

Participación de los actores armados no estatales en los procesos de construcción del Estado y de la paz: opciones y estrategias

Claudia Hofmann y Ulrich Schneckener*

Claudia Hofmann es profesora invitada en el Centro de Relaciones Transatlánticas de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados Paul H. Nitze, Universidad Johns Hopkins. Actualmente, su labor investigativa se orienta hacia los actores armados no estatales, los enfoques civiles de la gestión de conflictos y las redes criminales.

Ulrich Schneckener es profesor de Relaciones Internacionales y Estudios sobre la Paz y los Conflictos en la Universidad de Osnabrück, Alemania. Sus investigaciones se centran en la gestión de conflictos internacionales, los procesos de construcción del Estado y consolidación de la paz y los actores armados no estatales.

Resumen

Los actores armados dominan en forma dramática los entornos de conflicto contemporáneos. Su nivel de dispersión, su influencia y sus efectos en la política internacional determinan la necesidad de establecer estrategias para la interacción con estos grupos.

* El presente artículo se basa en una investigación patrocinada por la Fundación Alemana de Investigaciones sobre la Paz, realizada en el Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad y la Universidad de Osnabrück (“Gestión de conflictos no estatales: oportunidades y límites de la interacción de las ONG con los grupos armados no estatales”, 2008-2011).

Como contribución a este debate, en el presente artículo se evalúan ciertas estrategias y su pertinencia y aplicabilidad a determinados actores. En primer lugar, se analizan las opciones para tratar con los actores armados sobre la base de tres perspectivas enmarcadas en la teoría de las relaciones internacionales: la realista, la institucionalista y la constructivista. A continuación, esas perspectivas se ponderan en función de las capacidades de los actores internacionales. Por último, se presenta un análisis de las dificultades que plantean las diferentes formas que asumen los actores armados y la presencia de múltiples actores externos.

Tanto durante como después de un conflicto armado, los actores armados de diversos tipos definen las situaciones de muchas maneras. Por un lado, a menudo se los percibe como los responsables de actos de violencia contra civiles desarmados, en violación del derecho internacional humanitario, y del establecimiento de economías criminales e informales. Por otro, a menudo constituyen la expresión de problemas sociales, porque se ven a sí mismos como los representantes de diferentes intereses y cuentan con un alto nivel de apoyo en las comunidades. Los actores armados no estatales, como los grupos rebeldes, las milicias, las organizaciones encabezadas por señores de la guerra y las redes criminales frecuentemente son capaces de perturbar, socavar o truncar por completo los procesos de consolidación de la paz y de construcción del Estado, causando nuevos estallidos de violencia. Por otra parte, los actores internacionales, como los colaboradores humanitarios, los representantes de gobiernos y los encargados del mantenimiento de la paz se ven afectados por esta violencia mientras despliegan sus actividades.

En vista de estas circunstancias, resulta imprescindible analizar la cuestión del grado de dispersión de los actores armados no estatales, su potencial influencia y sus efectos en la política internacional, como así también las posibilidades y oportunidades de éxito de las estrategias y conceptos diseñados para interactuar con esos grupos. En este artículo, los autores presentan un marco general sobre las estrategias que los actores de la política internacional pueden aplicar a fin de interrelacionarse con los actores armados. En primer lugar, se evalúan las condiciones previas que deben constituir el punto de partida para determinadas estrategias, así como la pertinencia y la aplicabilidad de las estrategias a ciertos actores. Para ello, los autores analizan las actuales estrategias encaminadas a contrarrestar y, en general, interactuar con los actores armados no estatales (enfoque realista, enfoque institucionalista y enfoque constructivista) y enumeran las opciones destinadas a contrarrestar la acción de los “aguafiestas” con referencia a determinados tipos de actores armados. En este marco, se formulan conclusiones acerca del modo en que los actores internacionales (los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG)) seleccionarían las opciones aplicables a los actores armados no estatales. Por último, se evalúan los problemas y dificultades planteados por la pluralidad de enfoques y opciones.

Los actores armados no estatales en procesos de consolidación de la paz y construcción del Estado

Debido a los múltiples tipos y características de los actores armados no estatales, resulta difícil formular una definición de estos grupos. En términos generales, los grupos armados no estatales se definen como aquellas organizaciones que exhiben las siguientes características: (i) demuestran la voluntad y capacidad de emplear la violencia para perseguir sus objetivos, y (ii) no están integradas en instituciones estatales formales como ejércitos regulares, guardias presidenciales, fuerzas policiales o fuerzas especiales. Por consiguiente, (iii) gozan de cierto nivel de autonomía con respecto a la política, las operaciones militares, los recursos y la infraestructura. Sin embargo, pueden ser apoyadas o instrumentalizadas por los actores estatales en forma encubierta o desembozada, como sucede a menudo con las milicias, los paramilitares, los mercenarios o las empresas militares privadas. Puede suceder también que funcionarios públicos u organismos estatales participen en forma directa o indirecta en las actividades de los actores armados no estatales, a veces por razones ideológicas (por ejemplo, apoyando a los rebeldes en secreto), y otras por motivos de interés personal (carrera política, corrupción, vínculos familiares o de clan, clientelismo y lucro). Sin embargo, pese a sus estrechos lazos con los actores estatales, estos grupos siguen considerándose actores no estatales, puesto que no se hallan bajo el control del Estado. Por el contrario, algunos organismos gubernamentales pueden interesarse en ellos precisamente debido a su carácter no estatal.

Al proponerse el objetivo de fortalecer o reconstruir las estructuras e instituciones del Estado, las actividades internacionales de consolidación de la paz y de construcción del Estado ponen en tela de juicio la posición de la mayoría de los actores armados no estatales en el conflicto. Mientras que el proceso de consolidación de la paz se orienta a resolver los conflictos violentos y a establecer una paz sostenible en general, la construcción del Estado se concentra en la construcción de un Estado que funcione. Por ello, la consolidación de la paz suele ser seguida de medidas de construcción del Estado, en el marco de una intervención llevada a cabo por actores externos. En cada uno de estos procesos, para lograr resultados satisfactorios normalmente hace falta encarar el factor representado por los actores armados no estatales. Sin embargo, en general, el objetivo de crear estructuras estatales viables limita el margen de maniobra de los actores armados no estatales, así como sus oportunidades de perseguir sus programas políticos y/o económicos¹. Algunos grupos se enfrentarían con el desarme y, por último, con la disolución. Otros probablemente se verían obligados a emprender una transformación y convertirse en fuerzas políticas o integrarse en las estructuras estatales oficiales, en tanto que los criminales, mercenarios o bandidos simplemente correrían el riesgo

1 Si bien la interacción con los actores armados puede tener lugar en cualquier momento y basarse en las estrategias descritas a continuación, la necesidad de interactuar con los grupos armados es más apremiante durante las actividades de consolidación de la paz y construcción del Estado, que constituyen el tema central del presente artículo.

de perder sus beneficios económicos y hacer frente a medidas de orden público. Por ende, las actividades de consolidación de la paz y construcción del Estado plantean un peligro para estos actores, que, por ende, se inclinarían más a desafiar que a apoyar las medidas orientadas a fortalecer o restablecer el monopolio del Estado sobre el uso de la fuerza. Este comportamiento puede observarse en casi todas las intervenciones internacionales, desde Bosnia y Kosovo hasta Somalia, Haití, Afganistán y la República Democrática del Congo.

Así pues, la interacción con los actores armados no estatales ha representado un claro reto a los esfuerzos internacionales de consolidación de la paz y construcción del Estado. Por un lado, para permitir el logro de resultados positivos a largo plazo las actividades de consolidación de la paz y construcción del Estado contrarían los intereses de los actores armados. Por el otro, a menudo sólo es posible avanzar hacia la concreción de un entorno seguro si se logra integrar por lo menos a los actores armados no estatales más poderosos en un proceso político que les confiera algún tipo de influencia política (por ejemplo, cargos en un gobierno de transición) y/o privilegios económicos y financieros, lo cual puede, a su vez, socavar todo el proceso de construcción del Estado.

Dicho de otro modo, en los conflictos contemporáneos los actores armados no estatales son tanto parte del problema como, a veces, parte necesaria de la solución². Sin embargo, los intentos de la comunidad internacional de interactuar con los actores armados no estatales tropiezan con numerosas dificultades. En particular, se ha planteado la pregunta de si es posible utilizar las estructuras paraestatales ya establecidas por señores de la guerra, rebeldes, hombres fuertes o milicias como soluciones temporales y como elementos para la reconstrucción del Estado, o si este enfoque sólo agravaría el riesgo de fortalecer y legitimar a los actores armados hasta imposibilitar el establecimiento del monopolio del Estado sobre el uso de la fuerza. En otras palabras, los actores que teóricamente representan el mayor potencial para la construcción del Estado y la gobernanza de la seguridad son también los que pueden movilizar la mayor fuerza contraria a estos fines. Por otra parte, este curso de acción conlleva el riesgo de enviar el mensaje incorrecto (“la violencia rinde frutos”) al prestar demasiada atención o conferir privilegios a actores armados no estatales que ya se han beneficiado de la guerra y de la economía en las sombras. Este enfoque podría, por ende, dar lugar a crecientes exigencias de esos actores y deteriorar seriamente la credibilidad y legitimidad de los actores externos frente al público en general (el problema del “riesgo moral”)³. Por último, las tareas de consolidación de la paz y construcción del Estado llevadas a cabo por actores externos se hacen aún más difíciles si uno de los actores ha cometido o

2 Para consultar estudios de casos, v. Robert Ricigliano (ed.), *Choosing to Engage Armed Groups and Peace Processes*, Accord, n.º 16, Conciliation Resources, Londres, 2005; Clem McCartney, *Engaging armed groups in peace processes: reflections for practice and policy from Colombia and the Philippines*, Documento de política de Conciliation Resources, Conciliation Resources, Londres, 2006; Edward Newman y Oliver Richmond (ed.), *Challenges to Peacebuilding: Managing Spoilers During Conflict Resolution*, United Nations University Press, Tokio, 2006.

3 Alan Kuperman, “The moral hazard of humanitarian intervention: lessons from the Balkans”, en *International Studies Quarterly*, vol. 52, 2008, pp. 49–80.

comete violaciones graves de los derechos humanos, si cobra carácter transnacional y puede realizar actividades transfronterizas o si se caracteriza por una estructura en red elástica que no garantiza un proceso decisorio centralizado. Todos estos factores pueden obstaculizar las negociaciones de los mediadores o facilitadores internacionales con estos actores.

Opciones para la interacción con actores armados no estatales

La conclusión evidente es que no hay soluciones satisfactorias para estos problemas. A la luz de anteriores experiencias, para tratar con los actores armados no estatales siempre es necesario aplicar acuerdos flexibles y adaptados al contexto. No obstante, en términos más generales, la comunidad internacional en principio dispone de varias opciones. En un interesante intento de Stedman por sistematizar las estrategias encaminadas a tratar con los actores armados no estatales, se definen tres estrategias encaminadas a hacer frente a los “aguafiestas” [N. del T.: Stedman define a los “aguafiestas” como las partes excluidas de un proceso de paz, que creen que la paz resultante de las negociaciones amenaza sus intereses y utilizan la violencia para evitar que se llegue a un acuerdo]. Estas estrategias son: la presentación de propuestas o incentivos positivos para contrarrestar las exigencias de los actores armados no estatales; la socialización, destinada a generar cambios de conducta situacionales o incluso normativos; y la adopción de medidas arbitrarias encaminadas a debilitar a los actores armados o forzarlos a aceptar ciertas condiciones⁴. En un estudio dirigido por el Instituto Alemán de Desarrollo se identificaron los siguientes cursos de acción que los organismos de desarrollo podrían aplicar específicamente en su trato con actores armados no estatales: evitar la interacción; el desconocimiento, la observación y la interacción involuntaria; la acción apolítica o equidistancia; la exclusión; y la cooperación⁵. Pero, vistos más de cerca, estos enfoques carecen de justificación teórica y no abarcan la gama completa de opciones disponibles.

La ventaja de utilizar la teoría de las relaciones internacionales en este contexto es que, al tratar con los actores armados, se pueden estructurar y comprender

4 Stephen Stedman, “Spoiler problems in peace processes”, en *International Security*, vol. 22, n.º 2, 1997, pp. 5–53.

5 Jörn Grävingholt, Claudia Hofmann y Stephan Klingebiel, *Development Cooperation and Non-state Armed Groups*, Instituto Alemán de Desarrollo, Bonn, 2007, p. 8: “Las opciones de que disponen los agentes de desarrollo para interactuar con los grupos armados no estatales pueden clasificarse aproximadamente del siguiente modo: Evitar la interacción: la política de desarrollo evita -consciente o inconscientemente- aquellos países, regiones o situaciones en que actúan grupos armados no estatales. Desconocimiento/observación/interacción involuntaria: la política de desarrollo está presente en situaciones en las que actúan grupos armados no estatales, pero se desentiende de ellos o procura no involucrarse en esas situaciones apelando al “no comportamiento” o a comportamientos orientados exclusivamente a la observación. Acción apolítica/equidistancia: la política de desarrollo procura hacer contribuciones relacionadas con el desarrollo y, a veces, incluso relacionadas con el conflicto, pero evita deliberadamente dar a esas intervenciones un carácter político. Exclusión: la política de desarrollo apoya la exclusión de los grupos armados no estatales. Cooperación: la política de desarrollo involucra a los grupos armados no estatales en forma directa, de distintas formas. En el marco de enfoque de la cooperación, los grupos armados pueden ser tenidos en cuenta en las medidas y en los foros de diálogo, o pueden actuar como asociados para la cooperación”.

mejor los diferentes ámbitos y orientaciones estratégicas⁶. Cada uno de estos enfoques se relaciona con paradigmas y cosmovisiones particulares que, en forma explícita o implícita, entrañan supuestos acerca del carácter del conflicto subyacente y sobre la índole y el comportamiento típico de los actores armados cuando afrontan determinadas situaciones, medios y acciones. El objetivo último de los enfoques realistas es la eliminación, supresión y control de los actores armados no estatales para obligarlos a adaptarse a una nueva situación; los enfoques institucionalistas pretenden cambiar los intereses y las políticas de estos actores; y los enfoques constructivistas se centran en el cambio de las normas (como la no violencia) y en el autoconcepto de cada actor (identidad). Por consiguiente, los enfoques no sólo difieren con respecto a las estrategias y los instrumentos, sino que también exhiben distintos supuestos subyacentes con respecto a los procesos de aprendizaje de los actores armados, desde la pura adaptación y los cambios de preferencias hasta los cambios de identidad.

Por estas razones, los enfoques se basan en mecanismos distintos y dan como resultado diferentes grados de cambios en el comportamiento, que se resumen en el cuadro 1. El enfoque realista se fundamenta en la aplicación de la fuerza y el empleo de la influencia, lo cual puede precipitar un cambio de conducta sólo mientras dure el uso de la fuerza. Bajo una presión continua del exterior, los actores armados no estatales pueden cambiar sus políticas pero, por lo común, no suelen modificar sus preferencias inherentes y pueden incluso endurecer sus posiciones. El enfoque institucional emplea como mecanismo principal la negociación, método que puede lograr resultados sostenibles pero que depende en gran medida de que los respectivos actores sigan participando en el sistema de negociación. Sólo la aplicación constante de un marco institucional ofrece suficientes incentivos y orientaciones para cambiar primero las políticas y luego, posiblemente, las preferencias. Los constructivistas basan sus esfuerzos en la persuasión, técnica que no conduce a resultados fáciles pero que, si se produce un cambio de comportamiento, se torna sostenible (teóricamente), puesto que el actor puede, con el tiempo, internalizar la motivación que lo lleva a mantener un comportamiento conforme a las normas. La literatura da cuenta de una serie de enfoques que, en términos generales, responden a estas distintas tendencias⁷.

6 La teoría de las relaciones internacionales estudia las relaciones internacionales desde el punto de vista teórico y académico. Su objetivo es construir un marco conceptual para analizar, conceptualizar y estructurar las relaciones internacionales. El realismo se centra específicamente en la importancia del estatismo, la supervivencia y la autoayuda. En cambio, el institucionalismo postula que las instituciones son capaces de definir las preferencias de los actores (mediante el uso de incentivos, la redistribución del poder y los cambios culturales). El constructivismo sostiene que las relaciones internacionales son construidas socialmente por sus miembros y que esas estructuras influyen en los miembros y su comportamiento.

7 V. también Ulrich Schneckener, "Dealing with armed non-state actors in state- and peace-building: types and strategies", en Wolfgang Benedek, Christopher Daase y Petrus Van Dyne (ed.), *Transnational Terrorism, Organised Crime and Peace-building*, Palgrave, Basingstoke, 2010, pp. 229-248; Ulrich Schneckener, "Fragile statehood, armed non-state actors and security governance", en Alan Bryden y Marina Caparini (ed.), *Private Actors and Security Governance*, Lit Verlag, Berlín, 2006, pp. 23-41.

Cuadro 1. Enfoques para la interacción con los actores armados no estatales

Enfoque	Mecanismo clave	Cambio de comportamiento basado en
Realista	Uso de la fuerza/influencia	Adaptación
Institucionalista	Negociación (gestión de conflictos)	Adaptación; cambio de políticas/preferencias
Constructivista	Persuasión (difusión de normas)	Adaptación; cambio de políticas/preferencias; cambio de identidad

Enfoques realistas: el uso de la fuerza y de la influencia

La perspectiva realista hace hincapié en el papel del “poder” y del “poder compensatorio” y se centra en los medios represivos para presionar a los grupos armados. El objetivo general es combatir, eliminar, disuadir, contener y marginar a los actores armados.

1. Coerción

Los actores internacionales pueden utilizar medidas coercitivas, entre las cuales se destacan el uso de la fuerza y la diplomacia coercitiva⁸. En este caso, los instrumentos son las operaciones militares o policiales lanzadas con objeto de combatir o detener a los miembros de los actores armados; el despliegue de tropas internacionales con miras a estabilizar la situación posterior a una guerra; y la aplicación de sanciones internacionales (como embargos de armamento, zonas de exclusión de vuelos, sanciones económicas, congelación de activos en el extranjero, sanciones a los viajes o tribunales para crímenes de guerra), que podrían perjudicar los intereses de al menos algunos actores armados no estatales, en particular los paramilitares, líderes rebeldes, señores de la guerra y jefes de clan. A menudo, este enfoque se acompaña de medidas de cumplimiento de la ley a nivel nacional y/o internacional como, por ejemplo, las actividades de la Corte Penal Internacional y otros tribunales penales internacionales⁹.

8 Con respecto a la diplomacia coercitiva en general, v. en particular Robert J. Art y Patrick M. Cronin (ed.), *United States and Coercive Diplomacy*, United States Institute of Peace Press, Washington, DC, 2003; Alexander George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*, United Institute of Peace Press, Washington, DC, 1991.

9 Por ejemplo, en 2005, la Corte Penal Internacional (CPI) libró órdenes de arresto contra cinco dirigentes de alto nivel del grupo rebelde denominado Ejército de Resistencia del Señor (LRA, por sus siglas en inglés) en Uganda, con inclusión de Joseph Kony, su comandante en jefe, y otras órdenes de arresto contra líderes de grupos armados en la República Democrática del Congo. V. CPI, *The Prosecutor v. Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo, and Dominic Ongwen*, Caso n.º ICC-02/04-01/05, “Warrant of arrest for Joseph Kony issued on 8th July 2005 as amended on 27th September 2005”, 27 de septiembre de 2005; CPI, *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Caso n.º ICC-01/04-01/06, “Warrant of arrest (under seal)”, 10 de febrero de 2006; CPI, *The Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui*, Caso n.º ICC-01/04-01/07, “Warrant of arrest (under seal)”, 2 de julio de 2007.

2. Control y contención

Esta estrategia se orienta a controlar y contener en forma sistemática las actividades de los actores armados no estatales, reduciendo de este modo su libertad de maniobra y de comunicación. El objetivo es mantener un determinado status quo y vigilar de cerca a estos actores (utilizando medidas policiales y de inteligencia). Este enfoque es particularmente eficaz en el caso de actores concentrados en un determinado territorio que se puede aislar (por ejemplo, mediante el uso de vallas y puestos de control) del resto del país.

3. Marginación y aislamiento

Este enfoque se dirige a reducir la influencia política e ideológica de los actores armados. La idea es marginar sus puntos de vista y exigencias en el discurso público y aislarlos, tanto política como físicamente, de sus seguidores reales o potenciales y sus comunidades. Para este escenario, es necesario establecer un amplio consenso entre las elites políticas y los grupos sociales, por el cual se comprometan a no tratar con estos actores ni reaccionar a las provocaciones violentas, sino mantenerse fieles al proceso político acordado. Este enfoque es particularmente apto en el caso de actores débiles o debilitados como grupos rebeldes pequeños, terroristas o bandidos.

4. Reforzar las divisiones y rivalidades internas

Otra opción consiste en fragmentar y dividir a los actores armados entre fuerzas más moderadas y de línea dura. Este objetivo puede alcanzarse de diferentes formas: amenazar con el uso indiscriminado de la fuerza, ofrecer tratos secretos a algunos personajes clave o invitar a las facciones a participar en un proceso político que las aliente a abandonar el grupo o transformarlo en un movimiento político. Sin embargo, esta estrategia puede traer consigo el establecimiento de grupos y fracciones marginales y radicalizados que pueden adoptar posiciones aun más extremistas que el anterior grupo unido. Estos procesos de fragmentación se observan con frecuencia en los grupos rebeldes o terroristas, por ejemplo cuando el grupo Kato se escindió del Frente Moro Islámico de Liberación en Filipinas, o cuando, después de 2006, la Unión de Tribunales Islámicos en Somalia se dividió en múltiples facciones, una de las cuales es el grupo militante Al-Shabaab.

5. Soborno y chantaje

Hay algunas maneras de corromper a los miembros de los actores armados: se los puede obligar o inducir a que cooperen o guarden silencio mediante el ofrecimiento de incentivos materiales, como recursos económicos o puestos bien pagados. En algunos casos, se intenta chantajear o intimidar a los dirigentes (por ejemplo, amenazando a sus familiares) a fin de inducirlos a aceptar dinero u otros

ofrecimientos. Esta estrategia es política y normativamente dudosa; sin embargo, en algunos casos resulta indispensable para poner en marcha un proceso de paz. En particular, los actores que persiguen el lucro, como los señores de la guerra y los criminales, a menudo han respondido favorablemente a esta estrategia. Un ejemplo reciente de la puesta en práctica de esta estrategia es el Acuerdo de Bonn para Afganistán, de diciembre de 2001, en cuyo marco se acordó un cambio de régimen a cambio del traspaso de un elevado nivel de poder a líderes facciosos que, según se percibían, estaban del “lado bueno” en la guerra contra el terror¹⁰.

La mayoría de estos enfoques se basan en una combinación de palos y zanahorias y, de vez en cuando, en acuerdos con el actor, con la dirigencia o con algunos miembros clave, con el fin de que modifiquen su comportamiento y se avengan a respetar las reglas, al menos en el corto plazo. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, estas estrategias no se utilizan en forma exclusiva sino en combinación. Por ejemplo, el concepto de la contrainsurgencia combina algunos de estos enfoques a fin de no sólo combatir a los rebeldes u otros actores sino también cortar los vínculos entre el actor armado y sus (potenciales) seguidores o partidarios entre la población¹¹. Sin embargo, el interés se sigue centrando principalmente en las medidas coercitivas respaldadas por incentivos (materiales), lo cual refleja la idea subyacente de que, pese a su retórica política, la mayoría de los líderes de los actores armados no están motivados por ideas sino por intereses egoístas y claramente definidos. Para los realistas, la idea básica es la siguiente: si es posible presionarlas lo suficiente y/u ofrecerles algunos beneficios, estas personas terminarán por aceptar las normas.

Enfoques institucionalistas: el poder de la negociación

Los enfoques institucionalistas se basan en procesos de negociación encaminados a establecer procedimientos, normas y entornos institucionales que reconozcan las preferencias e intereses de todas las partes en el conflicto y permitan alcanzar una coexistencia pacífica (gestión de conflictos). Son ejemplos de estos enfoques los ceses del fuego, las medidas de creación de confianza y los acuerdos de paz, así como los mecanismos de solución de conflictos y el arbitraje. En general, resulta necesario implementar, garantizar y controlar estos acuerdos a nivel internacional. Para alcanzar estos acuerdos, pueden aplicarse dos enfoques distintos, que no se excluyen mutuamente.

1. Mediación y negociación

Al aplicar este enfoque, los actores externos se proponen básicamente fomentar un proceso de negociación entre las diferentes partes, incluidos los actores

10 Jonathan Goodhand y Mark Sedra, “Bribes or bargains? Peace conditionalities and “post-conflict” reconstruction in Afghanistan”, en *International Peacekeeping*, vol. 14, n.º 1, 2007, p. 41.

11 En materia de contrainsurgencia, v. en particular David Galula, *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*, Praeger, Westport, Connecticut, 2006; Bruce Hoffman, *Insurgency and Counterinsurgency in Iraq*, RAND, Santa Monica, California, 2004; Ejército y Cuerpo de Infantería de Marina de Estados Unidos, *Counterinsurgency Field Manual*, University of Chicago Press, Chicago, 2007.

armados no estatales, con miras a alcanzar un acuerdo político¹². En su calidad de facilitadores o mediadores, instan a los actores armados a abstenerse del uso de la fuerza y abandonar las exigencias políticas de máxima. Con tal fin, a menudo deben recurrir a contactos informales, desplegar actividades diplomáticas a distintos niveles y celebrar extensas negociaciones previas, particularmente cuando las probabilidades de que las partes en conflicto (por ejemplo, un gobierno local y un grupo rebelde) mantengan contactos directos son escasas. En este proceso, normalmente hay que sopesar las ventajas y desventajas de las soluciones posibles, tomar en cuenta los incentivos y los elementos disuasorias (como la posibilidad de aplicar sanciones) y encontrar una solución de compromiso que sea aceptable para todas las partes. A menudo, para lograr ese resultado es necesario combinar los métodos de argumentación y negociación (con inclusión de los análisis de costos y beneficios). Estos enfoques implican una interacción de largo plazo, dado que la mediación puede seguir siendo necesaria durante la aplicación de los acuerdos. Este escenario se aplica principalmente a actores con un programa político que mantienen vínculos estrechos con comunidades de interés definidas, como tribus, clanes, grupos étnicos y partidos políticos.

2. Cooptación e integración

En este caso, la idea básica es que los actores armados no estatales, en particular sus respectivos dirigentes, pueden ser cooptados y gradualmente integrados en un entorno político, por ejemplo distribuyendo recursos y compartiendo responsabilidades políticas. Por consiguiente, este enfoque implica cierto grado de reparto formal o informal del poder, sea a nivel nacional o local, mediante el cual los líderes de los grupos armados pasarían a participar en la política cotidiana¹³. En otras palabras, en un intento por cambiar sus actitudes y preferencias, se les atribuiría un papel que desempeñar. A veces, esta estrategia surge de un acuerdo formal, negociado por terceros, pero a menudo se basa en la construcción de alianzas y coaliciones entre diferentes grupos locales. Un buen ejemplo de este enfoque es el intento de integrar gradualmente a los señores de la guerra afganos en el nuevo sistema político del país, no sólo ofreciéndoles cargos de gobernadores o ministros sino también confiriéndoles un estatus político. Es posible observar procesos similares en diversas sociedades africanas con respecto a ciertos jefes de clanes, hombres fuertes o milicias.

En contraste con la versión realista, en este caso el punto de partida es que

12 Ricigliano, nota 2 *supra*; Jacob Bercovitch (ed.), *Studies in International Mediation*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2002.

13 Caroline A. Hartzell y Matthew Hoddie, *Crafting Peace: Power-sharing Institutions and the Negotiated Settlement of Civil Wars*, Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, 2007; Comité Internacional de la Cruz Roja, *Mejorar el respeto del derecho internacional humanitario*, CICR, Ginebra, 2003; Anna K. Jarstad, "Power-sharing: former enemies in joint government", en Anna K. Jarstad y Timothy Sisk (ed.), *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 105-133; Ian O'Flynn y David Russel (eds), *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies*, Pluto Books, Londres, 2005.

muchos actores armados no estatales realmente actúan motivados por determinados reclamos y exigencias políticas, que pueden encararse mediante negociaciones y/o por otros medios. Aunque los dirigentes sean corruptos y codiciosos, en muchos casos están obligados a presentar algún tipo de programa político para encontrar seguidores y partidarios en las comunidades locales. Dicho de otro modo, hasta los dirigentes más egoístas se ven forzados a mostrar resultados y, por ende, pueden ver con buenos ojos los incentivos y las garantías que se les ofrecen con el respaldo de los acuerdos institucionales alcanzados.

Enfoques constructivistas: el poder de la persuasión

En general, los enfoques constructivistas hacen hincapié en la importancia de la argumentación y la persuasión, así como en los procesos de difusión de normas. Su objetivo último es persuadir a los actores armados de aceptar, respetar y, en definitiva, internalizar las normas, fomentando de este modo procesos de transformación de largo plazo que traigan consigo no solamente la adopción de comportamientos conformes a las normas por razones tácticas sino también un cambio auténtico y sostenible de las políticas y del autoconcepto de los actores (cambio de identidad).

1. *Procesos de socialización*

Al fomentar la participación de los actores armados no estatales en los procesos e instituciones, quienes promueven este enfoque afirman que, con el tiempo, aumentan las probabilidades de que los (posibles) “aguafiestas” sean socializados uno a uno y acepten algunas normas y reglas de juego¹⁴. Los actores armados atravesarán procesos de aprendizaje colectivo que alterarán sus estrategias y, con el tiempo, su autoconcepto. Posiblemente esta estrategia de mediano a largo plazo funcione mejor en el caso de actores armados con claras ambiciones políticas, que deben responder a las expectativas de largo plazo de sus partidarios y esforzarse por mejorar su imagen local e internacional.

2. *Denuncia y descrédito*

La finalidad de este enfoque es organizar la presión social y realizar campañas públicas nacionales e internacionales contra determinadas prácticas de los actores armados no estatales a fin de socavar su legitimidad dentro y fuera de los grupos (reales o potenciales) que los respaldan. Normalmente, el objetivo es persuadirlos de que acepten y respeten ciertos acuerdos y normas, en particular las del derecho internacional humanitario, y que las promuevan absteniéndose de utilizar ciertos métodos violentos (como los atentados terroristas) y ciertos medios (por ejemplo, minas terrestres o niños soldados). A menudo, estas campañas son

14 Claudia Hofmann, “Engaging Non-state armed groups in humanitarian action”, en *International Peacekeeping*, vol. 13, n.º 3, 2006, pp. 396–409.

lideradas por ONG internacionales. Este enfoque puede ser útil cuando se trata de actores que necesitan apoyo moral y material del extranjero.

3. *Reconciliación y justicia transicional*

Estos procesos son de carácter más institucional y suelen ser precedidos por un acuerdo entre las partes en el conflicto, en el cual se establecen las disposiciones y detalles de un proceso en cuyo marco se revisará un pasado reciente y violento y, en particular, se encararán las cuestiones de los crímenes de guerra y los criminales de guerra¹⁵. Los procesos que se describen forman un marco para que los actores armados acepten las normas básicas y reflejan en forma crítica su autoimagen y sus acciones. Los procesos de reconciliación abarcan, entre otros aspectos, la empatía por las víctimas, la confesión de culpas y el remordimiento expresado públicamente. Las herramientas más comunes en los procesos de reconciliación y de justicia transicional son las comisiones de la verdad y la reconciliación y los tribunales penales, que pueden vincularse con disposiciones de amnistía para los líderes y miembros de los grupos armados a condición de que participen en la investigación de crímenes de guerra y violaciones de los derechos humanos, expresen un arrepentimiento creíble por sus acciones pasadas y deseen cambiar su conducta. Por un lado, las amnistías son severamente cuestionadas desde el punto de vista normativo porque contradicen la exigencia de justicia de las víctimas y hacen peligrar el proceso de reconciliación pero, por el otro, pueden servir como incentivo para poner fin a la violencia y lograr que los actores armados se abstengan de echar mano a ella en el futuro.

La hipótesis que subyace a los enfoques constructivistas es que los actores armados no estatales pueden verse afectados por las normas y argumentos porque a muchos les preocupa su imagen pública, su autoridad moral (frente a sus enemigos) y sus fuentes de legitimidad. En efecto, en sus declaraciones públicas, numerosos líderes hacen referencia a las normas generales, intentando así argumentar en favor de su causa desde el punto de vista normativo. Entonces, como dirían los constructivistas, ¿por qué no tomarlos en serio y hacerlos participar en debates sobre las reglas y las normas?

La política de los actores externos: qué hace cada uno

Los enfoques que se han descrito en la sección precedente ofrecen distintos métodos, basados en diferentes hipótesis, mecanismos e instrumentos, para interactuar con los actores armados. En términos generales, el enfoque realista básicamente encara los costos de la interacción con los actores armados, centrándose en el modo de reducir con rapidez y eficacia su influencia y su potencial como “aguafiestas”.

15 David Bloomfield, Teresa Barns y Luc Huyse (ed.), *Reconciliation after Violent Conflict: A Handbook*, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), Estocolmo, 2003; Susanne Buckley-Zistel, *Transitional Justice als Weg zu Frieden und Sicherheit: Möglichkeiten und Grenzen*, SFB-Governance Working Paper Series, n.º 15, SFB 700, Berlín, 2008.

Cabe señalar que los otros dos enfoques, el institucionalismo y el constructivismo, apelan en mayor medida a una perspectiva de largo plazo que incorpore a los actores armados en el sistema internacional existente, con la esperanza de que, con el tiempo, sean cooptados y socializados y adopten un comportamiento conforme con las normas. Mientras que, dentro de su respectiva lógica, cada enfoque procura incrementar tanto el costo de las conductas incorrectas como los beneficios del cambio de conducta para los actores armados, estos sistemas emplean medios y métodos muy diferentes, que responden a las distintas capacidades y aptitudes que exhiben los actores para lograr los objetivos señalados. Por ejemplo, al intentar influir en el comportamiento de los actores armados, los actores estatales son más susceptibles de utilizar medidas coercitivas o el soborno y el chantaje, en tanto que las organizaciones internacionales pueden utilizar su influencia política y las ONG se centran en mecanismos que no exigen recursos masivos ni autoridad política. Sin embargo, las ONG pueden aplicar un enfoque de más largo plazo que persiga el objetivo de la socialización; en contraste, las organizaciones internacionales y los actores estatales normalmente están obligados a presentar “resultados” rápidos para responder a presiones políticas. Por consiguiente, es más probable y más obvio que los actores externos que intervienen en conflictos locales prefieran un enfoque a otro, en función de sus objetivos, recursos y capacidades. En general, las organizaciones internacionales al parecer tienen a su disposición los instrumentos de los tres enfoques (porque se benefician no sólo de su estatuto independiente sino también de las capacidades de los Estados como sus miembros primarios), en tanto que los Estados parecen, en general, hacer mayor uso de los enfoques realistas e institucionalistas. En este contexto, la capacidad de las ONG parece ser la más restringida: debido a la índole de su organización y a su estatuto, utilizan exclusivamente enfoques constructivistas.

Organizaciones internacionales y foros multilaterales

Las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (ONU), con inclusión de sus órganos especializados, y las organizaciones regionales como la Unión Europea (UE) y la Unión Africana (UA), así como los foros multilaterales (por ejemplo, el G8 o el G20), emplean -al menos teóricamente- la gama más amplia de opciones para hacer frente a los (potenciales) «aguafiestas» en la arena de la política internacional. Más precisamente, con respecto a los enfoques realistas, las organizaciones internacionales cuentan con la capacidad necesaria para construir alianzas y coaliciones entre sus Estados miembros que, en muchos casos, les permiten emprender acciones directas e intervenir físicamente en un conflicto¹⁶. Por ejemplo, pueden hacerlo invocando resoluciones que permiten el uso de la fuerza por los Estados miembros para lograr determinado objetivo (coerción). El caso

16 Al mismo tiempo, sus acciones y capacidades a menudo dependen de la voluntad política y del consentimiento de sus Estados miembros. Así sucede, en particular, con el uso de la fuerza (militar), puesto que la ONU y otras organizaciones multilaterales están obligadas a basar su acción en decisiones adoptadas por los Estados miembros.

más reciente de este tipo de acción fue la autorización conferida a la ONU por sus Estados miembros para que «adopten todas las medidas necesarias (...) para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia» y la aprobación de una zona de prohibición de vuelos en el espacio aéreo de Libia¹⁷, en la que se instaba a los países de la OTAN a que participaran militarmente contra las fuerzas e instalaciones de Muammar al-Gaddafi. En la misma resolución, también se exhortaba al cumplimiento del embargo de armas, la prohibición de vuelos y la congelación de activos.

Las organizaciones internacionales pueden también desempeñar un papel fundamental en la preparación, redacción y aplicación de estrategias multilaterales en relación con actores armados no estatales en zonas de conflicto, en particular con respecto al uso de sanciones y operaciones de mantenimiento de la paz e imposición de la paz. Un ejemplo de esta situación viene dado por la imposición de prohibiciones a los viajes y la congelación de activos impuestas por la ONU a varios miembros de alto nivel de ciertos grupos armados en la República Democrática del Congo¹⁸. Estas medidas restrictivas y coercitivas tienen por objeto preservar la paz y fortalecer la seguridad internacional en caso de amenazas contra la paz, violaciones de la paz o actos de agresión.

El enfoque institucionalista depende en gran medida del lugar que las organizaciones internacionales ocupan en el sistema político internacional. Con frecuencia, las organizaciones asumen el papel de negociador o mediador en un entorno de varios niveles, por ejemplo a través de los Representantes Especiales, Enviados Especiales u otros mecanismos específicos de la ONU y la UE. En el desempeño de este papel, pueden exhortar a todas las partes involucradas en un conflicto o crisis (actores estatales y actores armados no estatales) a que se comprometan con un proceso de paz o un acuerdo político, lo implementen y, además, que vigilen su evolución. La aplicación de incentivos y medidas disuasorias con fines concretos también permite a las organizaciones internacionales aplicar cierta presión en las negociaciones con los actores armados no estatales, sea castigándolos (por ejemplo, mediante la imposición de sanciones económicas o medidas de denuncia y descrédito) o recompensándolos por observar una conducta conforme con las normas y por participar en el proceso de paz (por ejemplo, apoyando la transformación de un actor a través de la ayuda para el desarrollo, programas de creación de capacidad, programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), reformas del sector de la seguridad, y otras medidas). Las organizaciones internacionales pueden asimismo decidir compartir la responsabilidad política en relación con determinadas cuestiones, incluso mediante la integración de los actores armados en la administración pública posterior al conflicto, por ejemplo

17 V. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “La situación en Libia”, documento de la ONU S/RES/1973 (2011), 17 de marzo de 2011.

18 V. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “La situación relativa a la República Democrática del Congo”, documentos de la ONU S/RES/1596 (2005), del 3 de mayo de 2005; S/RES/1896 (2009), del 30 de noviembre de 2009; y S/RES/1952 (2010), del 29 de noviembre de 2010.

mediante acuerdos de reparto de poder como los elaborados para Sudán (2005)¹⁹, Zimbabue (2008)²⁰ y Kenia (2008)²¹. Así pues, las instituciones internacionales son particularmente útiles en el sentido de que ofrecen una plataforma para la aproximación entre los gobiernos y la oposición armada.

Con respecto a los métodos constructivistas, las organizaciones internacionales cuentan con la capacidad de influir en la política internacional a través del establecimiento de procedimientos, normas y entornos institucionales que cumplen dos propósitos particulares: promueven nuevas normas internacionales entre los miembros con miras a guiar su conducta. Un ejemplo de este enfoque es la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción (también denominada Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal o Tratado de Ottawa), que prohíbe el uso de minas terrestres antipersonal por los Estados —estableciendo una norma internacionalmente reconocida contra el uso de determinados tipos de minas terrestres— y promueve esta prohibición mediante medidas específicas, como la ayuda para la remoción y destrucción de minas y la celebración de conferencias de examen, como las realizadas en 2004 y 2009²². Otro ejemplo es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, apoyada por las resoluciones del Consejo de Seguridad 1820 (2008) y 1888 (2009)²³. La finalidad de esas normas y reglamentos es modificar el comportamiento de los actores en base a incentivos y recompensas y transformar su autoconcepto e identidad para que apoyen los medios pacíficos en el largo plazo. En este carácter, las organizaciones internacionales tienen la capacidad efectiva de actuar como promotores de las normas internacionales, favoreciendo la adopción de ciertas opciones normativas y desalentando y potencialmente sancionando otras. Al encarar la cuestión de los actores armados no estatales, los métodos constructivistas se esfuerzan por reglamentar su conducta del mismo modo, estableciendo directrices y marcos para guiar los comportamientos apropiados. Los ejemplos más recientes se relacionan con las situaciones en Côte d'Ivoire, Sahara Occidental y Sudán²⁴. Con la amenaza de adoptar medidas específicas, las resoluciones de la ONU exhortan a respetar el embargo de diamantes en bruto, el alto el fuego y los derechos humanos (en particular en relación con la explotación

19 Acuerdo de Paz Amplio entre el Gobierno de la República de Sudán y el Movimiento Popular de Liberación de Sudán/Ejército Popular de Liberación de Sudán, disponible en: <http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/cpa-en.pdf> (consultado el 18 de diciembre de 2011).

20 Acuerdo entre la Unión Nacional Africana de Zimbabue-Frente Patriótico (ZANU-PF) y las dos Formaciones del Movimiento para el Cambio Democrático (MDC), disponible en: <http://allafrica.com/stories/200809151361.html> (consultado el 18 de diciembre de 2011).

21 Acuerdo sobre los Principios de Asociación del Gobierno de Coalición, disponible en: <http://www.csmo-nitor.com/World/Africa/2008/0229/p25s01-woaf.html> (consultado el 18 de diciembre de 2011).

22 Actualmente, son 159 los Estados que se hallan sujetos a las disposiciones del Tratado de Ottawa. Información disponible en: <http://www.apminebanconvention.org/> (consultado el 18 de diciembre de 2011).

23 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, "Las mujeres y la paz y la seguridad", documentos de la ONU S/RES/1820 (2008), del 19 de junio de 2008, y S/RES/1888 (2009), del 30 de septiembre de 2009.

24 V. las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la situación en Côte d'Ivoire, S/RES/1980 (2011), del 28 de abril de 2011; Sahara Occidental, S/RES/1979 (2011), del 27 de abril de 2011; y Sudán, S/RES/1978 (2011), del 27 de abril 2011.

y los abusos sexuales); llaman a celebrar elecciones parlamentarias, a implementar el proceso de paz y a mantener negociaciones sustanciales; e instan a los actores armados no estatales a poner fin a la violencia y deponer las armas de inmediato.

Gobiernos y actores estatales

Los actores estatales parecen más inclinados a utilizar enfoques realistas e institucionalistas al tratar con los actores armados no estatales en la esfera de la política internacional. El hecho de que los Estados dispongan de los recursos necesarios hace de estos enfoques la opción lógica. Con frecuencia, los Estados poseen la autoridad y los recursos (no sólo materiales sino también humanos) necesarios para conducir las operaciones que apelan a la fuerza o se basan en la amenaza creíble del uso de la fuerza contra los actores armados; son capaces de desbaratar las acciones de esos actores e incluso de derrotarlos. Con este fin, los gobiernos no sólo tienen a disposición algunos tipos de unidades militares y de mantenimiento del orden público, sino también diversos servicios de inteligencia, lo cual abre un abanico de posibles medidas contra los actores armados no estatales. Los gobiernos que intervienen de este modo pueden obtener información importante, que puede utilizarse para ejercer presión sobre los actores armados no estatales. El incumplimiento puede dar lugar a la aplicación de sanciones específicas a través de los Estados, como sucedió en Darfur, Sudán (2006) y en muchos otros Estados, así como a ataques selectivos contra los actores armados no estatales, como ocurrió en Sierra Leona (particularmente entre 1999 y 2002). En casos extremos, los gobiernos pueden decidir emplear la totalidad de sus medios militares, desde el establecimiento de zonas de prohibición de vuelos (por ejemplo, en el norte de Irak entre 1991 y 1998) hasta un ataque militar completo, como el desplegado en Kosovo (1999), Afganistán (2001) e Irak (2003). El peligro que se presenta al recurrir a un enfoque realista es que éste estimule a los actores armados no estatales a adoptar actitudes de boicoteo y de violencia más extremas porque se enfrentan con un enemigo que ya hace uso de la fuerza contra ellos. Esto puede obligar a los actores armados no estatales a defenderse y tomar represalias (por ejemplo, como sucedió en numerosas ocasiones con Hezbolá)²⁵. La falta de una comunicación constructiva entre las dos partes puede reforzar el círculo de violencia y agudizar el extremismo.

Por esta razón, los actores estatales también pueden aprovechar su categoría institucional y los canales institucionales a su disposición para crear un discurso público y presionar a otras partes interesadas. Entre estos canales figuran las organizaciones multilaterales como la ONU, la UE y la UA, los foros económicos y las alianzas ad hoc. La cooperación con otros Estados y organizaciones ofrece una gran variedad de cursos de acción, como negociaciones, mediaciones y facilitaciones efectuadas por “intermediarios honestos”. Una coalición de Estados puede actuar

25 V., por ejemplo, el ataque transfronterizo lanzado en julio de 2006 por Hezbolá, en cuyo transcurso secuestró y mató a soldados israelíes, provocando la guerra de Líbano de 2006. En un discurso pronunciado en julio de 2008, Hassan Nasrallah, el líder de Hezbolá, reconoció que había ordenado el ataque con el propósito de forzar a Israel a liberar numerosos prisioneros.

como un “grupo de amigos” o “grupo de contacto” y llevar a cabo tareas de gestión de conflictos y mediación en conflictos en casos particulares. Los Estados que tienen intereses estratégicos en determinado conflicto pueden liderar los procesos de debate y negociación, como lo hicieron, por ejemplo, Estados Unidos, la UE, la ONU y Rusia (el “Cuarteto”) en el proceso de paz de Oriente Próximo, lo cual puede dar lugar a alguna forma de acuerdo cooperativo, como la Hoja de Ruta para la Paz 2003²⁶. También pueden optar por aplicar medidas más coercitivas, como favorecer a una parte más que a otra y de ese modo aumentar la presión sobre ésta (véase, por ejemplo, el apoyo de Estados Unidos a Fatah en detrimento de Hamas, en Oriente Próximo). Las conferencias de donantes, como las organizadas en los casos de Kosovo y Afganistán, pueden fijar otros incentivos para que los actores en el conflicto cambien su conducta y cumplan con las exigencias internacionales. Sin embargo, también es posible utilizar los canales institucionales para reforzar una intervención militar: si las negociaciones fracasan, los gobiernos interesados pueden recurrir a la fuerza, sea a través de la cooperación multilateral (por ejemplo, a través de la ONU y la UE, como en las misiones de mantenimiento de la paz desplegadas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), Haití (MINUSTAH), Timor Oriental (UNMIT), Kosovo (UNMIK), Líbano (UNIFIL) y otras), o mediante coaliciones militares ad hoc, como las encabezadas por Estados Unidos en Afganistán e Irak.

Organizaciones no gubernamentales (ONG)

Los enfoques que las organizaciones no gubernamentales aplican a los actores armados no estatales en los conflictos intraestatales se basan sobre todo en conceptos constructivistas, dado que las ONG no suelen contar con la capacidad necesaria para ejercer una influencia importante o negociar con eficacia. Sus objetivos en lo que respecta a la interacción con los actores armados pueden ser marcadamente distintos de los que plantean los Estados. No obstante, las ONG internacionales son capaces de apoyar los procesos de mediación y negociación con los actores armados no estatales en los niveles alto y medio, por ejemplo, mediante la facilitación del diálogo, las prenegociaciones informales y la preparación de documentos informales. En algunos casos, hasta pueden dirigir las mediaciones ellas mismas. En estos casos, emplean principalmente la argumentación y la persuasión para lograr que las partes se sienten a la mesa y eventualmente acepten un acuerdo (al respecto, véase, por ejemplo, la información del Centro Carter o del Centro para el Diálogo Humanitario)²⁷.

Por lo general, las ONG tienen una fuerte capacidad para influenciar la opinión pública (a menudo, por conducto de los medios), educar y sensibilizar sobre determinadas cuestiones, presionar a los encargados de adoptar decisiones políticas,

26 Hoja de Ruta para la Paz, disponible en: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2989783.stm (consultado el 18 de diciembre de 2011).

27 Centro Carter: <http://www.cartercenter.org/index.html> (consultado en diciembre de 2011), y Centro para el Diálogo Humanitario: <http://www.hdcentre.org/> (consultado en diciembre de 2011).

e interactuar con actores no reconocidos en la esfera diplomática, como los actores armados no estatales, sin que tales contactos impliquen una reorientación política a favor de éstos. Lo que es más, la participación prolongada de las ONG en los ámbitos pertinentes a menudo les granjea cierto grado de confianza incluso por parte de los actores armados no estatales. Se benefician de su reputación como actores neutrales e independientes aunque no todos compartan esta percepción. Esto las pone en condiciones de actuar como facilitadores en cuestiones específicas. Por ejemplo, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) dialoga con los actores armados no estatales sobre la aplicación del derecho internacional humanitario²⁸; la Coalición contra las Municiones en Racimo desempeñó un importante papel en la preparación de la Conferencia sobre Municiones en Racimo celebrada en Dublín, en mayo de 2008; y el Centro para el Diálogo Humanitario apoya con regularidad las actividades de mediación entre Estados de todo el mundo mediante el aporte de asistencia temática y técnica. Las ONG se encuentran en una posición especial, dado que son prácticamente las únicas entidades que pueden comunicarse con los actores armados no estatales con independencia de las circunstancias políticas, centrándose en cuestiones puntuales y no en la globalidad de los procesos de paz y tratando de persuadirlos de la utilidad de las normas y reglas internacionales (como el derecho internacional humanitario) y de la inutilidad de utilizar la violencia y medios de guerra particulares para alcanzar sus objetivos. Por ejemplo, las ONG como Geneva Call (Llamamiento de Ginebra) y la Coalición para acabar con la utilización de niños soldados toman contacto con los actores armados no estatales con el propósito de brindar una plataforma para facilitar su adhesión a las normas internacionales, en este caso las relacionadas con las prohibiciones de utilizar minas terrestres y niños soldados. Los argumentos que esgrimen estratégicamente las ONG para persuadir a los actores armados hacen hincapié en los beneficios que trae consigo la adhesión a determinadas normas y en el costo de infringir esas normas. Entre esos argumentos, se cuenta la mejora de su reputación, el mejor trato de los prisioneros en función del principio de reciprocidad, la preservación de los recursos y de los intereses militares (por ejemplo, a través de la disciplina y del buen funcionamiento de la estructura de mando), y el peligro de ser enjuiciado (por ejemplo, por un tribunal penal o la Corte Penal Internacional).

En su interacción con los actores armados, las ONG internacionales centran sus esfuerzos en la transmisión de información y conocimientos, incluso técnicos, y aspiran a persuadir a los actores armados mediante argumentos referidos a su posición particular en el conflicto (enfoque basado en la empatía). Dicho de otro modo, explican a los actores armados lo que deben hacer (y por qué) y, además, les presentan métodos concretos para implementar las normas en cuestión. Este enfoque flexible pero basado en principios es uno de los puntos fuertes de las ONG, porque puede adaptarse a la situación de cada actor armado no estatal. La decisión de los actores armados de adoptar o no determinadas normas no es una

28 Con respecto a la labor del CICR en este ámbito, v. Michelle Mack, *Mejorar el respeto del derecho internacional humanitario en los conflictos armados no internacionales*, CICR, 2008, disponible en: http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0923.pdf (consultado el 15 de febrero de 2013).

condición indispensable para seguir dialogando sino el resultado de un proceso de largo plazo²⁹.

La única fuerza que las ONG tienen en su interacción con los actores armados es su influencia en la opinión pública local e internacional. Pueden crear presión pública en los actores remisos empleando técnicas de denuncia y descrédito. Esas técnicas pueden, sin embargo, afectar la relación entre la ONG y el actor armado, razón por la cual se utilizan sólo raras veces. Para ofrecer incentivos o aplicar elementos disuasorios, las ONG dependen mayormente de otros actores, como las organizaciones internacionales y los Estados, que pueden proporcionar los recursos y la presión política que se necesitan. Por otra parte, existe la posibilidad de que la intervención de las ONG en cuestiones políticas empeore la relación entre los actores armados no estatales y la comunidad internacional.

Conclusión

La interacción con los actores armados no estatales depende de varios factores. Por empezar, estos grupos difieren mucho en cuanto a su tipo y exhiben distintas estructuras, objetivos y motivaciones. Pueden aspirar a cambiar el actual status quo o a actuar como agentes a distancia del partido dominante; pueden buscar el dominio territorial o simplemente cualquier clase de dominio; pueden usar la violencia física y psicológica por diferentes razones; y pueden actuar motivados predominantemente por una ideología o por el lucro, o una combinación de ambos. Al mismo tiempo, los actores externos, en función de sus caracteres y capacidades, utilizan diferentes medios al hacer frente a los actores armados no estatales. En tanto que los Estados aplican mayormente enfoques realistas e institucionalistas (empleando la fuerza, la influencia y la negociación como mecanismos principales), las organizaciones internacionales pueden recurrir a enfoques realistas, institucionalistas y/o constructivistas, utilizando el marco institucional para las estrategias de mediano y largo plazo y respaldándose en sus Estados miembros para la implementación de enfoques realistas. En contraste, las ONG internacionales son capaces de aplicar enfoques constructivistas, cimentándose en su origen civil y también beneficiándose de una elaborada red institucional.

La red de variables que resulta de estos factores y que refleja la interacción con los actores armados no estatales presenta los siguientes problemas principales:

- Por lo general, en los conflictos armados internos o conflictos no estatales intervienen varios actores armados no estatales. A menudo, se constata la coexistencia de múltiples actores armados que son tratados en forma distinta por el gobierno local: algunos son utilizados, algunos respaldados,

29 V. también Claudia Hofmann y Ulrich Schneckener, "NGOs and nonstate armed actors: improving compliance with international norms", en *United States Institute of Peace Special Report* n.º 284, julio de 2011; Claudia Hofmann y Ulrich Schneckener, "Verhaltensänderung durch Normdiffusion? Die Ansätze von IKRK und Geneva Call im Umgang mit bewaffneten Gruppen", en *Die Friedens-Warte* (Journal of International Peace and Organization), vol. 85, n.º 4, 2010, pp. 73–98.

otros son deliberadamente organizados por los gobiernos (como en el caso de algunas milicias) y otros más, como los rebeldes o los señores de la guerra, son combatidos. Estas situaciones dan lugar a la aparición de actores armados no estatales muy diferentes entre sí.

- Al mismo tiempo, en muchos conflictos participan numerosos actores externos, que aplican, deliberadamente o no, distintos enfoques. En teoría, estos enfoques pueden complementarse entre sí. Pero, en la práctica, existen en paralelo y persiguen objetivos distintos, priorizan medios diversos y compiten entre sí. El problema se agrava por el hecho de que los actores externos no intercambian información sobre sus respectivas estrategias frente a los actores armados, lo cual puede causar efectos no deseados sobre el terreno.
- Debido a esta situación, los actores armados no estatales a menudo se encuentran en condiciones de sembrar la discordia entre los actores externos en provecho de los actores no estatales. Además, los actores locales saben que, por lo general, el tiempo está de su lado, puesto que los actores externos no se quedan para siempre, sino que necesitan irse del país debido a limitaciones en materia de recursos y a la presión del público en su país de origen. En este entorno, los actores armados no estatales pueden utilizar en forma incorrecta los ofrecimientos de las organizaciones internacionales o de las ONG, a fin de evitar o afrontar la presión o coerción externa. Por ejemplo, pueden aceptar participar en un proceso de paz encabezado por una organización internacional a fin de evitar el enjuiciamiento o las sanciones económicas o militares. De este modo, las distintas estrategias pueden neutralizarse entre sí: la presión acumulada mediante la aplicación de enfoques realistas es anulada por los falsos compromisos asumidos por los actores armados no estatales. Por ejemplo, recientemente se ha expresado esta crítica con respecto al Programa de Paz y Reintegración de Afganistán, cuya finalidad es ganar la lealtad de los combatientes talibanes en favor del gobierno. Numerosos observadores piensan que gran parte del dinero invertido en los ex combatientes sencillamente va a parar a la maquinaria de los talibanes³⁰.
- En general, los actores externos a menudo carecen de conocimientos acerca de los actores armados no estatales con los que tratan y no conocen las posibles opciones que tienen a su disposición en cada caso. En particular, en muchas ocasiones los gobiernos no quieren o no pueden evaluar todas las estrategias posibles, sino que tienden a elegir el enfoque con el que tienen más experiencia, están más familiarizados o que son más capaces

30 Julius Cavendish, "Luring fighters away from the Taliban: why an Afghan plan is floundering", en *Time World*, 27 de septiembre de 2011, disponible en: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2094897,00.html> (consultado el 18 de diciembre de 2011).

de aplicar, pero no tienen la flexibilidad necesaria para adaptar su posición a, por ejemplo, una transformación del actor armado no estatal durante el transcurso del conflicto. En muchos casos, esta situación ha traído consigo la expansión de las operaciones de contrainsurgencia más allá de sus objetivos iniciales debido a la anterior incapacidad de alcanzar las metas fijadas (el problema de la ampliación gradual del alcance de las misiones, evidenciado en Afganistán e Irak). Al mismo tiempo, es común que el hecho de descartar la misión en favor de las negociaciones de paz oficiales se perciba como un abandono de posiciones y como un premio al uso de la violencia por los actores no estatales. Este caso amerita la intervención de las organizaciones internacionales o las ONG. Sin embargo, estas entidades no siempre cuentan con el respaldo político de la comunidad internacional (pese a las resoluciones de la ONU) y son incapaces de disponer las medidas de seguridad necesaria ni proporcionar los recursos adecuados.

En resumen, los actores externos que tratan con actores armados no estatales deben conocer los enfoques que utiliza cada actor, así como sus ventajas y desventajas. En cada caso, deben saber lo que hace cada uno y cuándo, a fin de permitir la elaboración de un plan conjunto para interactuar con los actores armados. Algunos gobiernos y operaciones de paz internacionales ya han intentado incorporar a ciertas ONG internacionales en sus estrategias de interacción (particularmente en las estrategias de contrainsurgencia), reconociendo la contribución que las ONG pueden aportar en función de sus aptitudes especiales. Sin embargo, las ONG por lo común no se sienten cómodas al participar en estos tipos de operaciones. Algunas hasta se niegan a comunicarse con las fuerzas armadas por temor a perder sus ventajas comparativas y, sobre todo, su credibilidad frente a la población local. Gran parte del debate sobre esta cuestión se ha centrado en si las ONG deben o no cooperar con las operaciones militares de contrainsurgencia y de paz. Sin embargo, para elaborar un enfoque más productivo, los estudiosos y los profesionales deberían esforzarse por encontrar un terreno medio en el cual los enfoques realistas, institucionalistas y constructivistas puedan funcionar en forma independiente pero conociendo a fondo los métodos de los demás. Al mismo tiempo, los actores deben reflexionar acerca de la cambiante naturaleza de los actores armados durante y después de un conflicto, a fin de aplicar la combinación de estrategias más apropiada. Sin embargo, una reflexión de esta índole exige un conocimiento mucho más profundo de las características, la dinámica y las estructuras de oportunidad en la que se desenvuelven los diferentes actores armados.

