



Coalition to Stop the Use of Child Soldiers
International Secretariat
2-12 Pentonville Road, 2nd floor, London N1 9HF
Tel: +44 207 713 2761 Fax: +44 207 713 2794
Email: info@child-soldiers.org Web: www.child-soldiers.org

Registered as a limited company (no. 4411965) in England

**Forum sobre grupos armados
y la participación de niños y niñas en conflictos armados
Chateau de Bossey, Suiza
4 a 7 de julio de 2006**

Documento de Referencia

Estrategias para influir sobre grupos armados *

Este documento describe algunas de las estrategias que utilizan los órganos políticos y jurídicos de las Naciones Unidas y organizaciones regionales intergubernamentales y sus Estados miembros, agencias humanitarias y organizaciones no gubernamentales (ONG) que tienen por objetivo influir sobre grupos armados.¹ Estas estrategias difieren en función de los métodos de trabajo del órgano o agencia en cuestión, los objetivos que persiguen y el cuadro normativo en el que operan.

La primera sección de este documento describe en términos generales las tres estrategias principales que siguen varios actores: 1. haciendo que los grupos armados respondan de sus responsabilidades de acuerdo con el derecho internacional mediante métodos como la negociación, la investigación y el seguimiento, la denuncia y presión (a veces llamados *naming and shaming*), las sanciones o el procesamiento penal; 2. la negociación de acceso humanitario a la población civil y 3. el contacto político en el contexto de resolución de conflictos y procesos de paz.

La segunda sección se concentra más específicamente en cómo algunas agencias internacionales y ONG utilizan esos y otros métodos para tratar de influir

* Este documento ha sido redactado por las consultoras Dima Yared y Alexandra Boivin. Dima Yared trabaja en la actualidad en Llamamiento de Ginebra y Alexandra Boivin, que trabajó en Llamamiento de Ginebra hasta febrero de 2006, forma actualmente parte del CICR. El texto ha sido editado por Claudia Ricca, que ha trabajado en la Coalición Niños Soldados y Maggie Maloney, consultora independiente.

¹ El principal objetivo de este documento es el trabajo con grupos armados no estatales, que en la mayoría de los casos están en conflicto con el gobierno, es decir, grupos armados de oposición. No hay un término universalmente utilizado que describa tales grupos. El término específico utilizado para describir estos grupos (grupos no estatales, grupos armados no estatales, grupos políticos no estatales, grupos armados de oposición, grupos insurgentes, grupos rebeldes, guerrillas, etc.) varía en función de la naturaleza exacta del grupo y/o del contexto, además del estilo del autor. El término genérico más comúnmente utilizado en documentos de Naciones Unidas y de gran cantidad de ONG y otras instituciones es el de "grupos armados", ése es pues el término utilizado en este documento de referencia excepto cuando existen razones concretas para utilizar otro término más preciso en un contexto específico.



sobre grupos armados en cuestiones relacionadas con el reclutamiento y la utilización de niños y niñas soldados y su desmovilización y reintegración.

El breve resumen que se presenta en este documento tiene por objetivo fomentar la discusión y el debate, no pretende ser completo o definitivo o sugerir que haya distinciones nítidas e inamovibles entre las diferentes estrategias descritas. De hecho, es importante señalar que la mayoría de los actores utilizan más de un tipo de estrategias, posiblemente junto con otras no incluidas aquí, en función de las circunstancias de cada caso.

1. Tipos de estrategias sobre grupos armados

1.1 Estados miembros de las Naciones Unidas – la consideración del comportamiento de los grupos armados en términos de derecho internacional²

Las iniciativas de las Naciones Unidas y sus Estados miembros en relación con el comportamiento de esos grupos, especialmente durante los conflictos armados, están basadas en los principios de derecho internacional humanitario (DIH)³ y las leyes y normas de derechos humanos.

El DIH contiene normas internacionales, codificadas en instrumentos legales (tratados) y/o establecidas en normas consuetudinarias, que tienen por objeto limitar los medios y métodos utilizados en los conflictos armados y proteger a los civiles y a otras personas que no toman parte en el combate o que han dejado de participar en él. Los principales instrumentos legales de DIH aplicables a los conflictos armados no internacionales (es decir, internos), y que por tanto son relevantes para los grupos armados, son el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 (artículo 3 común) y el Protocolo Adicional II de 1977. El artículo 3 común establece una serie de disposiciones de mínimo cumplimiento por todas las partes de un conflicto armado no internacional, ya sea en conflictos entre las fuerzas armadas del gobierno y uno o varios grupos armados no estatales o entre grupos armados que combaten entre sí. El artículo establece que todos aquellos que no formen parte en los combates, o que han dejado de hacerlo, deben ser tratados humanamente y prohíbe los siguientes actos cometidos contra esas personas:

² Para información más detallada sobre la aplicabilidad de las disposiciones del DIH y de las normas internacionales de derechos humanos sobre grupos armados en que se basa esta sección, véase Gerard McHugh y Manuel Bessler, *Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A manual for practitioners*, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), enero de 2006 (llamado en adelante Manual OCHA- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU), <http://ochaonline.un.org/humanitariannegotiations/index.html>, sección 3.3, Inter-Agency Standing Committee Task Force on Humanitarian Action and Human Rights, *Frequently Asked Questions on International Humanitarian, Human Rights and Refugee Law in the Context of Armed Conflict*, UN Publications, 2004, <http://www.humanitarianinfo.org/iasec/default.asp> y Marco Sassoli, *Possible Legal Mechanisms to Improve Compliance by Armed Groups with International Humanitarian Law and International Human Rights Law*, http://www.armedgroups.org/images/stories/pdfs/sassoli_paper.pdf. Véase también Liesbeth Zegveld, *Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, Cambridge University Press, 2002 y Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-state Actors*, Oxford University Press, 2006.

³ Estos principios son también llamados “normas humanitarias”.



los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios, la toma de rehenes, los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes, las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con todas las garantías judiciales reconocidas. Las disposiciones establecidas en el artículo 3 común son completadas y desarrolladas por el Protocolo Adicional II.

Aunque sólo los Estados pueden ser parte en esos tratados, las normas incluidas en ellos son de igual aplicación tanto para los Estados como para los grupos no estatales envueltos en el conflicto.⁴ Además, los principios incluidos en el artículo 3 común son considerados principios del derecho internacional consuetudinario al igual que otras normas fundamentales sobre conflictos armados tales como el principio por el que las partes en un conflicto deben distinguir en todo momento entre la población civil y los combatientes (principio de distinción) y el principio por el que los ataques deben ser dirigidos exclusivamente a objetivos militares y, por tanto, ni la población civil como tal ni civiles individualmente deben ser objeto de ataque. El hecho de que esos principios formen parte del derecho internacional consuetudinario implica que su aplicabilidad no depende de que el Estado en cuestión haya ratificado los tratados donde se establecen tales principios.

Mientras el DIH se aplica a situaciones de conflicto armado, las normas internacionales de derechos humanos son de aplicación en todo momento, incluso en situaciones de conflicto armado. Algunos tratados internacionales de derechos humanos establecen que, en situaciones de emergencia y bajo circunstancias estrictamente definidas, los Estados Parte pueden suspender temporalmente, por razones excepcionales, sus obligaciones en relación con algunos derechos civiles y políticos. Sin embargo, hay algunos derechos humanos fundamentales que no pueden ser suspendidos bajo ninguna circunstancia, ni siquiera en tiempo de guerra. Este punto es de extrema importancia ya que el conflicto armado pone en peligro un amplio abanico de derechos humanos, entre otros, el derecho a la vida y a la libertad y seguridad de la persona y, a menudo, el derecho a no ser torturado. El conflicto armado también pone en peligro los derechos económicos y sociales, por ejemplo, si el conflicto ha provocado una crisis humanitaria.

⁴ Prácticamente todos los Estados han ratificado los cuatro Convenios de Ginebra; el artículo 3 común a todos ellos se aplica a “todas las partes en el conflicto”. El Protocolo Adicional II, sin embargo, no ha sido ratificado universalmente hasta la fecha, es de aplicación para los conflictos armados no internacionales que tienen lugar entre las fuerzas armadas de una Alta Parte Contratante y “fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”. Aunque los grupos armados no estatales no pueden convertirse en partes en esos tratados de la misma manera que los Estados, las disposiciones de los tratados son de aplicación para esos grupos en virtud de su ratificación por el Estado en cuyo territorio opera el grupo armado. El Comentario del CICR del Protocolo Adicional II señala: “el compromiso contraído por el Estado vale no solamente para el Gobierno, sino también para las autoridades constituidas y los particulares que se encuentren en el territorio nacional, a los cuales se les imponen así ciertas obligaciones. La extensión de los derechos y deberes de los particulares es, pues, idéntica a la de los derechos y deberes del Estado. Aunque esta afirmación haya sido a veces puesta en duda por la doctrina, la validez de la obligación impuesta a los insurrectos no ha sido impugnada.” Comentario del Protocolo Adicional II, párr. 4444, disponible en <http://www.icrc.org> (recursos informativos, bases de datos de DIH).



Desde un cierto punto de vista, el DIH y las normas de derechos humanos pueden considerarse dos cuerpos de leyes diferentes ya que sus orígenes históricos y sus mecanismos y procedimientos de puesta en práctica difieren. La codificación del DIH moderno data de mediados del siglo XIX; en cambio, se considera que la codificación de la legislación moderna de derechos humanos comenzó en 1948, con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, ambos cuerpos de leyes tienen sus orígenes en principios éticos y filosóficos muy anteriores. Por lo que respecta a los procedimientos, no hay equivalente en el DIH para los mecanismos de control, puesta en práctica y cumplimiento que establecen los tratados de derechos humanos, según los cuales los Estados Partes deben presentar informes a los órganos internacionales de control sobre las medidas que han tomado para respetar los derechos contenidos en los tratados y donde, en muchos casos, individuos pueden presentar denuncias de violaciones de esos derechos ante esos órganos de control.

Sin embargo, a pesar de esas importantes diferencias históricas y de procedimientos, el contenido sustancial de estos dos cuerpos de leyes está interrelacionado, se refuerza mutuamente y, en muchos casos, coincide. Esto ocurre no sólo porque las normas de derechos humanos son de aplicación en todo momento, incluso en tiempo de conflicto armado, sino también porque muchos de los principios fundamentales contenidos en ambos cuerpos de leyes son esencialmente los mismos. Esta coincidencia de contenidos se ejemplifica en la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece obligaciones para los Estados Partes en relación con sus obligaciones en virtud del DIH.⁵ La interrelación existente entre el DIH y las normas internacionales de derechos humanos se pone también de manifiesto en las declaraciones y en la práctica de los órganos políticos y legislativos de la ONU (véase más adelante).

Como en el caso del DIH, sólo los Estados y no los grupos armados (incluso si tienen el control efectivo de poblaciones o territorios) pueden convertirse en partes en los tratados internacionales de derechos humanos y están sujetos a sus mecanismos de puesta en práctica. Sin embargo, hay una línea creciente de opinión internacional que se plasma, por ejemplo, en el *soft law*⁶, los pronunciamientos de órganos internacionales y no gubernamentales, los informes y documentos de algunos académicos en el ámbito jurídico y algunas decisiones judiciales, que

⁵ “Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño” y “de conformidad con las obligaciones dimanadas del derecho internacional humanitario de proteger a la población civil durante los conflictos armados, los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado.” (Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 38.1 y 38.4. Véase también la referencia a la Operación *Supervivencia para Sudán (Operation Lifeline Sudan, OLS)* en la sección 1.4. donde el Ejército de Liberación Popular de Sudán (*Sudan People's Liberation Army, SPLA*) se comprometió a respetar la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁶ El “Soft law” internacional es un importante cuerpo de normas, no recogidas en tratados, adoptadas generalmente en el marco del sistema de Naciones Unidas (declaraciones, cuerpos de principios, etc.). Aunque no es de obligado cumplimiento, el “soft law” sirve para interpretar y elaborar disposiciones de los tratados y desarrollar nuevas normas en áreas emergentes del derecho internacional. (Interagency Standing Committee, op. cit., p.2). Véase también Nigel Rodley, “Soft Law, Tough Standards”, *Interights Bulletin* Vol. 7 No. 3, <http://www.interights.org>.



defiende que los grupos armados y otros actores no estatales (especialmente cuando ejercen funciones similares a los gobiernos en un territorio concreto) también pueden ser sujetos a la obligación de respetar los derechos humanos.⁷ Asimismo, es importante señalar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aunque está formulada en función de los derechos individuales de cada persona, establece: “[tanto] los individuos como las instituciones, [deben promover]... el respeto a estos derechos y libertades, y [asegurar]... su reconocimiento y aplicación universales... [Y] Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.”⁸

Esta convergencia y reforzamiento mutuo entre el DIH y las normas de derechos humanos y la idea cada vez más generalizada de que, además de sus obligación de respetar el DIH, los grupos armados no estatales tienen responsabilidades directas en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, han sido desarrolladas en pronunciamientos y resoluciones de los órganos de la ONU. Por ejemplo, varias declaraciones y resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU han instado a todas las partes implicadas en conflictos armados, incluso a las partes no estatales, a cumplir tanto las normas de derechos humanos como el DIH.⁹ La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, al presentar sus informes a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, ha indicado igualmente su opinión de que las acciones de los grupos armados no estatales pueden definirse en términos tanto de violaciones de las normas de derechos humanos como del DIH.¹⁰ La Comisión de Derechos Humanos de la ONU, aunque la mayoría de sus resoluciones mantienen una clara distinción entre DIH (de aplicación tanto para los Estados como para los actores no estatales) y las normas de derechos humanos (de aplicación para los Estados), hace mención a la clara

⁷ Véase, por ejemplo, Marco Sassòli, Andrew Clapham y Liesbeth Zegveld, op. cit.

⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos, preámbulo y artículo 30.

⁹ El Consejo de Seguridad de la ONU ha “insta[do] a todas las partes en conflictos armados a que cumplan cabalmente las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y las normas y principios del derecho internacional, en particular el derecho internacional humanitario, el referente a los derechos humanos y el relativo a los refugiados, y que apliquen plenamente las decisiones pertinentes del Consejo de Seguridad”. (Declaración del presidente del Consejo de Seguridad, Doc ONU. S/PRST/2002/41, 20 de diciembre de 2002). En referencia a grupos específicos, el Consejo condenó firmemente las actividades de las milicias y los grupos armados, entre ellos, grupos no estatales, que operan en la región de los Grandes Lagos que “cometen abusos contra los derechos humanos” (Resolución del Consejo de Seguridad 1653 (2006)). El Consejo recalcó que: “... todos los grupos rebeldes sudaneses... deben también tomar todas las medidas necesarias para respetar el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos” (Resolución 1564 (2004)) y condenó “en los términos más enérgicos las actividades de las milicias y los grupos armados como el Ejército de Resistencia del Señor, que continúan atacando a los civiles y violando los derechos humanos en el Sudán” (Resolución 1663 (2006)), <http://www.un.org/spanish/documents/scres.htm>.

¹⁰ “Nepal ha sufrido graves violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidos por el PCN-Maoísta durante su insurgencia y por las fuerzas de seguridad en la respuesta del Estado.” Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las actividades de su oficina, incluida la cooperación técnica, en Nepal. Doc. ONU. E/CN.4/2006/107 (16 de febrero de 2006), párr. 17, <http://nepal.ohchr.org/reports.htm>. (traducción de la Coalición)



interrelación entre estos dos cuerpos de leyes y a su aplicabilidad en su resolución de 2005 sobre toma de rehenes.¹¹

La ONU ha establecido una amplia gama de mecanismos para controlar e informar sobre el comportamiento de las partes de un conflicto, también de los grupos armados, tanto durante el conflicto armado como después de la firma de los acuerdos de paz. La ONU y otras fuerzas intergubernamentales de mantenimiento de la paz han sido desplegadas en numerosos países para controlar la conducta de las fuerzas gubernamentales y de los grupos armados después de la firma de la paz. Esas misiones generalmente incluyen observadores militares y un componente de derechos humanos, además de policía civil, asesores judiciales y de prisiones, con la misión de ayudar en la reforma institucional en esos sectores a largo plazo.

Por lo que respecta al componente de derechos humanos, aunque el mandato específico de cada operación de mantenimiento de la paz difiere de los demás en contenido según las exigencias concretas de cada conflicto, sus integrantes están generalmente encargados de investigar y documentar violaciones del DIH y de las normas de derechos humanos cometidas por las partes o las ex partes en el conflicto, e intervenir ante el gobierno y otros órganos relevantes para poner fin a tales abusos, proteger a las víctimas y promover cambios para mejorar la situación a largo plazo. Los informes de estas misiones son canalizados dentro del sistema de la ONU hasta llegar al Consejo de Seguridad o a otros órganos y tienen por objetivo proporcionar una base para desencadenar acciones a nivel internacional y otras iniciativas diplomáticas.¹²

Aunque los grupos armados no están sujetos a las obligaciones de los tratados y a sus mecanismos de puesta en práctica del mismo modo que los Estados, además de control e investigación, la ONU y sus Estados miembros ha tomado otras medidas de respeto y puesta en práctica dirigidas a grupos armados no estatales e individuos miembros de tales grupos que hayan violado continuamente el DIH y las normas de derechos humanos.

Puesta en práctica —sanciones y embargos

El Consejo de Seguridad de la ONU ha adoptado varias resoluciones imponiendo sanciones y embargos contra grupos armados no estatales en situaciones que, a juicio del consejo, suponen una amenaza para la paz y la seguridad

¹¹ La resolución señala la preocupación de la Comisión por "los actos de toma de rehenes en sus distintas formas y manifestaciones, como los perpetrados por terroristas y grupos armados", y establece que "la toma de rehenes constituye un crimen de Guerra con arreglo al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y también una violación grave de los Convenios de Ginebra" y que "dondequiera que se produzca y quienquiera que sea el autor, es un delito grave que tiene por objeto destruir los derechos humanos". (Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Resolución 2005/31), http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-31.doc.

¹² Para más información consúltese la página Web del Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la ONU, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>.



internacionales.¹³ Entre estas resoluciones se encuentran las que prohíben a los Estados miembros de la ONU¹⁴ suministrar armas a grupos armados en la República Democrática de Congo (RDC), Liberia, Ruanda, Sierra Leona y Sudán.¹⁵ Las sanciones y embargos también pueden incluir medidas tales como las restricciones de los viajes al extranjero de determinados individuos o la confiscación o bloqueo de activos extranjeros de individuos o grupos. El Consejo de Seguridad también ha establecido que las violaciones del derecho internacional humanitario y de las normas de derechos humanos pueden en sí mismas constituir una amenaza para la paz y seguridad internacionales que requiera la acción del Consejo de Seguridad.¹⁶

El secretario general de la ONU ha propuesto que la ONU haga mayor uso de las sanciones y embargos en el caso de grupos armados que violan los derechos humanos y las normas humanitarias:

“... También hay que tener en cuenta más seriamente la imposición de restricciones a los viajes y las sanciones selectivas (en particular con respecto a las armas pequeñas y la asistencia militar) contra los grupos armados que violan flagrantemente el derecho internacional humanitario y las normas relativas a los derechos humanos e impiden el acceso humanitario a las poblaciones necesitadas.”¹⁷

En abril de 2006, el Consejo de Seguridad de la ONU impuso la prohibición de viajar y el bloqueo de los fondos de un comandante del Ejército de Liberación de Sudán (*Sudan Liberation Army*, SLA), un grupo armado no estatal de Darfur.¹⁸

Además de las acciones llevadas a cabo por la ONU, las sanciones y los embargos pueden ser impuestos por un Estado de manera unilateral o por un grupo de Estados que actúen bajo los auspicios de una organización regional como la Unión Europea (UE). Por ejemplo, Estados Unidos proscribió a los Tigres de

¹³ El Consejo de Seguridad de la ONU está autorizado para instar a los Estados miembros a que apliquen sanciones y medidas similares que no impliquen el uso de la fuerza armada para restaurar y mantener la paz y la seguridad internacionales (Carta de la ONU, artículos 39 y 41).

¹⁴ Todos los Estados miembros de la ONU convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU (Carta de las Naciones Unidas, artículo 25).

¹⁵ Véanse las Resoluciones de la ONU 1493 (2003) y 1596 (2005) (RDC), 1521 (2003) (Liberia), 1011 (1995) (Ruanda), 1171 (1998) (Sierra Leona) y 1591 (2005) (Sudán), <http://www.un.org/spanish/documents/scres.htm>.

¹⁶ El Consejo de Seguridad de la ONU observó que: “... los ataques dirigidos deliberadamente contra las poblaciones civiles y otras personas protegidas y las violaciones sistemáticas, manifiestas y generalizadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional relativo a los derechos humanos en situaciones de conflicto armado pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y, a este respecto, reafirma que está dispuesto a examinar estas situaciones y, cuando sea necesario, imponer medidas adecuadas”. Resolución 1296 (2000) del Consejo de Seguridad de la ONU, párr. 5, repetido en la Resolución 1674 (2006), párr. 26, <http://www.un.org/spanish/documents/scres.htm>.

¹⁷ Informe del secretario general de la ONU sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, Doc ONU. S/2004/431, 28 de mayo 2004, párr. 42, <http://www.un.org/spanish/docs/report04/repl04.htm>

¹⁸ Resolución 1672 del Consejo de Seguridad de la ONU (25 de abril de 2006), extendiendo a nuevos individuos las medidas originalmente impuestas en la Resolución 1591 del Consejo de Seguridad (2005), <http://www.un.org/spanish/documents/scres.htm>.



Liberación del Eelam Tamil, TLET (*Liberation Tigers of Tamil Eelam*, LTTE) en 1997 y el Reino Unido lo hizo en 2000. En abril de 2006, Canadá ilegalizó al LTTE en ese país.¹⁹ En septiembre de 2005, tras el asesinato del ministro de Asuntos Exteriores de Sri Lanka, la UE impuso una prohibición de viajar al LTTE, prohibiéndole visitar los Estados miembros, condenando lo que calificó como “el uso continuado de la violencia y el terrorismo” por parte del LTTE.²⁰ A finales de mayo de 2006, la UE incluyó al LTTE en su lista de grupos denominados terroristas, lo que conlleva medidas restrictivas tales como el bloqueo de fondos y otros activos y la cooperación policial y judicial entre los Estados miembros de la UE.²¹ El Ejército de Liberación Nacional (ELN) de Colombia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Nuevo Ejército del Pueblo (*New People's Army*, NPA) de Filipinas, forman parte de la lista, en la que figuran casi 50 grupos armados.²²

Puesta en práctica – la legislación penal internacional

La legislación penal internacional incluye aspectos penales del derecho internacional y aspectos internacionales de la legislación penal nacional. Se basa en los principios generales del derecho internacional, los acuerdos alcanzados por los Estados y la legislación penal comúnmente reconocida por los Estados.

Durante la pasada década se alcanzó un claro consenso internacional sobre la importancia de poner fin a la impunidad de la que disfrutaban los que cometen violaciones de los derechos humanos – es decir, la aplicación efectiva de leyes y de otros mecanismos para hacer responsables de sus actos a los perpetradores.

Los Estados tienen la obligación en virtud del derecho internacional de promulgar leyes y tomar otro tipo de medidas para juzgar en sus propios tribunales, o extraditar a otro Estado para que sea juzgado, a todo aquel o aquella que, independientemente de su nacionalidad o de dónde se cometió el delito, sea sospechoso de haber cometido violaciones graves de los Convenios de Ginebra o de otros crímenes en virtud del derecho internacional como el genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad, tortura y “desaparición” forzada. Durante los últimos 12 años se han establecido varios mecanismos jurídicos internacionales para hacer que individuos respondan de sus crímenes en función del derecho internacional cuando los Estados no pueden o no están dispuestos a realizar esa labor. En 1993 y 1994, el Consejo de Seguridad de la ONU estableció los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda. El Tribunal Especial para Sierra Leona fue creado en 2002 por acuerdo entre el gobierno de Sierra Leona y la

¹⁹ “Tamil Tigers' foreign setback”, BBC News, 14 de abril de 2006, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/4910348.stm.

²⁰ “EU bans Tamil Tigers over murder”, BBC News, 27 de septiembre de 2005, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/4287608.stm.

²¹ “Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre la inclusión de los TLET en la lista de organizaciones terroristas”, Comunicado de prensa de la UE, 31 de mayo de 2006, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/cfsp/89885.pdf

²² Posición Común del Consejo 2006/380/PESC de 29 de mayo de 2006, Diario Oficial de la UE, 31 de mayo de 2006.



ONU para procesar y juzgar a individuos sospechosos de haber cometido crímenes durante el conflicto en aquel país.²³

La jurisprudencia de los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda ha contribuido enormemente al desarrollo del contenido detallado de la legislación penal internacional, codificada en el Estatuto de Roma de 1998 para el establecimiento de la Corte Penal Internacional, que entró en vigor el 1 de julio de 2002.²⁴ La Corte tiene jurisdicción sobre crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos desde esa fecha. Los crímenes de guerra son crímenes cometidos en el contexto de un conflicto armado internacional o no internacional. Los crímenes de lesa humanidad pueden ser cometidos en el contexto de un conflicto armado o en tiempo de paz.

El artículo 8 del Estatuto de Roma detalla la lista de actos que equivalen a crímenes de guerra en conflictos no internacionales. La lista incluye “violaciones graves” del artículo 3 común y otras como ataques directos contra civiles o contra quienes prestan ayuda humanitaria, pillaje, violación u otras formas graves de violencia sexual, reclutamiento de menores de 15 años, o utilización de éstos para participar activamente en hostilidades, y el desplazamiento forzado de civiles excepto si lo exigen razones imperativas de seguridad o militares.

El artículo 7 del Estatuto de Roma enumera actos que pueden significar crímenes de lesa humanidad, considerados como tales “cuando se comenta[n] como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”, entre estos actos se encuentran el asesinato, la esclavitud, la deportación o el traslado forzoso de población, la tortura, la violación y otras formas de violencia sexual de gravedad comparable, la desaparición forzada de personas y “otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física”.

Los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra son actos por los que los individuos, ya sean agentes estatales o no estatales, pueden tener responsabilidad penal en virtud del derecho internacional. La legislación penal internacional por lo tanto, concierne directamente a la rendición de cuentas de los miembros de grupos armados no estatales. El artículo 25 del Estatuto de Roma establece la responsabilidad penal individual, el artículo 28 establece la responsabilidad penal de los mandos militares por actos criminales cometidos por sus subordinados.

Estos tribunales penales internacionales han actuado contra individuos pertenecientes a grupos armados no estatales. En 2003, cinco presuntos líderes del

²³ El acuerdo de enero de 2002 entre la ONU y el gobierno de Sierra Leona estuvo precedido de la Resolución 1315 (2000) del Consejo de Seguridad de la ONU. El tribunal tiene el mandato de juzgar a aquellos que tiene la más alta responsabilidad en la comisión de graves violaciones del derecho internacional humanitario y de las leyes nacionales cometidas en el territorio de Sierra Leona desde el 30 de noviembre de 1996. Para más información, consúltese el sitio Web del Tribunal Especial para Sierra Leona, <http://www.sc-sl.org>.

²⁴ Para más información sobre la Corte Penal Internacional (CPI), consúltese <http://www.icc-cpi.int>. Se puede encontrar el Estatuto de Roma en <http://www.un.org/law/icc/statute/romefra.htm>.



Frente Revolucionario Unido (*Revolutionary United Front*, RUF) fueron procesados individualmente por el Tribunal Especial de Sierra Leona.²⁵ En noviembre de 2005, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia encontró a Haradin Bala, miembro del Ejército de Liberación de Kosovo (*Kosovo Liberation Army*, KLA), culpable de tortura, tratos crueles y asesinato como violaciones de las leyes y costumbres de la guerra cometidos en Kosovo a mediados de 1998.²⁶ En otro caso, el juicio de tres comandantes del KLA prosigue en el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia; los individuos están acusados de crímenes de lesa humanidad y violaciones de las leyes y costumbres de la guerra.²⁷ En julio de 2005, la Corte Penal Internacional (CPI) expidió órdenes de detención contra cinco comandantes del Ejército de Resistencia del Señor (*Lord's Resistance Army*, LRA) de Uganda y, en febrero de 2006, la corte inició acciones judiciales contra Thomas Lubanga, líder de la Unión de Patriotas Congoleños (*Union des Patriotes Congolais*, UPC) en la República Democrática de Congo (DRC) (véase la sección 2.2. de este documento).²⁸

1.2 Seguimiento, investigación, denuncia y presión – la labor de las ONG de derechos humanos

El trabajo de algunas ONG de derechos humanos y humanitarias se centra en llevar a cabo acciones para presionar a los gobiernos – y en menor medida a grupos armados – para que respeten los derechos establecidos en las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Las denuncias del movimiento de derechos humanos pueden generar publicidad e influir para que gobiernos e instituciones influyentes ejerzan presión diplomática y económica sobre los gobiernos que comenten abusos.²⁹ Del mismo modo, la denuncia pública de abusos cometidos por grupos armados, propagando su falta de respeto de las normas de derechos humanos, puede ejercer presión sobre dichos grupos con el propósito de inducirles a mejorar su conducta. El secretario general de la ONU ha descrito estas formas de presión de la siguiente manera:

“En los planos político y práctico existen medios que pueden ejercer una gran influencia en todas las partes en conflicto. En el mundo actual, las partes en conflicto no pueden actuar aisladamente. La viabilidad y el éxito de sus proyectos políticos y militares dependen de redes de cooperación y buena voluntad que las vinculan al mundo exterior, a sus vecinos inmediatos y a la comunidad internacional en general. Por ende, existen poderosos medios para influir en todas las partes en conflicto: la fuerza de la opinión pública nacional e internacional; la responsabilidad internacional por la que velan la

²⁵ Tribunal Especial para Sierra Leona, <http://www.sc-sl.org/RUF.html>.

²⁶ Limaj et al. (Case IT-03-66), Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, <http://www.un.org/icty>. (EL Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia utiliza el término “violaciones de las leyes o costumbres de la guerra” para referirse a los tipos de actos que el Estatuto de Roma de la CPI define como crímenes de guerra.)

²⁷ Haradinaj, Balaj y Brahimaj (caso IT-04-84), Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, op. cit.

²⁸ Corte Penal Internacional, <http://www.icc-cpi.int>.

²⁹ Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/about/faq>.



Corte Penal Internacional y los tribunales especiales; la restricción al suministro de armas y corrientes financieras del exterior y el comercio ilícito de recursos naturales; la fuerza y el nivel de vigilancia cada vez mayores de la sociedad civil a escala nacional e internacional; y la cobertura de los medios de comunicación.”³⁰

Un elemento fundamental de la estrategia es atraer la atención pública sobre la conducta de quienes violan las normas de derechos humanos y del derecho humanitario. Este método de influencia, que usan organizaciones como Amnistía Internacional o Human Rights Watch, comprende una amplia gama de actividades como la investigación y publicación de informes sobre violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario, la presión activa y las campañas, tanto en el país en cuestión como internacionalmente, y trabajo para poner fin a la impunidad instando públicamente a que aquellos que han cometido abusos sean llevados ante la justicia y haciendo recomendaciones para reformas a largo plazo en los planos jurídico, policial y de otro tipo.

Estas organizaciones confían en gran medida en la colaboración con organizaciones e individuos a nivel local o regional. Algunas de ellas, como la Oficina Quaker de la ONU, centra su trabajo en la ONU, la UE, las organizaciones financieras internacionales y otros órganos de este tipo para llamar la atención sobre los abusos cometidos contra los derechos humanos o las normas humanitarias y para tratar de generar una presión que pueda influir en quienes comenten tales abusos.

El acento que se pone en casos individuales de víctimas de abusos de derechos humanos, a menudo utilizando testimonios de las víctimas o de testigos, es un rasgo característico de los informes de derechos humanos de las ONG. Se trata de llamar la atención de los órganos relevantes de la ONU, o de otras instituciones o Estados, y del público en general sobre el sufrimiento de las víctimas. Los llamamientos internacionales, por lo tanto, tienen por objetivo expresar públicamente solidaridad con las personas vulnerables, especialmente con aquellos a quienes se les niega la oportunidad de ser escuchados.

Las principales organizaciones de derechos humanos no negocian con los grupos armados. Sin embargo, si es posible, pueden encontrarse con representantes de los grupos armados para presentarles las conclusiones de una investigación, sus preocupaciones y recomendaciones o para tratar la política y práctica de derechos humanos del grupo.

* * *

El enfoque de las ONG de derechos humanos descrito anteriormente pretende influir en las políticas y prácticas de los grupos armados aplicando varias formas de presión externa sobre ellos. Otras ONG y agencias humanitarias, entre las que se encuentran las propias agencias operativas de la ONU, utilizan varias formas de

³⁰ Informe del secretario general de la ONU sobre los niños y los conflictos armados, Doc. UN. A/59/695-S/2005/72, 9 de febrero de 2005, párr. 77, <http://www.un.org/spanish/docs/report05/repl05.htm>.



establecimiento de contacto para influir sobre los grupos armados. Esta noción de contacto cubre una amplia gama de enfoques como el diálogo, la defensa de posturas, la educación y la negociación, entre otros. También incluye una variedad de objetivos. Algunas ONG y agencias humanitarias dialogan con grupos armados para lograr que dichos grupos respeten las normas humanitarias. Otros, especialmente las agencias que proporcionan asistencia humanitaria, negocian con los grupos armados para lograr acceso a las poblaciones civiles que intentan proteger. El contacto también puede entablarse por razones políticas con el fin de persuadir a los grupos armados para que negocien una solución pacífica al conflicto. Tanto el contacto por razones humanitarias como el contacto político pueden realizarse directa o indirectamente, a través de terceros, según las circunstancias y las necesidades y posibilidades que se presentan en cada situación.



1.3 Establecimiento de contacto para lograr el respeto de las normas humanitarias

La ONG internacional Llamamiento de Ginebra establece contactos grupos armados (actores no estatales)³¹ en un proceso basado en el diálogo para lograr el compromiso a largo plazo de respetar una prohibición internacional contra el uso de minas antipersonal y, más generalmente, un mayor respeto de las normas internacionales. El Llamamiento de Ginebra fue creado partiendo de la idea que los actores no estatales a menudo consideran que las normas y tratados internacionales negociados y adoptados por los Estados contra los que luchan no se les puede aplicar a ellos. Por lo tanto, la inclusión de actores no estatales en un proceso, que incluye tanto el diálogo como un mecanismo formal para demostrar su compromiso para poner fin al uso de minas antipersonal, fue considerado un paso necesario para “universalizar” la prohibición contra las minas antipersonal ya que el Tratado de Ottawa, que prohíbe el uso de ese tipo de minas, está abierto a la ratificación por parte de Estados, pero no por parte de grupos armados no estatales.³²

El compromiso de los actores no estatales se formaliza al firmar una Escritura de Compromiso, un proceso basado en un enfoque inclusivo en lugar de exclusivo o represivo en relación con esos actores.³³ El trabajo del Llamamiento de Ginebra implica continuo diálogo con los actores no estatales con el fin de persuadirlos para que firmen la Escritura de Compromiso y prosigue una vez formalizada la firma con el apoyo que presta para su puesta en práctica, el control que hace de su cumplimiento y las medidas que pone en práctica para garantizar la rendición de cuentas.³⁴ La organización también proporciona apoyo a través de formación directa o talleres y actúa como puente entre las agencias de desminado y las de destrucción de arsenales, especialmente cuando los actores no estatales carecen de recursos y conocimientos para cumplir su compromiso.³⁵

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) también contacta directamente con grupos armados para lograr el cumplimiento por parte de éstos del DIH al llevar a cabo sus operaciones. Una de las actividades fundamentales del CICR es el trabajo que realiza para hacer que las fuerzas armadas gubernamentales reciban una formación sistemática en materia de DIH, normas de derechos humanos y principios humanitarios.³⁶ Desde hace muchos años, el CICR también lleva ofreciendo ese tipo de formación y asesoramiento sobre el DIH a los grupos

³¹ Llamamiento de Ginebra utiliza el término actor armado no estatal (ANE) para referirse a cualquier actor armado que opera fuera del control del Estado y recurre a la fuerza para lograr sus objetivos políticos o semi políticos. Entre esos actores se encuentran grupos armados, grupos rebeldes, movimientos de liberación y gobiernos *de facto*. Véase <http://www.genevacall.org>.

³² Correspondencia con Pascal Bongard, Llamamiento de Ginebra, 13 de febrero de 2006.

³³ Reusse-Decrey, “La lucha contra las minas terrestres: una posibilidad para conversaciones de paz en Colombia”, en Robert Ricigliano (ed.), *Opciones de Compromiso: Acercamientos con grupos armados en procesos de paz*, Conciliation Resources, serie Accord 16, 2005, <http://www.c-r.org/our-work/accord/engaging-groups/documents/accord16esp.pdf>.

³⁴ Entrevista con Pascal Bongard, Llamamiento de Ginebra, 1 de marzo de 2006.

³⁵ Correspondencia con Pascal Bongard, Llamamiento de Ginebra, op. cit.

³⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), <http://www.icrc.org>.



armados, bajo la premisa que los principios humanitarios deben ser conocidos por todas las partes en un conflicto.³⁷ El CICR contacta directamente con grupos armados para difundir información sobre su mandato y sobre el DIH, organiza talleres de formación con miembros de esos grupos y proporciona un marco teórico y práctico para la aplicación de los Convenios de Ginebra en situaciones de conflicto armado que afectan a los grupos. En 2004, por ejemplo, el CICR proporcionó este tipo de formación a grupos armados en la República Democrática de Congo (RDC), Sudán (para el Movimiento/Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán, *Sudan People's Liberation Movement/Army -SPLM/A-* y en Darfur), Filipinas (para el Nuevo Ejército del Pueblo, *New People's Army -NPA-* y el Frente Moro de Liberación Islámica, *Moro Islamic Liberation Front -MILF-*) y Colombia. En Uganda, sin embargo, el CICR no pudo llevar a cabo estas actividades con el Ejército de Resistencia del Señor (*Lord's Resistance Army, LRA*) debido a la falta de contacto con el grupo.³⁸

Uno de las labores fundamentales del CIRC en conflictos armados es la de visitar y garantizar la protección de los detenidos relacionados con el conflicto armado; en este caso, el CIRC también contacta tanto con grupos armados como con fuerzas gubernamentales. Por ejemplo, en 2004, el Comité visitó regularmente en Sudán soldados gubernamentales detenidos por el SPLM/A y en Darfur visitó detenidos en manos de grupos opositores; en Nepal, el Comité facilitó la liberación de más de 70 personas capturadas durante los ataques del Partido Comunista de Nepal (Maoísta) y visitó a otros detenidos que permanecían bajo la custodia del grupo. El Comité también interviene directamente con grupos armados, donde es posible, para poner fin a los abusos del DIH.³⁹ Por ejemplo, en 2004 en Sri Lanka, donde se producían continuamente asesinatos en el contexto de luchas entre facciones de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil, TLET (*Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE*) así como de informes que apuntaban al reclutamiento de menores, el CICR recogió información sobre violaciones del DIH y presentó el resultado de su investigación a los líderes de las facciones, instándoles a poner fin a tales prácticas.⁴⁰

1.4 El establecimiento de contacto para obtener acceso humanitario

La acción humanitaria tiene una doble dimensión de asistencia y protección, complementarias entre sí. El objetivo de asistencia implica la provisión de bienes y servicios para satisfacer las necesidades físicas y socioeconómicas básicas. La agencia humanitaria que presta esta asistencia necesita, por tanto, garantizar que el gobierno o el grupo armado que controla el territorio permite, o al menos no obstaculiza, el trabajo de asistencia. La protección se centra en lograr el respeto de los derechos de los individuos en virtud del derecho internacional (normas del

³⁷ Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos, *Ends and Means: Human rights approaches to armed groups*, 2000, pág.50, <http://www.ichrp.org>.

³⁸ Informe Anual del CICR 2004, http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/section_annual_report_2004.

³⁹ Informe Anual del CICR 2004, op. cit.

⁴⁰ Informe Anual del CICR 2004, op. cit.



derecho internacional, DIH y el derecho relativo a los refugiados) y conseguir que el gobierno, los grupos armados y todo aquel en posición de ejercer control o influencia sobre esos individuos respeten esos derechos.⁴¹

Los objetivos de las agencias humanitarias a la hora de establecer contacto con grupos armados son proveer asistencia crucial para salvar vidas y protección para poblaciones vulnerables que viven en zonas de conflicto, así como limitar las consecuencias del conflicto armado y evitar sufrimiento además de promover el respeto por parte del grupo armado de las normas humanitarias y de derechos humanos. Las negociaciones humanitarias no confieren legitimidad o reconocimiento alguno a los grupos armados ni implican que los negociadores humanitarios estén de acuerdo con la ideología de los grupos armados con los que establece contacto.⁴²

Para lograr estos objetivos, las organizaciones humanitarias (agencias de la ONU, el CIRC y las ONG) deben negociar su acceso a los civiles y la seguridad para el personal humanitario en las áreas que están bajo en control de los grupos armados o donde tales grupos son activos. El proceso de establecimiento de contacto puede ser utilizado también como una oportunidad para promover un mejor conocimiento y respeto de las normas humanitarias y del derecho internacional (por ejemplo, promoviendo el respeto de la condición de civiles de aquellos que se encuentran en una zona de conflicto sin no toman parte en él).⁴³

Desde hace muchos años, las agencias de la ONU, en especial, UNICEF, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), generalmente a través de su personal sobre el terreno, han llevado a cabo negociaciones *ad hoc* con partes en conflictos, en ocasiones, directamente con comandantes locales, con el fin de lograr objetivos humanitarios específicos. UNICEF ha desarrollado el concepto de “días de tranquilidad” en los detalles operativos de ceses el fuego humanitarios para permitir la inmunización, la provisión de alimentos para niños y otras actividades en zonas de conflicto. Del mismo modo, el ACNUR y la OCAH han entablado negociaciones para lograr el acceso y la protección de poblaciones vulnerables y desplazadas.⁴⁴

La Operación Supervivencia para Sudán (*Operation Lifeline Sudan, OLS*), establecida en abril de 1989, ejemplariza cómo el contacto por razones humanitarias puede funcionar satisfactoriamente en la práctica. La OLS mantuvo un extenso programa de asistencia humanitaria en ambos lados del conflicto y fue la primera vez que un gobierno daba permiso a UNICEF para proporcionar ayuda humanitaria a

⁴¹ Para una información más detallada sobre estas dos áreas complementarias de la acción humanitaria, véase el Manual OCAH, op. cit., Sección 5.2.

⁴² David Petrasek, “Vive la difference? Alternativas humanitarias y políticas de compromiso con grupos armados”, en Robert Ricigliano (ed.), *Opciones de Compromiso*, op. cit.

⁴³ Manual OCAH, op. cit., Sección 2.2.

⁴⁴ Informe del Manual OCAH, op. cit., Sección 2.2.

⁴⁴ Informe del secretario general de la ONU sobre los niños y los conflictos armados, A/58/546-S/2003/1053, 10 de noviembre de 2003, párr. 73, <http://www.un.org/spanish/documents/repssc.htm>



poblaciones bajo en control de un grupo armado de oposición. A principios de 1989, tras años de guerra civil y de una sequía desastrosa el año anterior, en la que 250.000 personas murieron y al menos tres millones quedaron desplazadas, el secretario general de la ONU pidió a UNICEF que se reuniera con las partes en el conflicto.⁴⁵ El gobierno sudanés, el Movimiento/Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán (*Sudan People's Liberation Movement/Army, SPLM/A*) y UNICEF establecieron un acuerdo tripartito que definía una serie de reglas básicas para las operaciones de UNICEF/OLS en las áreas controladas por el SPLM/A.⁴⁶ El acuerdo tenía por objetivo "definir unas normas de conducta mínimas aceptables para las actividades de las agencias de OLS y la Asociación Sudanesa de Ayuda y Rehabilitación, su interlocutor oficial."⁴⁷ El acuerdo hacía referencia a los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales de 1977 y expresaba su adhesión a ellos, así como a la Convención sobre los Derechos del Niño. Además, establecía que el objetivo fundamental de OLS y de SRRA era proporcionar asistencia humanitaria a los civiles que lo necesitaran.⁴⁸

OLS fue eficaz, no sólo a la hora de distribuir alimentos y medicinas y asistir a la población, también contribuyó a la consecución de otros cambios. Condujo a una reducción de los combates, al menos en los pasillos de tranquilidad, y permitió que los civiles pudieran desplazarse de unas áreas a otras. En 1995, el SPLA se convirtió en el primer grupo en lucha contra un gobierno reconocido que se comprometía a acatar las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño.⁴⁹

En 1991, la Asamblea General de la ONU reconoció la necesidad por parte de las organizaciones operativas de la ONU de entablar negociaciones con todas las partes en los conflictos con el fin de facilitar el acceso para prestar asistencia.⁵⁰ La necesidad cada vez mayor que tienen las agencias humanitarias de negociar con grupos armados ha venido reflejada regularmente desde 1999 en los informes del secretario general de la ONU sobre la protección de civiles en conflictos armados. Estos informes han destacado la importancia de las negociaciones entre las partes

⁴⁵ UNICEF, "Niños como zonas de paz", en el *Estado mundial de la infancia*, 1996, <http://www.unicef.org/spanish/sowc06/>. Para información más detallada sobre OLS, véase Iain Levine, *Promoting Humanitarian Principles: the Southern Sudan experience*, Overseas Development Institute (ODI), Red de Asistencia y Rehabilitación (*Relief and Rehabilitation Network*), ahora llamada Red de Práctica Humanitaria (*Humanitarian Practice Network*). Documento 21, 1997 y Mark Bradbury, Nicholas Leader y Kate Mackintosh, *The "Agreement on Ground Rules" in South Sudan*, informe del Grupo sobre Política Humanitaria 4, 2000, ambos disponibles en <http://www.odihpn.org/publist.asp> (se necesita registrarse gratuitamente).

⁴⁶ SPLM/OLS Agreement on Ground Rules, apéndice 1 de Iain Levine, op. cit., o apéndice 2 de Mark Bradbury y otros, op. cit.

⁴⁷ SPLM/OLS Agreement on Ground Rules, op. cit., Preámbulo.

⁴⁸ SPLM/OLS Agreement on Ground Rules, op. cit., Preambulo y sección A, párr.1.

⁴⁹ UNICEF, op. cit.

⁵⁰ Resolución de la Asamblea General 46/182, reforzamiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de la ONU, párr. 35(d), <http://www.un.org/spanish/documents/resga.htm>



del conflicto para garantizar el acceso a los grupos vulnerables y su protección.⁵¹ Recientemente, tras la adopción por parte del Consejo de Seguridad de la ONU de dos resoluciones en 1999 y 2000 sobre la protección de civiles en los conflictos armados,⁵² el Consejo ha reconocido este punto, adoptando en 2002 un *aide-mémoire* para facilitar la consideración por parte del Consejo de Seguridad de la protección de los civiles en los conflictos armados. El *aide-Mémoire* indica que durante las deliberaciones del Consejo de Seguridad sobre los mandatos de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU, el Consejo tendrá en consideración, como medio para lograr acceso a las poblaciones vulnerables, la toma de contacto estableciendo un diálogo sostenido con todas las partes del conflicto armado.⁵³

El secretario general de la ONU ha llamado la atención sobre la importancia de tales negociaciones humanitarias y sobre el posible impacto negativo de la decisión de los Estados de evitar que las agencias humanitarias entablen contacto con grupos armados:

“Los ataques violentos contra los civiles y la negativa de acceso humanitario por los grupos armados no estatales son características comunes de los conflictos armados de la actualidad. La promoción del respeto al derecho internacional humanitario y a las normas de derechos humanos y la prestación de asistencia humanitaria a las poblaciones que se encuentran en zonas controladas por grupos armados requieren el diálogo con esos grupos [...]. La designación de determinados grupos armados no estatales como organizaciones terroristas ha tenido consecuencias adversas en las oportunidades para las negociaciones humanitarias. La prohibición del diálogo con los grupos armados en Colombia, por ejemplo, ha producido graves restricciones al acceso a las poblaciones necesitadas. Resulta crucial un planteamiento coherente con respecto a la relación con los grupos armados por parte de la comunidad internacional humanitaria, a fin de evitar manipulaciones por parte del grupo armado interesado, así como en reconocimiento del carácter neutral e imparcial de las operaciones humanitarias de las Naciones Unidas. La presión política y la diplomacia bilateral son fundamentales para apoyar el diálogo entre los organismos humanitarios y los agentes no estatales en cuestiones relativas a la protección y al acceso”.⁵⁴

El informe del secretario general de la ONU de 2001 sobre la protección de los civiles en los conflictos armados identifica la necesidad de tener un enfoque estructurado y coherente para las negociaciones humanitarias con grupos armados.

⁵¹ Informes del secretario general de la ONU sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, Doc. ONU. S/1999/95; S/2001/331; S/2002/1300; S/2004/431 y S/2005/740, <http://www.un.org/spanish/docs/report05/repl05.htm>

⁵² Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU 1265 (1999) y 1296 (2000), <http://www.un.org/spanish/documents/scres.htm> .

⁵³ Consejo de Seguridad de la ONU, declaración del presidente del Consejo de Seguridad, Doc. ONU. S/PRST/2002/6, 15 de marzo de 2002, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/288/96/PDF/N0228896.pdf?OpenElement>

⁵⁴ Informe del secretario general de la ONU sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, Doc. ONU. S/2004/431, párr. 41, <http://www.un.org/spanish/docs/report04/repl04.htm>



En ese informe, el secretario general explicaba que había pedido al Comité Permanente entre Organismos que elaborase “un manual de negociaciones y estrategias de acceso en el que figuren normas para la intervención y la retirada de los organismos de ayuda, exigencia de condiciones, procedimientos de tramitación de permisos, evaluación de las necesidades y otros principios expuestos en el presente informe”.⁵⁵ El manual fue publicado por la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) en enero de 2006 como guía para los profesionales de la asistencia humanitaria que negocian con grupos armados.⁵⁶

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger las vidas y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y proporcionarles su asistencia. El Comité también tiene por misión evitar el sufrimiento y promover y reforzar el derecho humanitario y los principios humanitarios universales.⁵⁷ En 2004, en Darfur, basándose en su estricta neutralidad y en sólidos contactos establecidos con todas las partes en el conflicto, el CICR pudo desarrollar su labor en la mayor parte de de la región, proporcionando asistencia a los más necesitados, y lideró el trabajo para el reestablecimiento de contactos entre miembros de familias separadas por el conflicto. El Comité hizo frecuentes llamamientos a las autoridades y a todos los grupos armados para que protegieran a los civiles y garantizaran que les llegase la ayuda en virtud del DIH.⁵⁸

El Consejo Noruego de Refugiados ha organizado talleres de formación para la protección de personas desplazadas internamente que han contado con la participación de miembros de grupos armados. Se utilizaron en ellos los principios rectores aplicables al desplazamiento interno⁵⁹ como marco de discusión, para facilitar un debate imparcial sobre la situación específica de determinados grupos de personas desplazadas internamente.⁶⁰

Las negociaciones con grupos armados para lograr acceso humanitario deben basarse siempre en un marco de aplicación imparcial de principios humanitarios fundamentales y la agencia humanitaria debe comunicar estos principios al grupo armado en cuestión.⁶¹ Los profesionales de la asistencia humanitaria deben asimismo tener en cuenta algunos de los desafíos que conlleva la toma de contacto por razones humanitarias. Las agencias que establecen contacto por razones humanitarias deben tener muy claros sus propios principios antes de comenzar el diálogo. También deben tener claros los límites de sus propios

⁵⁵ Informe del secretario general de la ONU sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, UN Doc. S/2001/331, párr. 26, <http://www.un.org/spanish/docs/report01/repl01.htm>

⁵⁶ Manual OCAH, op. cit. Gran parte de esta sección está basada en este manual.

⁵⁷ Misión del CICR, <http://www.icrc.org>.

⁵⁸ Informe Anual del CICR 2004, op. cit.

⁵⁹ Los principios rectores aplicables al desplazamiento interno de 1998 reformulan y recogen las normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario relevantes para las personas desplazadas internamente, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/104/84/PDF/G9810484.pdf?OpenElement>.

⁶⁰ Greta Zeender, “Getting non-state actors to protect IDPs”. Revista de migraciones forzadas 24, suplemento sobre personas desplazadas internamente, octubre de 2005, <http://www.fmreview.org>.

⁶¹ Manual OCAH, op. cit., Sección 3.2.



mandatos y de su legitimidad si van a entablar un diálogo que incluya asuntos de política general como, por ejemplo, los pasos a seguir para lograr la paz o las demandas fundamentales del grupo armado.⁶² En alguna ocasión, el grupo armado ha logrado enfrentar a las organizaciones humanitarias entre sí o ha entablado negociaciones exclusivamente para hacer crecer su legitimidad. Existe también preocupación ante la posibilidad de que las negociaciones tengan un impacto negativo en las condiciones humanitarias o pongan en peligro la seguridad de los beneficiarios de la asistencia humanitaria.⁶³

Algunas ONG humanitarias combinan el contacto con elementos de denuncia descritos en la sección 1.2 de este documento. Por ejemplo, Médicos Sin Fronteras (*Médecins Sans Frontières*, MSF) proporciona asistencia médica de emergencia a poblaciones en peligro, también en zonas de conflicto. Al mismo tiempo que lleva a cabo su asistencia humanitaria, MSF también intenta sensibilizar sobre situaciones de crisis y actúa como testigo. MSF considera que una parte importante de su trabajo es empezar a hacer frente a toda violación de derechos humanos fundamentales, llevada a cabo por actores políticos o con el apoyo de éstos, que descubra sus equipos sobre el terreno. Esta acción se realiza exponiendo a los responsables de tales actos, ejerciendo presión sobre ellos a través de la movilización de la comunidad internacional y haciendo pública la información.⁶⁴

Acción Contra el Hambre (*Action Contre la Faim*, ACF) proporciona asistencia a poblaciones civiles en momentos de crisis con intervenciones de emergencia y, posteriormente, mediante programas de rehabilitación y desarrollo sostenible. La organización mantiene una estricta neutralidad política y religiosa a la hora de llevar a cabo su trabajo. Sin embargo, Acción Contra el Hambre puede denunciar las violaciones de derechos humanos de las que es testigo así como los obstáculos que encuentra para realizar su acción humanitaria.⁶⁵

En ocasiones, el contacto directo con grupos armados puede resultar imposible por las dificultades para localizar un portavoz en el grupo o debido a la forma de operar del grupo. También pueden existir limitaciones legales al contacto directo con un grupo armado cuando el gobierno se niega a permitir que una organización negocie o establezca un diálogo con dicho grupo.

1.5 Establecimiento de contacto político – procesos de paz y resolución de conflictos

⁶² Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos, *Ends and Means*, op. cit., pág.47.

⁶³ Véase por ejemplo, Mark Cutts, *The Humanitarian Operation in Bosnia, 1992-95: Dilemmas of negotiating humanitarian access*, Nuevos Temas de Investigación sobre Refugiados, documento de trabajo No. 8, Unidad de Política de Investigación de Ginebra, ACNUR, 1999, <http://www.jha.ac/articles/u008.pdf>.

⁶⁴ Médecins Sans Frontières (MSF), <http://www.msf.org>.

⁶⁵ Action Contre la Faim (ACF), <http://www.actioncontrelafaim.org>; Action Against Hunger (AAH), <http://www.aah-usa.org/who/charter.html>, <http://www.aahuk.org/info.htm>.



El establecimiento de contactos políticos describe la tarea de intentar persuadir a grupos armados para que negocien un cese el fuego o para lograr la resolución pacífica de un conflicto armado e incluye la facilitación de la participación de los grupos en los procesos de paz.

Los gobiernos de otros Estados a menudo toman parte en la mediación o facilitación de conversaciones de paz entre gobiernos y grupos armados en zonas de conflicto. Los representantes de los ministerios de asuntos exteriores de varios países ayudan en la negociación de acuerdos y ceses el fuego y supervisan esos procesos hasta el fin efectivo de los conflictos armados. En los últimos veinte años, NGO y otros grupos no oficiales e individuos han jugado diversos papeles en relación con los grupos armados y la construcción de la paz.⁶⁶

Desde principios de los noventa, Noruega ha facilitado varios procesos de paz y reconciliación comprometiéndose con ellos a largo plazo, incluso una vez que se ha alcanzado el acuerdo de paz. La tarea por la paz de Noruega está supeditada a que todas las partes involucradas muestren una voluntad genuina de negociar y acepten el papel de Noruega como mediador. En Sri Lanka y Filipinas, Noruega es el facilitador oficial de las negociaciones de paz. En Sudán, Noruega forma parte, junto con Estados Unidos y el Reino Unido, de la troika de países que asiste en el proceso de paz y también juega diversos papeles en otros procesos de paz. Noruega proporciona asistencia humanitaria en áreas afectadas por conflictos armados pero considera que, a la hora de garantizar la utilización eficiente de los recursos, la asistencia humanitaria básica debe complementarse con esfuerzos encaminados a promover soluciones políticas al conflicto. La tarea por la paz y la reconciliación son, por lo tanto, parte integrante de la labor humanitaria de Noruega.⁶⁷

La actual participación de Noruega en el proceso de paz de Sri Lanka comenzó a comienzos de 1997. En febrero de 2000, Noruega aceptó la petición del gobierno de Sri Lanka y los altos mandos de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil, TLET (*Liberation Tigers of Tamil Eelam*, LTTE) para que prestase su asistencia al proceso como tercer Estado. Un acuerdo de cese el fuego entró en vigor en febrero de 2002. Noruega lidera la misión internacional de observación que controla el acuerdo de alto el fuego, la Misión de Vigilancia de Sri Lanka, formada por observadores de los cinco países nórdicos, Noruega, Finlandia, Suecia, Dinamarca e Islandia.⁶⁸

En agosto de 2005 y como resultado de las conversaciones de los meses anteriores, facilitadas por la Iniciativa para la Gestión de Crisis (Crisis Management Initiative)⁶⁹ del ex presidente finlandés Martti Ahtisaari, con el apoyo de la Comisión

⁶⁶ Véase Julian Thomas Hottinger, "La relación entre la diplomacia de primera vía (track one) y la de segunda vía (track two)", en Robert Ricigliano (ed.), *Choosing to Engage*, op. cit.

⁶⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, <http://odin.dep.no/ud/english/bn.html>.

⁶⁸ Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, op. cit. y <http://www.norway.lk>; Misión de Vigilancia de Sri Lanka, <http://www.slmm.lk>.

⁶⁹ La Iniciativa para la Gestión de Crisis es una organización no gubernamental independiente, fundada en 2000, que tiene por objetivo reforzar la prevención de crisis, la gestión activa de las mismas y la capacidad de rehabilitación de la comunidad internacional tras los conflictos, buscando para ello



Europea y los gobiernos de los Países Bajos, Finlandia, Noruega y Suiza, se firmó en Helsinki un acuerdo entre el gobierno de Indonesia y el Movimiento Aceh Libre (*Free Aceh Movement, GAM*).⁷⁰ El acuerdo fue seguido en septiembre por el despliegue de una misión civil no armada, la Misión de Observación en Aceh, formada por 250 observadores de la Unión Europea y cinco de Estados miembros de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático) para supervisar la puesta en práctica del acuerdo.⁷¹

El Centro para el Diálogo Humanitario (Centre for Humanitarian Dialogue) es una organización independiente e imparcial que promueve y facilita el diálogo entre las partes beligerantes en una serie de proyectos de resolución de conflictos. Por ejemplo, ayudó a facilitar la negociación y puesta en práctica de un acuerdo de cese el fuego bajo supervisión internacional en Darfur en 2004. En 2005, la organización se reunió con representantes del gobierno de Filipinas, el Frente Moro Islámico de Liberación (*Moro Islamic Liberation Front, MILF*) y miembros de la sociedad civil para discutir la puesta en práctica de los elementos no resueltos del Acuerdo de Paz de 1996. Desde febrero de 2004, el Centro ha prestado su apoyo al gobierno noruego en su papel de tercera parte en las conversaciones de paz entre el gobierno filipino y el Frente Democrático Nacional (*National Democratic Front, NDF*), que negocia en nombre del Partido Comunista de Filipinas (*Communist Party of the Philippines, CPP*), y el Nuevo Ejército del Pueblo (*New People's Army, NPA*).⁷²

Conciliation Resources trabaja en colaboración con organizaciones locales e internacionales de la sociedad civil y con gobiernos para prevenir la violencia, promover la justicia social y transformar el conflicto en oportunidades para el desarrollo. La organización lleva a cabo actividades de investigación y presión y organiza talleres y seminarios destinados a promover enfoques prácticos para la resolución de conflictos. Por ejemplo, en 2005, abogó ante el Congreso de Estados Unidos para que entablara contactos con grupos armados, promoviera el diálogo político y abogara a su vez contra la proscripción de esos grupos.⁷³ En Sierra Leona, Conciliation Resources trabaja al nivel de la comunidad organizando talleres de supervisión de la paz y apoyo a la juventud. Trabaja con ex combatientes que constituyen un grupo fundamental cuyo desarrollo es imprescindible para el fomento de la paz en el país.⁷⁴

soluciones prácticas y realistas. Es una organización registrada en Finlandia enfocada en la comunidad internacional. El miembro fundador y actual presidente es el ex presidente de Finlandia, Martti Ahtisaari, <http://www.cmi.fi>.

⁷⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, <http://formin.finland.fi/english>.

⁷¹ Misión de Observación en Aceh, <http://www.aceh-mm.org>.

⁷² El Centro para el Diálogo Humanitario facilita el diálogo entre partes en conflicto para alcanzar acuerdos que reduzcan las consecuencias humanitarias del conflicto, incrementar la seguridad humanitaria y, en último término, contribuir a la resolución pacífica del conflicto. Entre sus actividades se encuentran la mediación directa y la asistencia en los esfuerzos de terceras partes en procesos de paz. La organización también lleva a cabo proyectos de investigación y análisis y presenta recomendaciones prácticas de política para mejorar los esfuerzos a nivel internacional destinados a garantizar y mantener la paz, <http://www.hdcentre.org>.

⁷³ Presentación de Conciliation Resources, Washington DC, 2005.

⁷⁴ Correspondencia con Celia McKeon, Conciliation Resources, 8 de marzo de 2006.



1.6. La decisión de no establecer ningún contacto

Bajo ciertas circunstancias, las organizaciones o agencias pueden decidir no establecer contacto alguno con un grupo o cesar todo contacto si consideran que ya no es seguro mantenerlo o que, de continuar, supondría actuar contra su mandato; o en el caso de que exista una política generalmente aceptada por parte de las agencias humanitarias y ONG de no entablar contactos con un grupo concreto. Por ejemplo, en Sierra Leona, la mayoría de las agencias humanitarias y de asistencia se negaron a trabajar en áreas bajo control del Frente Unido Revolucionario (*Revolutionary United Front*, RUF) entre 2000 y 2001, en línea con la política de aislamiento establecida por la ONU. Tan solo Médicos Sin Fronteras (MSF) y Acción Contra el Hambre (ACH) mantuvieron su contacto con el grupo estimando que el aislamiento no iba ni a “corregir” la mala conducta del RUF ni a ayudar a proteger a la población civil.⁷⁵

La cuestión de si se deben establecer contactos o no representa un dilema para cualquier organización humanitaria, cuya decisión depende de una serie de factores que incluyen las circunstancias específicas de la situación, el grupo armado en cuestión y los objetivos específicos de la propia organización. Por ejemplo, cuando quedó evidente para el Llamamiento de Ginebra (véase sección 1.3) que el ELN en Colombia no estaba dispuesto a discutir la posibilidad de renunciar al uso de minas antipersonal ya que lo consideraban esencial para su lucha política y no mostraba ningún indicio de que fuera a ceder en ese extremo, El Llamamiento de Ginebra se planteó romper el contacto establecido con el grupo e interrumpir el diálogo abierto con el ELN hasta que el grupo asumiera una posición más razonable. Sin embargo, el Llamamiento de Ginebra concluyó que romper el contacto supondría abandonar la causa humanitaria de los habitantes de la región y que si existía una posibilidad por remota que fuera de que manteniendo el diálogo se generase una confianza que condujese a un resultado positivo para las víctimas potenciales, se debía continuar por ese camino.⁷⁶

2. El contacto con grupos armados sobre la cuestión de los niños soldados

Esta sección presenta un resumen de tipos de establecimiento de contacto que llevan a cabo agencias humanitarias y ONG internacionales para afrontar la vinculación de los niños y niñas a los grupos armados. Existe un número limitado de organizaciones, ya sean internacionales, regionales o locales, que trabajen exclusivamente sobre el problema de los niños y niñas soldados. En muchos casos, el trabajo de estas organizaciones sobre niños soldados en relación con grupos

⁷⁵ Véase Max Glaser, *Humanitarian Engagement with Non-state Armed Actors: The parameters of negotiated access*, Londres: Overseas Development Institute (ODI), Humanitarian Practice Network, documento 51, 2005, pág.17, <http://www.odihpn.org/publist.asp>.

⁷⁶ Elisabeth Reusse-Decrey, “La lucha contra las minas terrestres: una posibilidad para conversaciones de paz en Colombia”, op. cit.



armados ha surgido como resultado de los contactos que han establecido con esos grupos por razones humanitarias o de derechos humanos.

Las agencias y ONG usan a menudo una combinación de estrategias cuando afrontan la cuestión del reclutamiento y utilización de niños. UNICEF emplea diferentes niveles y formas de toma de contacto en función de la situación, la necesidad de acceder y proteger a una población concreta y el grado de contacto que ya ha sido establecido con un grupo armado o gobierno. Algunos enfoques pueden ser complementarios, como por ejemplo, los contactos establecidos por razones humanitarias y los de naturaleza política, mientras que otros son más difíciles de combinar y pueden afectar al trabajo de los que están en contacto con grupos armados en beneficio de las poblaciones afectadas.⁷⁷

2.1 El marco legal – reclutamiento y utilización de niños soldados en el derecho internacional

El protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (Protocolo Facultativo) es el instrumento legal internacional más importante por lo que respecta a los niños y niñas soldados y se utiliza como marco de control y denuncia de dicha práctica por parte tanto de fuerzas estatales como de grupos armados.

Algunas NGO internacionales y nacionales han utilizado el Protocolo Facultativo como medio eficaz para influir sobre los gobiernos en la cuestión de los niños soldados. Por ejemplo, tras una larga campaña llevada a cabo por la Coalición Paraguaya para poner fin a la Utilización de Niños Soldados y otras ONG, el gobierno paraguayo anunció recientemente que elevaría la edad de reclutamiento voluntario en las fuerzas armadas del país a los 18 años.⁷⁸

En relación con los grupos armados, el artículo 4 del Protocolo facultativo establece:

- “1. Los grupos armados distintos de las fuerzas armadas de un Estado no deben en ninguna circunstancia reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años.

⁷⁷ Se debe recalcar que la utilización de niños soldados tiene también una naturaleza militar y es importante considerar la perspectiva militar del reclutamiento infantil por parte de grupos armados. La organización Search for Common Ground (SFCG) en colaborador con el senador Roméo Dallaire, USAID's Displaced Children and Orphans Fund, la Universidad de Winnipeg y UNICEF Canadá están organizando un taller de trabajo bajo el título: *Expanding the Dialogue: preventing the use of children as soldiers*, Universidad de Winnipeg, Canadá, 28-30 de agosto de 2006, que hace especial hincapié en las consideraciones militares sobre el reclutamiento infantil.
<http://www.childsoldiersinitiative.org/workshop.html>.

⁷⁸ *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General – Treaty I-IV-21*, Compilación de tratados de la ONU, descargada de Internet en inglés el 26 de abril 2006, <http://untreaty.un.org> (suscripción obligatoria).



2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento y utilización, con inclusión de la adopción de las medidas legales necesarias para prohibir y tipificar esas prácticas.
3. La aplicación del presente artículo no afectará la situación jurídica de ninguna de las partes en un conflicto armado.”

A la hora de redactar el Protocolo Facultativo, aunque se debatió la posibilidad de formular el artículo sobre grupos armados aludiendo a “todas las partes implicadas en el conflicto”, como es el caso en DIH, se decidió no adoptar tal enfoque. En su lugar, se redactó esta disposición en términos del marco clásico de derechos humanos, aludiendo a la obligación moral de los grupos armados y a la obligación legal de los Estados Partes.⁷⁹ Los Estados Partes en el Protocolo Facultativo tienen la responsabilidad de sancionar a esos grupos en caso de violación. En otras palabras, el comportamiento de los grupos armados está regulado por las leyes internas.

En relación con el control de la puesta en práctica del artículo 4 del Protocolo Facultativo, las orientaciones a los Estados Partes respecto a los informes que deben presentar al Comité sobre los Derechos del Niño⁸⁰ especifican que los Estados deben proporcionar la información siguiente:

- Los grupos armados que operan en el territorio del Estado Parte o desde éste o que se refugian en él;
- La situación de las negociaciones que se mantengan entre el Estado Parte y los grupos armados;
- Datos desglosados (por ejemplo, por sexo, edad, región, zonas rurales o urbanas y origen social y étnico, tiempo pasado en los grupos armados y tiempo en que han participado en hostilidades) sobre los niños que los grupos armados han reclutado o empleado en las hostilidades y sobre los arrestados por el Estado Parte;
- Todo compromiso escrito o verbal contraído por los grupos armados de no reclutar ni emplear menores de 18 años en hostilidades;
- Las medidas adoptadas por el Estado Parte para sensibilizar a los grupos armados y a las comunidades acerca de la necesidad de evitar el reclutamiento de menores de 18 años y sus obligaciones legales respecto de la edad mínima de reclutamiento fijada en el Protocolo Facultativo para el reclutamiento y la participación en hostilidades;
- La adopción de medidas jurídicas para prohibir y penalizar el reclutamiento y el uso en hostilidades de menores de 18 años por parte de grupos armados y los fallos judiciales pertinentes;

⁷⁹ Rachel Brett, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on Involvement of Children in Armed Conflict (OP/CAC)*, taller sobre los procesos internacionales de establecimiento de normas de derechos humanos, Ginebra, 13-14 de febrero 2005, http://www.ichrp.org/paper_files/120_w_08.doc.

⁸⁰ Todo Estado Parte en el Protocolo Facultativo debe informar al Comité sobre los Derechos del Niño, el órgano de control del tratado, sobre el cumplimiento por parte del Estado de las disposiciones del Protocolo.



- Los programas (por ejemplo, campañas de registro de nacimientos) para impedir que los niños que corren mayor riesgo de ser reclutados o empleados por los grupos armados, tales como los niños refugiados o desplazados internos, los niños de la calle o los huérfanos, sean reclutados o utilizados por los grupos armados.⁸¹

Los Estados Partes que, hasta la fecha, han producido informes para el Comité sobre los Derechos del Niño sobre cómo han puesto en práctica las disposiciones del Protocolo Facultativo, no tiene grupos armados operando en sus territorios, y por lo tanto, no han informado de la puesta en práctica del artículo 4 por parte de actores no estatales.

2.2 Iniciativas llevadas a cabo por la ONU y sus Estados miembros

El Consejo de Seguridad de la ONU

Desde 1999, el Consejo de Seguridad de la ONU ha venido organizando debates anuales sobre los niños afectados por los conflictos armados. Asimismo, ha adoptado resoluciones prácticamente anuales que identifican la cuestión de los niños y conflictos armados como un problema que afecta a la paz y la seguridad internacionales en virtud del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Hasta la fecha, se han adoptado seis resoluciones dedicadas específicamente a los niños y los conflictos armados.⁸²

En 2001, el Consejo de Seguridad de la ONU solicitó que el secretario general produjese una lista de partes en conflictos armados, en situaciones incluidas en la agenda del Consejo, que reclutan y utilizan niños en violación de sus obligaciones internacionales.⁸³ El informe del secretario general al Consejo de Seguridad de noviembre de 2002 incluye 23 partes en conflicto en cinco países (Afganistán, Burundi, Liberia, Somalia y República Democrática del Congo).⁸⁴ En el informe del secretario general del octubre de 2003, la lista fue ampliada para incluir otras situaciones que no estaban en la agenda del Consejo. Se nombraban cuarenta y cuatro partes en 15 países: Afganistán, Burundi, Costa de Marfil, Liberia, Somalia, República Democrática del Congo, Colombia, Chechenia, Filipinas, Irlanda del Norte, Myanmar, Nepal, Sri Lanka, Sudán y Uganda. Se nombraban grupos armados en todos esos conflictos.⁸⁵

⁸¹ Orientaciones respecto de los Informes que han de presentar los Estados Partes con arreglo del protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, UN Doc. CRC/OP/AC/1, 14 de noviembre 2001, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CRC.OP.AC.1.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CRC.OP.AC.1.Sp?Opendocument).

⁸² Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1261 (1999); Resolución 1314 (2000); Resolución 1379 (2001); Resolución 1460 (2003); Resolución 1539 (2004); Resolución 1612 (2005), <http://www.un.org/spanish/documents>.

⁸³ Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1379 (2001), op. cit.

⁸⁴ Informe del secretario general de la ONU sobre los niños y los conflictos armados, Doc.UN. S/2002/1299, 26 de noviembre de 2002, <http://www.un.org/spanish/documents>.

⁸⁵ Informe del secretario general de la ONU sobre los niños y los conflictos armados, Doc.UN. S/2003/1053, 10 de noviembre de 2003, <http://www.un.org/spanish/documents>.



En abril de 2004, el Consejo de Seguridad de la ONU pidió al secretario general que diseñara un plan de acción para el establecimiento de un mecanismo sistemático y general de vigilancia y presentación de informes.⁸⁶ Se instó a las partes incluidas en el informe del secretario general de 2003 a preparar en el plazo de tres meses planes concretos y con plazos de tiempo establecidos para poner fin al reclutamiento y utilización de niños. El Consejo de Seguridad afirmó que consideraría la imposición de sanciones y medidas graduales contra las partes que se negaran a establecer un diálogo, no desarrollasen un plan de acción o no satisficieran los compromisos adquiridos en el plan de acción. Tales medidas podrían ser tomadas en el contexto de resoluciones específicas sobre países y podrían incluir prohibiciones a la exportación o suministro de armas pequeñas y ligeras o de otro tipo de equipamiento militar y a la asistencia militar.⁸⁷

La Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de la ONU de julio de 2005 demandaba la puesta en práctica inmediata del mecanismo de vigilancia y presentación de informes, preparando el camino para el siguiente paso: la acción del Consejo de Seguridad contra las partes que no cumplan sus obligaciones. El mecanismo debe ser puesto en práctica en dos fases: (a) cinco países que figuran en la agenda del Consejo de Seguridad (Burundi, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Somalia y Sudán) y dos más, posiblemente Nepal y Sri Lanka;⁸⁸ y (b) otros países motivo de preocupación (Colombia, Filipinas, Myanmar, y Uganda). Según establecía el informe del secretario general de 2005, los esfuerzos de vigilancia deben concentrarse en las siguientes seis violaciones graves contra niños y niñas: el asesinato o la mutilación de niños, el reclutamiento y la utilización de niños soldados, los ataques contra escuelas y hospitales, la violación de niños y su sometimiento a otros actos graves de violencia sexual, el secuestro de niños y la denegación de acceso a la asistencia humanitaria para los niños.

El mecanismo de vigilancia y presentación de informes está específicamente diseñado para realizar un seguimiento de las violaciones de los derechos de los niños que tienen lugar en el contexto de conflictos armados. Pero, como señala claramente el preámbulo de la Resolución 1612, el hecho de que se ponga en práctica el mecanismo en un Estado no significa que tenga lugar un conflicto armado en su territorio y que, por consiguiente, sea de aplicación el derecho internacional humanitario.⁸⁹ El informe del secretario general de 2005 indica lo siguiente en relación con este punto:

⁸⁶ Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1539 (2004), op. cit.

⁸⁷ Véase también sección 1.1 sobre embargos de armas por parte del Consejo de Seguridad de la ONU.

⁸⁸ El párrafo 3 de la Resolución 1612 (2005) menciona la puesta en práctica del mecanismo de vigilancia y presentación de informes en los cinco países prioritarios para el Consejo de Seguridad. La Oficina del representante especial del secretario general para la cuestión de los niños y los conflictos armados ha señalado que Nepal y Sri Lanka podrían también formar parte de la primera fase de puesta en práctica. Véase el Centro para la Información sobre Defensa (Center for Defense Information), "UN enters 'era of application' in its campaign against child soldiers", 12 de octubre de 2005, <http://www.cdi.org/friendlyversion/printversion.cfm?documentID=3175>.

⁸⁹ Resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad de la ONU, op. cit.



“... cabe destacar, en general, que no existe ninguna definición universalmente aplicable de “conflicto armado” y, en particular, que en el mandato de mi Representante Especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados no se define el término. En el desempeño de su mandato, mi Representante Especial ha adoptado un enfoque pragmático y cooperativo, centrándose más en obtener una protección amplia y eficaz de los niños expuestos a situaciones conflictivas que en llegar a una definición de “conflicto armado”. No significa esto que la mención o el examen de un Estado o una situación particular en los informes de seguimiento lleve implícita una decisión de derecho sobre si esta situación constituye o no un conflicto armado en el contexto de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales.”⁹⁰

En el contexto de las operaciones del mantenimiento de la paz, se han venido enviando especialistas de protección infantil desde 2001 como componentes de las complejas misiones de mantenimiento de la paz establecidas por la ONU con el fin de promover el Estado de derecho y el establecimiento sostenible de la paz.⁹¹ El establecimiento de esos puestos ha implicado una colaboración estrecha entre la Oficina del representante especial del secretario general (véase más adelante), el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos y UNICEF. El primer asesor de protección infantil fue asignado a la misión de mantenimiento de la paz en Sierra Leone en 2001. Desde entonces se han incluido asesores en operaciones de mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo, Angola, Liberia, Burundi, Costa de Marfil, Nepal, Sudán y Haití.⁹²

EL representante especial del secretario general para niños y conflictos armados

La Oficina del representante especial del secretario general para niños y conflictos armados fue establecida en 1996 por la Asamblea General de la ONU.⁹³ El informe del representante especial de septiembre de 2005 para la Asamblea General enumeraba los logros obtenidos desde el establecimiento de la oficina, además del trabajo continuado, que incluye el abogar por que las preocupaciones sobre los niños y niñas sean incorporadas a todos los niveles en los procesos de paz y la realización de numerosas misiones sobre el terreno.⁹⁴ La parte más conocida de esas misiones ha sido la recogida de compromisos por parte de las partes en

⁹⁰ Informe del secretario general de la ONU sobre los niños y los conflictos armados, UN Doc. A/59/695-S/2005/72, 9 de febrero de 2005, <http://www.un.org/spanish/documents>.

⁹¹ Para más información sobre el desarrollo de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, véase el sitio Web de la ONU sobre el mantenimiento de la paz, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>.

⁹² Informe del representante especial del secretario general para la cuestión de los niños y los conflictos armados, 7 de septiembre de 2005, Doc. UN. A/60/335, párr 18-20, <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/60/docs.htm>.

⁹³ Resolución de la Asamblea General de la ONU A/RES/51/77, 12 de diciembre de 1996, <http://www.un.org/spanish/documents>

⁹⁴ Informe del representante especial, 7 de septiembre de 2005, op. cit.



conflictos que violan los derechos de los niños y, más específicamente, son conocidas por reclutar niños como soldados.⁹⁵

“La obtención de compromisos es uno de los componentes de un programa más amplio de visitas a los países. Los Representantes Especiales del Secretario General en los países o los coordinadores residentes, como máxima autoridad de la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno, son los responsables del seguimiento de los compromisos y otros aspectos del programa a nivel nacional. Al mismo tiempo, cabe destacar que la Oficina del Representante Especial no tiene ni la capacidad ni la presencia sobre el terreno ni los recursos necesarios para encargarse de vigilar el cumplimiento de los compromisos y las normas sobre el terreno, actividad que no forma parte del mandato del Representante Especial.”⁹⁶

Los compromisos recogidos durante las misiones sobre el terreno del representante especial fueron negociados individualmente, no fueron refrendados por escrito y cubrían varios puntos que afectaban los niños, entre otros: permitir acceso libre a la asistencia humanitaria y de otro tipo a las poblaciones afectadas; respetar los ceses el fuego humanitarios para llevar a cabo tareas de vacunación y prestación de asistencia y la prohibición de atacar a la población civil, las escuelas y los hospitales utilizando minas antipersonal y reclutando niños como soldados.⁹⁷

La acción de los tribunales

El Tribunal Especial para Sierra Leona y la Corte Penal Internacional han comenzado recientemente procesos contra presuntos responsables del reclutamiento de niños. Todos ellos pertenecen o pertenecieron a grupos armados en el pasado.

El Tribunal Especial para Sierra Leona fue establecido conjuntamente por el gobierno de Sierra Leona y la ONU. Tiene por mandato el procesamiento de todos aquellos que detentan la más alta responsabilidad en la comisión de violaciones graves del derecho internacional humanitario y de las leyes de Sierra Leona cometidas en el territorio de dicho país desde el 30 de noviembre de 1996. Entre esas violaciones se encuentra el reclutamiento de niños y niñas menores de 15 años.⁹⁸

Cinco presuntos líderes del grupo armado Frente Revolucionario Unido (*Revolutionary United Front*, RUF) fueron inculpados de manera separada por el Tribunal Especial para Sierra Leona en 2003. Entre ellos se encontraban Foday Sankoh, que murió por causa natura bajo custodia en julio de 2003, y Sam Bockarie,

⁹⁵ Véase sitio Web del representante especial, <http://www.un.org/special-rep/children-armed-conflict>.

⁹⁶ Informe del representante especial, 7 de septiembre de 2005, op. cit., párr. 33.

⁹⁷ Sitio Web del representante especial, op. cit.

⁹⁸ Tribunal Especial para Sierra Leona, <http://www.sc-sl.org/about.html>.



que murió en Liberia en mayo de 2003.⁹⁹ Las actas de acusación formal contra ambos fueron por ello retiradas en diciembre de aquel año. El juicio contra los otros tres, Issa Hassan Sesay, Morris Kallon y Augustine Gbao, comenzó en julio de 2004 y aún prosigue.¹⁰⁰

La Corte Penal Internacional (CPI) ha actuado contra presuntos responsables del reclutamiento de niños y niñas en la República Democrática del Congo (RDC) y Uganda. El fiscal del CPI anunció el comienzo de investigaciones sobre Uganda en 2004 y, en julio de 2005, la Corte emitió una orden de detención contra el líder del Ejército de Resistencia del Señor (*Lord's Resistance Army, LRA*), Joseph Kony, y otros cuatro líderes del LRA por varios crímenes que incluían el secuestro de niños y niñas para ser utilizados como soldados.¹⁰¹

En febrero de 2006, la CPI emitió una orden de detención contra Thomas Lubanga, líder de la Unión Congolesa de Patriotas (*Union des Patriotes Congolais, UPC*), un grupo armado de la región de Ituri, al noreste del a RDC. Lubanga fue acusado de alistamiento y reclutamiento de niños y niñas soldados que fueron utilizados para participar activamente en el conflicto. Fue detenido y trasladado a la CPI en la Haya en marzo, convirtiéndose en la primera persona detenida y trasladada a la CPI desde la entrada en vigor del Estatuto de Roma en julio de 2002. La investigación prosigue y se espera que lleve a otras órdenes de arresto contra miembros de otros grupos armados activos en la región de Ituri.¹⁰²

2.3 Los informes de las ONG sobre la utilización de niños y niñas soldados

Amnistía Internacional y Human Rights Watch, cuyo trabajo se basa en las normas de derechos humanos, denuncian con regularidad el reclutamiento de niños y niñas soldados por parte de grupos armados en sus informes y campañas. Human Rights Watch ha publicado informes especiales sobre Colombia y Sri Lanka, donde los grupos armados son responsables de la mayoría de los casos de reclutamiento y utilización de niños. La organización publicó un exhaustivo informe sobre Colombia que exponía las vidas que llevaban los niños en los campamentos militares de los grupos armados Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y Ejército de Liberación Nacional (ELN) y denunció la práctica constante de reclutamiento y

⁹⁹ Coalición Niños Soldados, Informe Global 2004, <http://www.child-soldiers.org/resources/global-reports>.

¹⁰⁰ Tribunal Especial para Sierra Leona, *the RUF trial*, <http://www.sc-sl.org/RUF.html>, consultado el 26 de mayo de 2006.

¹⁰¹ Corte Penal Internacional (CPI), <http://www.icc-cpi.int/cases.html> consultado el 3 de mayo de 2006. La corte emitió órdenes de detención cerradas en julio de 2005; las órdenes fueron abiertas y anunciadas en octubre. Los otros cuatro líderes del Ejército de Resistencia del Señor para los que se han emitido órdenes de detención son Dominic Ongwen, Okot Odhiambo, Raska Lukwiya y Vincent Otti.

¹⁰² Comunicado de prensa del CPI "Issuance of a Warrant of Arrest against Thomas Lubanga Dyilo", 17 de marzo de 2006, <http://www.icc-cpi.int/press/pressreleases/133.html>.



utilización de niños por parte de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil, TLET (*Liberation Tigers of Tamil Eelam*, LTTE) en Sri Lanka.¹⁰³

Amnistía Internacional lleva mucho tiempo haciendo campaña contra el reclutamiento de niños y niñas por parte de grupos armados. Entre sus acciones se incluyen campañas internacionales de envío de cartas en casos específicos y urgentes de abuso así como la publicación de informes sobre países como la RDC y Burundi. En abril de 2005, organizó la campaña *Actúa ahora* sobre la utilización de niños soldados en Costa de Marfil, donde se pedía al público en general que ejerciera presión tanto sobre el gobierno como sobre el grupo armado *Forces Nouvelles*, para que “se comprometiesen genuinamente con el desarme, la desmovilización, la rehabilitación y la reintegración de niños y niñas soldados”.¹⁰⁴

Las agencias humanitarias y ONG que trabajan sobre el terreno también han hecho llegar información sobre el reclutamiento de niños por parte de grupos armados a las organizaciones de derechos humanos que denuncian tales violaciones. Estas organizaciones han desarrollado estrategias para garantizar el anonimato de quienes proporcionan la información y minimizar los riesgos que pueden correr las poblaciones afectadas y los trabajadores de las ONG o agencias que trabajan sobre el terreno. Por ejemplo, las organizaciones de derechos humanos toman medidas para garantizar que la información que reciben de ONG locales sobre el reclutamiento de niños se utiliza exclusivamente de tal manera que la población local quede al margen de cualquier posible confrontación con los mandos militares o jefes locales involucrados en tales prácticas.

La Coalición para poner Fin a la Utilización de Niños Soldados

La Coalición para poner Fin a la Utilización de Niños Soldados (Coalición Niños Soldados) está compuesta de ocho ONG internacionales de prestigio que trabajan en el campo humanitario o de derechos humanos.¹⁰⁵ Algunas de ellas denuncian a los grupos armados y abogan activamente para que los responsables sean procesados, otras se centran principalmente en asegurar la provisión de asistencia y otros servicios para las poblaciones vulnerables que se encuentran bajo el control o influencia de grupos armados.¹⁰⁶ La Coalición tiene representantes regionales en África, Asia, América y Oriente Medio y redes nacionales en cerca de 30 países. Agrupa organizaciones locales, nacionales e internacionales así como jóvenes, expertos e individuos de todas partes del mundo.

¹⁰³ Human Rights Watch, “You’ll learn not to cry”: *Child combatants in Colombia*, septiembre de 2003, <http://www.hrw.org/reports/2003/colombia0903>; *Living in Fear: Child Soldiers and the Tamil Tigers in Sri Lanka*, noviembre de 2004, <http://hrw.org/reports/2004/srilanka1104>.

¹⁰⁴ Amnistía Internacional, *Côte d’Ivoire: Let the children live in peace*, 27 de abril de 2005 (AFR 31/004/2005 - WA 08/05), <http://web.amnesty.org/pages/civ-270405-action-eng>.

¹⁰⁵ Amnistía Internacional, Defensa de los Niños Internacional, Human Rights Watch, Servicio Jesuita a Refugiados, Oficina Quaker para la ONU en Ginebra, Alianza Save the Children, Federación Internacional Terre des Hommes, y World Vision Internacional.

¹⁰⁶ Para una descripción de estos diferentes tipos de estrategias véanse las secciones 1.2 y 1.4.



La Coalición, que fue creada inicialmente para abogar por la entrada en vigor del Protocolo Facultativo, ha ido desarrollando más adelante una amplia gama de actividades destinadas a poner fin a la utilización de niños como soldados en todo mundo. Cada tres años, la Coalición produce el Informe Global sobre Niños Soldados, una fuente de referencia sobre el reclutamiento militar y la utilización de niños en conflictos armados en todo mundo.¹⁰⁷ La Coalición también presenta informes con regularidad con la información disponible más reciente sobre estas prácticas, ante el Comité de Derechos del Niño, el Consejo de Seguridad, la Unión Europea y otros órganos internacionales.

La Coalición internacional y sus socios regionales y nacionales han establecido contacto y abogado ante numerosos grupos armados que reclutan niños y han mantenido contactos directos con grupos activos en Filipinas Líbano, Myanmar, la RDC, los Territorios Palestinos Ocupados y Sudán. Algunas organizaciones miembros de la Coalición han llevado a cabo proyectos de formación en derechos del niño, investigación, trabajo con los medios de comunicación y presión directa con grupos de trabajo entre otros proyectos (véase la sección 2.4).

2.4 El establecimiento de contacto por razones humanitarias

UNICEF

UNICEF es la principal organización intergubernamental que trata con grupos armados sobre la cuestión del reclutamiento de niños y niñas. El desplazamiento interno, los secuestros, la falta de acceso para proporcionar asistencia humanitaria, la exposición a la violencia y el reclutamiento y utilización de niños son cuestiones que la agencia debe afrontar con regularidad dentro de su función de protección de la infancia. Por lo tanto, a menudo afronta la cuestión del reclutamiento de niños dentro de un contexto más general de protección infantil que incluye otras preocupaciones aunque, en algunos casos, el reclutamiento de niños representa una parte importante del trabajo, como es el caso de Sri Lanka y las prácticas de reclutamiento de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil, TLET (*Liberation Tigers of Tamil Eelam*, LTTE).¹⁰⁸ En la RDC, UNICEF mantuvo una serie de reuniones con los líderes políticos de la Unión Congoleña para la Democracia-Goma (*Rassemblement Congolais pour la Démocratie*, RCD-Goma) entre mayo y diciembre de 2001, que culminaron en la firma de un acuerdo de principios en octubre de 2001 para desmovilizar y reintegrar niños soldados y un acuerdo formal con un plan de acción el 4 de diciembre de 2001.¹⁰⁹

El establecimiento de contacto con grupos armados por razones humanitarias es una parte necesaria de las actividades operativas de UNICEF debido a la necesidad de lograr acceso a las poblaciones vulnerables y garantizar la

¹⁰⁷ Informe Global sobre Niños Soldados 2004, op. cit.

¹⁰⁸ Véase por ejemplo, el estudio en el Manual OCAH, op. cit., sección 6.6.

¹⁰⁹ Beth Verhey, *Going Home: Demobilising and reintegrating child soldiers in the Democratic Republic of Congo*, Save the Children, Londres, 2003, <http://www.reliefweb.int/library/documents/2003/save-drc-02oct.pdf>.



seguridad de su personal. La organización ha adquirido una gran experiencia práctica en este terreno al cabo de los años.¹¹⁰ UNICEF fue uno de los principales contribuyentes en la iniciativa entre agencias para desarrollar una estrategia más sistemática, basada en unos principios más definidos sobre el establecimiento de contacto con grupos armados por razones humanitarias que desembocó en la publicación de un manual y líneas directrices para trabajadores del ámbito humanitario a principios de 2006.¹¹¹

UNICEF trata con grupos armados utilizando contactos directos e indirectos, es decir, a través de terceras partes, como los líderes de la comunidad, ONG asociadas, instituciones religiosas, diásporas (comunidades en el extranjero) y, a veces, a través de gobiernos que pueden tener influencia con el grupo en cuestión.¹¹² También procura contar con el apoyo del equipo de la ONU en el país a la hora de llevar a cabo todas sus actividades sobre el terreno, que incluyen las iniciativas para entablar contacto con los grupos armados, y coordina sus acciones con otras agencias de la ONU presentes sobre el terreno.¹¹³ En línea con los principios expuestos en el manual de la OCAH, las negociaciones que UNICEF lleva a cabo con grupos armados están circunscritas al contexto del derecho internacional y de las normas humanitarias, (que incluyen el acceso humanitario y la provisión de asistencia, así como la seguridad de los trabajadores humanitarios)¹¹⁴, que las negociaciones no implican el reconocimiento político del grupo en cuestión,¹¹⁵ y que se deben establecer mecanismos para el seguimiento, puesta en práctica y cumplimiento y de solución de desacuerdos.¹¹⁶

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) establece contacto directo con los grupos armados por razones humanitarias. En el caso de la protección de los niños y niñas, la preocupación fundamental del CICR se centra en los niños que han sido separados de sus padres o que no están acompañados, los que se encuentran detenidos y los niños soldados. En todo el mundo, el CICR facilita el reestablecimiento de vínculos entre ex niños soldados y sus familiares gracias a los mensajes enviados a través de la red de trabajo de la Cruz Roja. El CICR también trabaja en el campo de la reunificación familiar.

En Sierra Leona, junto con la Sociedad nacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el

¹¹⁰ Por ejemplo., Operación Supervivencia para Sudán desde 1989 (véase sección 1.4).

¹¹¹ Manual OCAH, op. cit., capítulo 3 y otras partes. (Como ya se ha indicado anteriormente, gran parte de este documento de trabajo está basado en ese manual).

¹¹² Para más información sobre el contacto directo e indirecto, véase Manual OCAH, op. cit., sección 4.3.1.

¹¹³ Manual OCAH, op. cit., sección 4.2.2.

¹¹⁴ Manual OCAH, op. cit., capítulo 3 y secciones 5.3 a 5.5.

¹¹⁵ Manual OCAH, op. cit., sección 1.1 y otras partes.

¹¹⁶ Manual OCAH, op. Cit., secciones 6.3 a 6.5.



CICIR ha abierto centros de reintegración para ex niños soldados, muchos de los cuales han estado vinculados a grupos armados. En Sri Lanka, el CIRC ha presentado al LTTE casos en nombre de familias que han afirmado que LTTE había reclutado a sus niños. La organización presentó casos similares ante grupos armados que operan en Colombia para instarles a que rechacen a los menores que se presenten voluntarios para unirse al grupo.¹¹⁷

En 1995, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja adoptó un Plan de Acción sobre los niños afectados por los conflictos armados,¹¹⁸ que promueve el principio de no reclutamiento y no participación en conflictos armados de niños menores de 18 años. Ese mismo año, el Plan de Acción fue suscrito por el Consejo de Delegados en su Resolución 5.¹¹⁹ Aunque apoya fuertemente el Protocolo Facultativo, el CICR reconoce la dificultad de utilizar el lenguaje del artículo 4 a la hora de establecer contacto con grupos armados de oposición.¹²⁰ Durante las negociaciones sobre el Protocolo Facultativo que se centraron en las disposiciones sobre los grupos armados, el CICR estuvo a favor de que utilizase el formato del derecho internacional humanitario en lugar del clásico marco de derechos humanos que finalmente se adoptó (véase sección 2.1.). El CIRC argumentó que referirse a las obligaciones de las “partes en un conflicto” habría proporcionado una base más sólida para hacer grupos armados responsables del cumplimiento del Protocolo Facultativo.¹²¹

Save the Children

EN 2004, la Alianza Save the Children publicó una serie de principios directrices para los responsables de política y personal basado en el terreno sobre el trabajo con niños y niñas asociados con fuerzas combatientes, estableciendo un marco de política y algunas recomendaciones basadas en lecciones aprendidas de manera global.¹²² Los principios establecen lo siguiente:

“La estructura irregular y la imposibilidad de predecir el comportamiento de algunos grupos armados no estatales implican que el trabajo con estos

¹¹⁷ CICR, "The ICRC's Conception of Protecting Children in War", *Children in War Information Kit*, 2002, actualizado en julio de 2004, <http://www.icrc.org>. (Enfoque, Los niños en la guerra).

¹¹⁸ XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja - Resolución (y anexos), revista Internacional de la Cruz Roja No. 310, 1996. <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/conf26?OpenDocument>.

¹¹⁹ El Consejo de Delegados constituye la asamblea de los representantes del CICR, de la Federación y de las Sociedades, http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/section_council_of_delegates?OpenDocument.

¹²⁰ "Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child concerning involvement of children in armed conflicts: Position of the International Committee of the Red Cross", 27 de octubre de 1997, International Review of the Red Cross No. 322, 1998, págs.107-125, <http://www.icrc.org/eng/review>.

¹²¹ Daniel Helle, "Optional Protocol on the involvement of children in armed conflict to the Convention on the Rights of the Child", International Review of the Red Cross No. 839, 2000, págs. 797-809, <http://www.icrc.org/eng/review>.

¹²² Alianza Internacional Save the Children, *A Fighting Chance: Guidelines and implications for programmes involving children associated with armed groups and armed forces*, Save the Children Reino Unido, 9 de noviembre de 2004, <http://www.savethechildren.org.uk>.



grupos conlleva riesgos. Aunque se debe tener siempre cuidado, el contacto con los grupos armados no estatales puede tener un impacto directo sobre la protección de los niños, especialmente para aquellos a quienes resulta más difícil acceder.”¹²³

Los principios establecen una serie de “implicaciones” a tener en cuenta a la hora de establecer contacto y tratar de influir en las fuerzas y grupos armados y a la hora de formar a esos grupos y fuerzas en derechos humanos y de los niños que incluyen tener un conocimiento claro de la naturaleza, estructura y objetivos militares de las fuerzas o grupos armados, establecer mecanismos de seguimiento desde el principio, obtener compromisos escritos por parte de los mandos de más alto nivel especificando el papel y la responsabilidad de las fuerzas o grupos armados en relación con las normas internacionales sobre la protección de niños y niñas, coordinar las estrategias con otras agencias, especialmente el CIRC e incluir organizaciones locales sólidas y respetadas por las autoridades locales y comunidades a la hora de establecer contacto con actores armados.¹²⁴

Basándose en su propia experiencia, Save the Children señala: “los actores armados a menudo tienen dificultades para aceptar y respetar a las organizaciones humanitarias. Los individuos que pertenecen a fuerzas o grupos armados que han trabajado en contextos tanto civiles como militares y pertenecen a la jerarquía militar (p.ej. los agentes de enlace) pueden ser los mejores vehículos para colaborar y proporcionar formación.”¹²⁵ También recomienda que a la hora de ofrecer formación para las fuerzas y grupos armados, se debe establecer como objetivo a largo plazo “la institucionalización y comprensión de los derechos humanos y de los niños dentro de la fuerza o grupo armado y garantizar que se incluyen esos temas sistemáticamente para que esta comprensión no disminuya con cambios de personal”.¹²⁶

Iniciativas de las comunidades para poner fin al reclutamiento de niños¹²⁷

Numerosas ONG locales y nacionales en todo el mundo han llevado a cabo programas para prevenir el reclutamiento de niños y lograr su desvinculación de los grupos armados. En algunos países han jugado un importante papel en el seguimiento y denuncia de reclutamiento infantil y otras graves violaciones de los derechos de los niños y canalizado información hacia la ONU y las organizaciones internacionales de derechos humanos. Éstas han contribuido en la organización de programas de formación al nivel de las comunidades y han actuado además como “portavoces” para las comunidades, condenando el reclutamiento de niños y otros abusos cuando resulta peligroso que lo hagan los grupos propios locales.

¹²³ A *Fighting Chance*, op. cit., pág. 27. (traducción de la Coalición)

¹²⁴ A *Fighting Chance*, op. cit., págs. 28-30.

¹²⁵ A *Fighting Chance*, op. cit., p. 29.

¹²⁶ A *Fighting Chance*, op. cit., pág. 31.

¹²⁷ La información proporcionada en esta sección ha sido obtenida por la Coalición Niños Soldados de fuentes confidenciales.



Desde el punto de vista de la prevención, una gran cantidad de organizaciones han desarrollado programas de educación pública en las comunidades sobre los derechos y la protección de los niños. Estos programas consisten, por ejemplo, en talleres sobre cuestiones relacionadas con los derechos y protección de los niños, la elaboración de pósteres, octavillas y materiales para los medios de comunicación, tanto la prensa escrita como la radio y la televisión. En algunos países, las ONG locales han proporcionado programas de formación sobre los derechos del niño para los propios miembros de grupos armados. Ese valioso trabajo no ha sido aún documentado sistemáticamente y, en algunos casos, las ONG prefieren no hacer públicas sus actividades por razones de seguridad.

En algunos países, se ha trabajado para crear comités locales con la participación de líderes religiosos, educativos y comunitarios para reflexionar sobre la protección de los niños durante los conflictos armados. Se han utilizado las reuniones comunitarias para distribuir información y dialogar sobre el derecho internacional y nacional para la protección de los niños contra el reclutamiento y para reflexionar sobre los valores de la comunidad respecto a la protección infantil. El objetivo perseguido es proporcionar información y asistencia a las comunidades para que desarrollen sus estrategias de prevención. Algunas ONG locales han tratado de influir en grupos armados estableciendo contactos directos con ellos. Por ejemplo, en la RDC, grupos formados por líderes locales y activistas han visitado mandos regionales (tanto de las fuerzas gubernamentales como de grupos armados) para abogar por la desvinculación de los niños. En algunos casos, esos grupos han logrado establecer un diálogo con mandos locales sobre la utilización de niños en hostilidades.

2.5 Establecimiento de contactos políticos

En algunos casos, los gobiernos de otros países han facilitado activamente en negociaciones de paz entre las partes de conflictos o apoyado tales negociaciones (véase sección 1.5). Sin embargo, los acuerdos de paz a menudo ignoran la cuestión de la desmovilización y reintegración de los niños soldados. El acuerdo firmado en Helsinki en agosto de 2005 entre el gobierno de Indonesia y el Movimiento de Aceh Libre (*Free Aceh Movement*, GAM) y facilitado por la iniciativa de Gestión de Crisis y el gobierno de Finlandia, no incluía ninguna disposición sobre los niños afectados por el conflicto.¹²⁸

En Filipinas, donde según informes, grupos armados de oposición activos en Mindanao forman y utilizan niños en el conflicto armado,¹²⁹ el cese el fuego acordado por el gobierno de la Filipinas y el Frente Moro Islámico de Liberación (*Moro Islamic Liberation Front*, MILF) no hace referencia alguna a la utilización de niños. El cese el fuego alcanzado tras las negociaciones facilitadas por los gobiernos

¹²⁸ Véase el llamamiento de la Coalición Niños Soldados, *Indonesia: Effective demobilization and reintegration of child soldiers are vital*, en el boletín Niños Soldados de invierno de 2005 (No 14), <http://www.child-soldiers.org/resources/newletters>.

¹²⁹ Véase por ejemplo, el informe del secretario general de la ONU sobre los niños y los conflictos armados de 9 de febrero de 2005, op. cit., Anexo II.



de Malaisia e Indonesia, fue firmado en marzo de 2001 en Kuala Lumpur.¹³⁰ Teniendo en cuenta que el reclutamiento de niños no constituye una violación explícita del acuerdo del cese de hostilidades, el equipo internacional encargado de hacer el seguimiento del cese el fuego no interviene en este asunto.¹³¹

Algunas agencias de la ONU trabajan activamente para que se incluyan las cuestiones de la protección de la infancia en la agenda de las negociaciones para lograr ceses el fuego o acuerdos de paz. En el sur de Sudán, UNICEF jugó un papel fundamental en garantizar que todo caso de reclutamiento de niños por parte del Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán (*Sudan People's Liberation Movement, SPLM*) fuese considerado una violación del Acuerdo de Paz Global firmado el 9 de enero de 2005.¹³² En Burundi, con el apoyo de la Unión Europea (UE) y el Banco Mundial, UNICEF logró que la desmovilización de los niños fuera un elemento esencial del acuerdo de paz.

¹³⁰ La Fundación Internacional Gaddafi para Asociaciones sin Ánimo de Lucro también estuvo presente en las conversaciones. Véase "Agreement on peace between the government of the Republic of the Philippines and the Moro Islamic Liberation Front", Conciliation Resources, Accord Programme, <http://www.c-r.org/accord/min/accord6/repub.shtml>.

¹³¹ Esta política de evitar el problema de la vinculación de los niños en el conflicto fue confirmada por un alto cargo del Equipo Internacional de Vigilancia en Mindanao, Filipinas, en noviembre de 2005.

¹³² Borrador de directrices de la Autoridad Interina de DDR para la desmovilización de niños en el sur de Sudán (20/09/05), artículo 8.2: "Es una violación del Acuerdo de Paz Global reclutar niños" (copia archivada en la Coalición Niños Soldados).