de Ottawa el 23 de setiembre de 2003 y la Convención entró en vigor para este estado el 1 de marzo de 2004.
- 31 <https://www.justice.gov/osg/brief/united-states-v-humanitarian-law-project-petition>
- 32 <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>.

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS – THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

Recibido: 28/4/2023

Aprobado: 14/6/2023