



¿Relaciones peligrosas?

Un análisis histórico de la
interacción del ACNUR
con actores armados
no estatales

Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas

El Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas (SEEP) del ACNUR está comprometido con el análisis y la evaluación sistemáticos de las políticas, programas, proyectos y prácticas del ACNUR. El SEEP también promueve la investigación rigurosa sobre cuestiones relacionadas con la labor del ACNUR y promueve el activo intercambio de ideas e información entre los trabajadores humanitarios, quienes elaboran las políticas y la comunidad académica. Todas estas actividades se llevan a cabo con el propósito de fortalecer la efectividad operativa del ACNUR, mejorando así la capacidad de la organización para cumplir su mandato de defensa de los refugiados y otras personas de interés de la Oficina. El trabajo de la unidad está guiado por los principios de transparencia, independencia, consulta, relevancia e integridad.

Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Apartado Postal 2500
1211 Ginebra 2
Suiza

Tel: (41 22) 739 8433

Fax: (41 22) 739 7344

e-mail: hqpd00@unhcr.org

Internet: www.acnur.org

Impreso por el ACNUR

Todos los informes de evaluación del SEEP son de dominio público. Las versiones electrónicas son publicadas en el sitio web del ACNUR y se pueden obtener ejemplares impresos contactando al SEEP. Estos pueden ser citados, mencionados o copiados, siempre que se reconozca la fuente. Las opiniones expresadas en las publicaciones del SEEP no necesariamente son las del ACNUR. Las denominaciones y mapas empleados no implican la expresión de opinión o reconocimiento alguno por parte del ACNUR con respecto a la situación legal de un territorio o de sus autoridades.

Tabla de contenido

Introducción.....	1
El cambiante contexto de la interacción.....	5
La interacción y el ACNUR.....	13
La interacción y los AANE.....	21
Cómo ocurre la interacción.....	27
Cuando la interacción falla.....	33
Conclusión.....	39
Siglas.....	42
Referencias.....	44

Introducción

1. Las acciones de los actores armados no estatales (AANE) han recibido mucha atención en los últimos años, especialmente con respecto a la forma en que su presencia en el terreno impacta el espacio humanitario. Se cree que grupos como los talibanes y Al-Shabaab restringen el acceso a las poblaciones de interés y contribuyen a un entorno operativo cada vez más inseguro.

2. Aunque los violentos ataques contra los trabajadores humanitarios ciertamente han generado considerable ansiedad en los últimos años,¹ los AANE no son un fenómeno nuevo, ni son los únicos responsables de tal violencia. Más bien, estos han sido en un grado u otro una característica de casi todas las operaciones del ACNUR en los últimos años.

3. Lo que sí ha evolucionado es el entorno en el cual el ACNUR interactúa con estos grupos, tanto en lo que respecta a factores geopolíticos como en relación a las formas de coordinación humanitaria. En el contexto de una arquitectura humanitaria y de consolidación de la paz más integrada, el grado de autonomía que el ACNUR puede ejercer en su interacción ha cambiado, si no disminuido. Por otra parte, los tipos de AANE que permean el entorno operativo, así como su funcionamiento, se han transformado considerablemente.

4. Mientras que los movimientos de liberación y los grupos guerrilleros motivados por las ideologías de la Guerra Fría dominaban el panorama en la década de 1980, los AANE que han caracterizado las últimas dos décadas no han sido asociados con la misma lucha ideológica y, en cambio, varían de insurgentes fundamentalistas a separatistas cuasi-soberanos a grupos rebeldes amateurs. El período inmediatamente posterior a la Guerra Fría, en particular, estuvo plagado de conflictos armados que desestabilizaron enteras regiones y desdibujaron los límites entre actores estatales, cuasi-estatales y no estatales.

5. Este informe analiza la historia de la interacción del ACNUR con los AANE en los últimos 30 años, examinando no sólo cómo y por qué se ha producido tal interacción, sino también las formas en las cuales se ha transformado. Un objetivo secundario es identificar y anticipar los factores que expliquen por qué los AANE son identificados frecuentemente como el supremo desafío al humanitarismo contemporáneo.

6. La atención también se centra deliberadamente en los aspectos operativos de la interacción con los AANE. En otras palabras, el tema es explorado como un aspecto del

¹ Abby Stoddard, Adele Harmer y Victoria DiDomenico, *Proporcionar asistencia en entornos inseguros: Tendencias en la violencia contra los trabajadores humanitarios y la respuesta operativa* (Suplemento 2009) (Londres: Overseas Development Institute, 2009), 1.

debate general sobre la reducción del espacio humanitario (y no como una cuestión de asilo o espacio de protección), así como el desafío de operar en entornos complejos, los cuales son temas que el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas (SEEP) del ACNUR ha analizado en los últimos años.

7. El informe se vale del punto de vista de que, como cuestión de principio, el ACNUR debe interactuar con todos los AANE cuando es necesario y si es posible, con la advertencia de que determinados grupos armados en el terreno pueden forzar, por diferentes razones, al ACNUR a hacer excepciones a tal regla. Esto no sólo es coherente con la doctrina humanitaria, sino que también es un reflejo de las realidades asociadas con la prestación de asistencia y protección en entornos complejos donde las poblaciones de interés con frecuencia están ubicadas en zonas fuera del control estatal. Surgieron numerosas observaciones esenciales a lo largo del análisis, enumeradas a continuación, y en los capítulos del informe estos cinco temas se exploran más ampliamente.

8. En primer lugar, el contexto general de interacción ha sido alterado de diversas maneras, en parte debido a factores geopolíticos generales, pero también por la mutación de la naturaleza del conflicto y la orientación de los mismos AANE. Mientras que en la década de 1980 existían “reglas de juego” y los grupos rebeldes y los movimientos de liberación en un mundo bipolar se percibían más previsibles y coherentes, es casi imposible categorizar específicamente a los AANE contemporáneos. Como resultado de ello, en ausencia de claras líneas de combate en conflictos fluidos y emergencias complejas, la interacción está extremadamente restringida al contexto específico.

9. En segundo lugar, la finalidad y el fondo de la interacción no fluctúan tan drásticamente como el contexto del conflicto en sí mismo, debido a que ciertos temas recurrentes son generalmente el fundamento del porqué el ACNUR trabaja con los AANE. La negociación del acceso y la seguridad son habitualmente el primer paso, aunque en entornos más hostiles la línea que separa estas dos cuestiones es sobre todo semántica. Las cuestiones específicas de protección rara vez se abordan directamente cuando comienza la interacción con los AANE, sin embargo, una vez que son establecidos los parámetros operativos fundamentales y la relación se desarrolla, con frecuencia es posible abordar tales asuntos.

10. En tercer lugar, los AANE, por su parte, se sentarán a la mesa de negociaciones por diversas razones. En ocasiones los AANE están motivados por sus propios objetivos políticos o prioridades estratégicas, pero posiblemente también por cómo ven al ACNUR, particularmente si consideran que la presencia de la organización influye en el conflicto. Casi invariablemente, la adquisición de legitimidad es un objetivo fundamental para los AANE agrupados.

11. En cuarto lugar, no existe una política universal sobre cómo interactuar con los AANE, ni ha existido históricamente un método estándar para establecer una relación con rebeldes, guerrillas o insurgentes, sin embargo, un mayor énfasis en la coordinación e

integración de la ONU probablemente ha hecho más consistente la interacción oficial. Sin embargo, en casi todos los casos la interacción entre el ACNUR y los AANE se produce si no directamente, entonces indirectamente. Por otra parte, el desarrollo de una interacción formalizada a través actores políticos o militares de la ONU ha puesto de relieve la distinción entre la comunicación oficial y no oficial con los AANE.

12. En quinto lugar, las relaciones con los AANE son siempre delicadas, debiendo equilibrar cuestiones de percepción y confianza, con la fluidez y volatilidad de los entornos operativos complejos. Aunque el gobierno de acogida y determinados AANE pueden tener ambos el poder de cortar u obstruir la interacción con el ACNUR, la propia organización también está constantemente forzada a reevaluar el análisis de costo-beneficio de operar en áreas que están fuera del control estatal. Las relaciones del ACNUR con los AANE son cuestionadas no sólo por temas de inseguridad, sino por cuestiones de desviación de asistencia o por comprometer los principios. En los casos estudiados en este análisis, cuando la interacción colapsó, con mayor frecuencia fue una decisión del ACNUR más que una prohibición total de los Estados de acogida o los AANE, aunque en ocasiones estos actores fuerzan al ACNUR a hacerlo.

13. Estos temas surgieron en el curso de la investigación documental y de archivo, así como en entrevistas con altos funcionarios del ACNUR que trabajan o han trabajado en los entornos seleccionados. Fueron cubiertas trece operaciones.

14. En ciertos casos, como en los prolongados conflictos de Somalia y Afganistán, no podía ser cubierta toda la historia del conflicto, por lo que las reflexiones recolectadas se centraron principalmente en las experiencias recientes. Por otra parte, en los países donde múltiples conflictos sub-nacionales han requerido la atención del ACNUR, sólo fueron examinadas las crisis regionales como Darfur. Por lo tanto, este análisis se basa fundamentalmente en la información derivada de las reflexiones de los aseguibles entrevistados, y no es posible una imagen completa en cada caso de estudio. Por ejemplo, pueden hacerse muy pocas referencias a las primeras fases del conflicto en Somalia, ya que las discusiones con colegas del ACNUR se concentraron en los últimos acontecimientos tras el establecimiento del Gobierno Federal de Transición (GFT) y la aparición de Al-Shabaab.

15. Si bien se condujo una investigación en los archivos del ACNUR, y en casos como Camboya resultó beneficiosa, debido a que normalmente la interacción con los AANE se ha llevado a cabo en ausencia de reglas escritas, existe una esperable escasez de reportes exhaustivos sobre la interacción con los AANE. Por ejemplo, los informes archivados se centran casi exclusivamente en los AANE como amenazas a la seguridad, y las únicas excepciones reales son los casos de diplomacia oficial, donde el personal de terreno consultó directamente a la Sede del ACNUR.

16. Los casos donde el material de archivo fue más beneficioso fueron El Salvador, Camboya y Georgia. En Camboya, la negociación del Enviado Especial del Alto Comisionado con los Jemeres Rojos para establecer los términos del programa de

repatriación fue bien documentada, al igual que la participación del ACNUR en el Acuerdo cuatripartito sobre el retorno voluntario de los refugiados y desplazados en Abjasia.

17. También fueron consultadas las fuentes secundarias de investigadores y académicos independientes, con diferentes propósitos. Primero, esta literatura fue utilizada para proporcionar antecedentes sobre las tendencias generales respecto a los AANE, el espacio humanitario y las emergencias complejas en general. Segundo, con el fin de establecer el contexto de cada caso particular, también se utilizaron las fuentes secundarias para preparar las discusiones con los entrevistados con experiencia en países específicos. Y tercero, estas fuentes complementaron la investigación primaria, llenando los vacíos de información que surgieron de las entrevistas y por extensión también sirvieron para cotejar las perspectivas de algunos entrevistados.

El cambiante contexto de la interacción

18. De los trece conflictos explorados en este análisis, cinco se originaron durante la Guerra Fría. Mientras que la guerra civil en El Salvador y el conflicto en Camboya llegaron a su fin a principios de 1990, la violencia y el desplazamiento han persistido en Colombia, Filipinas y Sri Lanka durante dos décadas. Los otros ocho conflictos han surgido desde el fin de la Guerra Fría, como en Bosnia y Georgia, incuestionablemente conectados con la reorganización de Europa del Este. Otros casos han sido influenciados por factores del siglo XXI, en particular la guerra contra el terrorismo, la cual, por ejemplo, determina todas las operaciones en Afganistán. La interacción con los AANE en cada uno de los casos anteriores estaba y/o sigue estando fuertemente enmarcada por el contexto político global del momento.

19. Los casos africanos explorados, sin embargo, no siempre han estado explícitamente afectados por el clima geopolítico predominante y, en todo caso, esas operaciones han sido guiadas sobre todo por paradigmas humanitarios y de consolidación de la paz. Si bien este no siempre ha sido el caso de Somalia, el conflicto en la República Centroafricana, por ejemplo, ha sido casi completamente ignorado debido a su irrelevancia para la política exterior occidental. Por otra parte, las operaciones menos influenciadas por la geopolítica han sido fuertemente impactadas por la expansión del mandato del ACNUR en relación con la protección y la asistencia a las personas desplazadas internamente (PDI).

20. Los entrevistados recordaron, con un toque de nostalgia, que la interacción con los AANE era más sencilla durante la Guerra Fría porque existían “reglas de juego” y por lo tanto las organizaciones humanitarias entendían dónde se trazaban los límites y con quién interactuaban. En un mundo bipolar, la dicotomía interna entre el gobierno y la oposición simplificó las cosas para el ACNUR, incluso cuando la geopolítica detrás de estas guerras de poder no era clara. No obstante, en casos como El Salvador, el estancamiento político y militar permitió que el país se dividiera claramente durante la guerra civil.

21. El cuestionamiento político por interactuar con rebeldes y movimientos de liberación en la Guerra Fría también era bastante predecible, incluso el ACNUR fue acusado con frecuencia de simpatizar con AANE de ideología comunista. Si bien los resultantes peligros para la seguridad no fueron exiguos, el ACNUR por ejemplo recibió amenazas de muerte de escuadrones de la muerte anti-comunistas en El Salvador, las lecciones aprendidas fueron más fácilmente aplicadas de un contexto al siguiente. En los últimos años, incluso en conflictos como Colombia, Sri Lanka y Filipinas, los nuevos paradigmas

han sustituido a los antiguos, y AANE, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), son cada vez más re-etiquetados como terroristas.²

22. El final de la Guerra Fría marcó el comienzo de una nueva época de la intervención humanitaria, y los conflictos de Bosnia y Georgia encarnaban el desafío de operar en el contexto de una guerra irregular. Si los límites estaban claramente definidos durante la Guerra Fría, en los Balcanes y el Cáucaso la noción fundamental de fronteras nacionales era refutada y ambigua, con divisiones étnicas más claramente arraigadas que la soberanía. Mary Kaldor ha identificado a Bosnia como ejemplo de una “nueva guerra”, que capta elementos de conflictos civiles e interestatales dando como resultado una crisis fluida y regional.³

23. Por ello, los casos posteriores a la Guerra Fría plantearon nuevos problemas para el ACNUR en términos de la manera de interactuar con las partes en conflicto cuando se opera en contextos volátiles. En primer lugar, los ataques indiscriminados y el desplazamiento deliberado de civiles asolaron las guerras en los Balcanes, el Cáucaso y la región de los Grandes Lagos. Como resultado, el ACNUR se esforzó por proteger y asistir a las poblaciones de interés sin dar la impresión de afectar o incluso exacerbar la presunta limpieza étnica.⁴

24. En segundo lugar, los tipos de AANE que surgieron en estos casos también fueron preocupantemente irregulares, motivados por objetivos discrepantes sin el sustento ideológico de la Guerra Fría. Los elementos armados en todo el Cáucaso, incluidas las fuerzas militares, paramilitares y no estatales, fueron notoriamente asolados por la falta de rendición de cuentas, profesionalismo, logística y suministros, así como por el prolífico alcoholismo y la extendida hibridación entre la actividad criminal y militar.⁵

25. Sin embargo, si los conflictos de la década de 1990 fueron desorganizados e irregulares, el 11 de septiembre amplificó aún más los problemas de seguridad de las operaciones en entornos complejos. Si bien las discusiones sobre la interacción en Afganistán y Somalia fueron previsiblemente influenciadas por la guerra contra el terrorismo y el hecho de que los principales AANE en la oposición en ambos casos fueran designados como organizaciones terroristas, el mismo argumento se aplica en relación a Colombia, Darfur, Filipinas, Sri Lanka e incluso en menor medida a la RDC y la RCA, gracias a la persistente presencia del Ejército de Resistencia del Señor (LRA, por sus siglas en inglés).

² Samir Elhawary, “¿Seguridad para quién? Estabilización y protección de los civiles en Colombia,” *Disasters* 34 (2010): 15.

³ Mary Kaldor, *Nuevas y viejas guerras: Violencia organizada en la era global* (2ª ed.) (Cambridge: Polity Press, 2007).

⁴ Erin Mooney, “Desplazamiento interno y el conflicto en Abjasia”, *International Journal on Group Rights* 3 (1996): 224.

⁵ Greg Hansen, *La acción humanitaria en el Cáucaso: Una guía para profesionales* (Providence: Thomas J. Watson Institute for International Studies, 1998), 11.

26. La era de la guerra contra el terrorismo ha afectado tanto explícita como implícitamente las operaciones del ACNUR. A la luz del caso *Holder contra el Proyecto de Ley Humanitaria*, que prohíbe a las organizaciones proporcionar material de asistencia que directa o indirectamente apoye a las organizaciones señaladas como terroristas, los entrevistados señalaron que el ACNUR debe ser más cauteloso en la interacción con los AANE o cuando operen en territorio controlado por estos. Sin embargo, los entrevistados estaban más preocupados por la tendencia general hacia las estrategias de contrainsurgencia y las misiones integradas que pueden apartar al ACNUR de su imagen de neutralidad, independencia e imparcialidad humanitaria.

La especificidad del contexto de los AANE

27. La aplicación de los mencionados cambios de paradigmas en contextos individuales es un reto porque en la realidad los AANE analizados son extremadamente heterogéneos. No sólo no existe una definición simple, sino que incluso clasificar a los AANE, como han intentado algunos estudiosos, es una tarea complicada, si no inútil. Por ejemplo, en relación con el Frente Revolucionario Unido (RUF, por sus siglas en inglés) en Sierra Leona, Abdullah y Muana han sostenido lo siguiente:

El RUF ha desafiado todas las tipologías disponibles sobre movimientos guerrilleros. No es una insurgencia separatista cimentada en una reivindicación específica... ni una insurgencia reformista con una agenda radical superior al régimen que intenta derrocar. Tampoco posee el tipo de liderazgo necesario para ser designado como una insurgencia caudillista. El RUF ha hecho historia; es un movimiento guerrillero peculiar sin significativos seguidores nacionales ni apoyo étnico... se ha mantenido como una organización bandolera exclusivamente impulsada por las necesidades de supervivencia de su frente de batalla y sus comandantes en su mayor parte alienados y sin educación.⁶

28. De hecho, la ambigüedad del RUF, principalmente la ausencia de un mensaje político coherente y la propensión a cometer atrocidades, hizo fácil para los actores internacionales rechazarlos por ser bandidos indignos de interacción. Esto era así incluso en 1997 y 1998, cuando el RUF y el Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas (AFRC, por sus siglas en inglés) controlaban todo el país. Aunque la respuesta internacional predominante fue retirarse a Guinea y esperar que el golpe de Estado fuera depuesto y el gobierno de Kabbah restablecido, las organizaciones no gubernamentales (ONG) que permanecieron en el país reportaron un acceso sin precedentes fuera de Freetown durante el periodo de la junta militar.⁷

⁶ Ibrahim Abdullah y Patrick Muana, "El Frente Revolucionario Unido de Sierra Leona: Una rebelión del lumpenproletariado", en *Guerrillas africanas*, ed. Christopher Clapham (Indianapolis: Indiana University Press, 1998), 191-192.

⁷ Toby Porter, *La interacción entre la acción política y humanitaria en Sierra Leona, 1995 a 2002* (Ginebra: Centro para el Diálogo Humanitario, 2003), 19.

29. Aunque la cita anterior de Abdullah y Muana menciona ciertos tipos de AANE, y de hecho algunos de los ejemplos analizados en este estudio pueden ser apropiados para la definición de insurgencia separatista o reformista, en general el ACNUR ha interactuado con casi todos y cada uno de los tipos de actores armados. Independientemente de cómo son entendidos los AANE, las tipologías disponibles ofrecen poca instrucción sobre cuándo y por qué el ACNUR debe optar por interactuar, ya que esta amplia diversidad de grupos ha demostrado que puede controlar un territorio significativo, independientemente de la capacidad de articular un mensaje político convincente. En efecto, las organizaciones asociadas con el bandolerismo o el terrorismo, como el RUF o Al-Shabaab, con frecuencia se interponen entre las grandes poblaciones de interés y la prestación de asistencia y protección del ACNUR. Por esto, la interacción es al menos considerada y explorada incluso en los casos más contenciosos.

30. Por el contrario, en muchas de estas situaciones, los actores estatales favorecidos no han demostrado ser más concordes con el Estado que las fuerzas de oposición. Esto es definitivamente cierto en países donde el gobierno es débil, fallido, se ha fragmentado o ha colapsado. En Georgia, sólo pudo ser trazada una distinción semántica entre las fuerzas del Estado de Georgia y las milicias no estatales abjasias en la década de 1990. Si bien Georgia era una soberanía reconocida que se oponía a la secesión de Abjasia, en el período inmediatamente posterior a la implosión de la URSS ambas partes eran igualmente incapaces de reunir un ejército profesional y ni qué hablar de instaurar un gobierno estable. Como resultado, las dos partes en Abjasia fueron no profesionales, erráticas y brutales.

31. A principios de la década de 1990, el actor armado más poderoso en el oriente de Georgia fue sin duda el Mjedrioni, un amenazante grupo paramilitar que aterrorizaba al personal del ACNUR que operaba en la región de Zugdidi. Sin usar uniformes u otra identificación, los miembros del Mjedrioni eran agresivos nacionalistas georgianos que prosperaron en la ilegalidad y el desorden del momento. En Abjasia, aunque la autoridad oficial se comportaba como un actor cuasi-estatal en las negociaciones diplomáticas, la milicia en el terreno era desorganizada, poco fiable e indistinguible de la población local, a menos que estuviera blandiendo armas.

32. El conflicto en Georgia también ejemplifica el reto de interactuar con AANE cuya fuerza de combate es fluida e informal, particularmente porque las milicias no profesionales y los grupos paramilitares dominaron los enfrentamientos armados en la década de 1990. No sólo la mayoría eran milicianos no uniformados, sino que normalmente también eran voluntarios de la comunidad, lo que hacía muy difícil distinguir a los locales simpatizantes de los combatientes activos.

33. Cuando los actores armados desaparecen dentro de la comunidad local, el ACNUR indudablemente (y probablemente sin notarlo), se encontrará con miembros de grupos rebeldes vestidos de civil, como fue el caso del Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP) en la República Democrática del Congo, según un entrevistado. Un

escenario similar se ha descrito en Afganistán, donde insinuaciones y menciones sobre los talibanes están por doquier y el ACNUR posiblemente encuentre personas que tienen conexiones con la insurgencia cuando trabaja en las áreas rurales del país. El ACNUR también se encontrará con personas que falsamente pretenden tener vínculos con dichas redes, pero que simplemente intentan ser favorecidos.

34. Los AANE que combatieron en Georgia también encarnaron el emergente transnacionalismo de los rebeldes combatientes. A principios de la década de 1990, tanto las milicias de Abjasia como de Osetia del Sur dependían en gran medida de los combatientes expatriados, principalmente de Chechenia, para complementar una base local débil y sin entrenamiento. Se puede encontrar ejemplos similares en muchos casos posteriores a la Guerra Fría sobre individuos combatientes o incluso enteros grupos paramilitares cooptados para tomar las armas en contra de un gobierno distinto al suyo. Si bien, en algunos casos, un AANE deliberadamente recluta o procura apoyo fuera del país, lo que en Afganistán se ha traducido en una fuerza más especializada y radical,⁸ normalmente los combatientes extranjeros también se ven involucrados como consecuencia de las alianzas regionales entre los Estados y/o entidades no estatales, así como por el desbordamiento del conflicto.

35. El mejor ejemplo fue la crisis de los Grandes Lagos, donde los rebeldes ruandeses y ugandeses han servido repetidamente como combatientes suplentes en las diversas guerras congoleñas, luchando, en diferentes momentos, a favor y en contra del gobierno de Kinshasa. Si bien el interahamwe ruandés originalmente se involucró en la política de la DRC debido a que el enemigo de su enemigo en Kigali posteriormente se convirtió en su amigo, con el tiempo la actividad del grupo paramilitar fuera de Ruanda sin duda se ha tornado más motivada por el lucro financiero y la supervivencia de la organización.

36. En ninguna parte fueron tan evidentes las implicaciones de las 'nuevas guerras' y los AANE interestatales como en Sierra Leona, donde el Frente Patriótico Nacional de Liberia de Charles Taylor (NPFL, por sus siglas en inglés) supuestamente apoyó al RUF. Por otro lado, el gobierno de Kabbah se vio obligado a depender enormemente de los Kamajoh, un grupo de cazadores tradicionales del grupo étnico Mende, así como de las tropas del Grupo de Observadores Militares (ECOMOG, por sus siglas en inglés) de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), después del golpe de Estado que tuvo lugar en 1997. Sin embargo, el conflicto en Sierra Leona era tan desorganizado y las lealtades tan ambiguas, que los locales acuñaron el término 'sobels' (*del inglés soldiers y rebels. N.d.T*) porque no podían distinguir entre soldados y rebeldes.⁹ Cuando las comunidades eran atacadas bajo el amparo de la oscuridad, los lugareños no estaban seguros de que los perpetradores fueran del RUF, o que más bien eran soldados que intentaban culpar a los rebeldes de las atrocidades. Los funcionarios humanitarios en el

⁸ David Rohde, "Combatientes extranjeros de la línea más extrema refuerzan a los talibanes", *The New York Times*, 30 de octubre de 2007.

⁹ Marc Sommers, "La dinámica de la coordinación (Providence: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 2000), 13.

terreno estaban igualmente confundidos, y cuando fueron entrevistados por un investigador respondieron con una pregunta: “¿Quién es el RUF al final?”¹⁰

37. Por último, la falta de estabilidad organizativa dentro de los AANE ha planteado un reto adicional en muchos conflictos contemporáneos, tanto en términos de identificación de los interlocutores y mantenimiento de los contactos, como también de la aplicación de las lecciones operativas de un contexto a otro. Por una cosa u otra, los AANE tienden a escindirse y dividirse, lo que puede dar lugar a múltiples facciones que luchan en el mismo bando de un conflicto.

38. Un ejemplo de ello es Darfur, donde los dos AANE originales, el Movimiento Justicia e Igualdad (JEM, por sus siglas en inglés) y el Ejército de Liberación de Sudán (SLA, por sus siglas en inglés), han producido múltiples vástagos con los años. Incluso las dos facciones más poderosas del SLA, de Abdul-Wahid (SLA-AW) y MinniMinawi (SLA-MM) han engendrado varias sub-escisiones.¹¹ El mismo fenómeno ha caracterizado a las guerras en la DRC, donde los principales grupos paramilitares, como el Movimiento de Liberación del Congo (MLC) y la Coalición Congoleña para la Democracia (RCD, por sus siglas en francés), han dado origen a numerosas facciones y afiliados a lo largo de los años.

39. Las divisiones entre facciones han sido una característica de la mayoría de los conflictos, y aunque la escisión a veces puede ser una consecuencia de la inestabilidad, los AANE bien instaurados con agendas políticas coherentes en ocasiones también se fraccionan, en particular cuando los líderes no están de acuerdo con el rumbo de un proceso de paz. Por ejemplo, cuando el Frente Moro de Liberación Nacional (MNLF, por sus siglas en inglés) de Filipinas, fundado en 1969 con el objetivo de lograr la independencia total de Bangsamoro, aceptó en 1977 una oferta de semi-autonomía del gobierno, varios comandantes se separaron y formaron el Frente Moro de Liberación Islámica (MILF, por sus siglas en inglés).¹² El Abu Sayyaf, aún más extremo, surgió en la década de 1990 a partir de los disidentes de la línea dura de ambos grupos.¹³

40. Quizás los movimientos insurgentes contemporáneos son incluso más complicados, donde los AANE originarios no necesariamente producen facciones claramente definidas, sino más bien centros de autoridad vagamente conectados que se mantienen vinculados al amparo de un título único. Los entrevistados afirmaron que la caracterización anterior se ajusta a los “talibanes” en 2011, a pesar de las descripciones de los medios de comunicación

¹⁰ Sommers, 13.

¹¹ “El Proyecto de evaluación base de la seguridad humana en Sudán,” Small Arms Survey, consultado el 8 de diciembre de 2011, <http://www.smallarmssurveysudan.org>.

¹² Soliman M. Santos, Jr. y Paz Verdades M. Santos, “Frente Moro de Liberación Islámica y sus Fuerzas Armadas Islámicas de Bangsamoro (MILF-BIAF),” en *Preparado y decidido: Grupos armados y esfuerzos de seguridad humana en Filipinas*, ed. Diana Rodríguez (Ginebra: Small Arms Survey, 2010): 344.

¹³ Soliman M. Santos, Jr. y Octavio A. Dinampo, “Recarga de Abu Sayyaf: Rebeldes, agentes, bandidos, terroristas (estudio de caso),” en *Preparado y decidido: Grupos armados y esfuerzos de seguridad humana en Filipinas*, ed. Diana Rodríguez (Ginebra: Small Arms Survey, 2010), 117.

y la retórica política que simplificaban la insurgencia y sugerían erróneamente que permanecían unidos. Más bien, en Afganistán existe ahora una plétora de grupos más localizados o regionalizados y, por lo tanto, la interacción formal o informal no puede ser centralizada a través de interlocutores individuales de los talibanes. Con el terreno de juego tan inundado de actores armados, en numerosas ocasiones el ACNUR no ha podido investigar apropiadamente las credenciales de los potenciales interlocutores, debido a que los contactos locales quieren falsear su identidad para convencer a las organizaciones humanitarias de que son útiles intermediarios.

41. En resumen, en un mismo conflicto con frecuencia existen múltiples AANE, cada uno con un perfil distinto, pero contribuyendo sin embargo al mismo desafío al acceso y la seguridad. Si bien en algunos casos prolongados, como Colombia y Filipinas, las FARC y el MILF no siempre han poseído el monopolio de la oposición armada, en comparación con la fluidez en Darfur, Somalia o Afganistán, la interacción en esos países fue sin duda más sencilla.

La interacción y el ACNUR

42. La interacción con los AANE, en teoría, se produce principalmente como un medio para conseguir el acceso a un territorio dentro de un país en conflicto y una población de interés que están fuera del alcance del gobierno oficial. Sin embargo, la forma en que el concepto de 'acceso' ha sido traducido en la práctica ha evolucionado con el tiempo y ha variado radicalmente en cada contexto. Surgieron varios puntos de análisis acerca de por qué el ACNUR interactuaría con los AANE.

43. Primero, en varios casos, especialmente en emergencias complejas como Somalia y Afganistán, el acceso se ha convertido en sinónimo de seguridad y, por lo tanto, la interacción con los AANE está determinada por cuestiones de seguridad tanto o más que por una evaluación de las necesidades. Segundo, la interacción puede ocurrir por razones diplomáticas, por ejemplo, para negociar un programa oficial de repatriación o simplemente por cuestiones más cotidianas. En este último caso pueden ser tareas rutinarias como cruzar puestos de control rebeldes, o emergencias como negociar la liberación de rehenes. Y tercero, los entrevistados señalaron que las cuestiones de protección más esenciales generalmente son tratadas como un objetivo secundario cuando se interactúa con los AANE. Establecer una relación y un grado de confianza entre el ACNUR y los AANE se ha identificado reiteradamente como un requisito previo para discutir, por ejemplo, violaciones de los derechos humanos, normas de derecho internacional o violencia sexual y de género (VSG).

Seguridad y acceso

44. En los últimos años, las preocupaciones sobre seguridad operativa han impulsado periódicamente debates sobre el espacio humanitario, ya que en casos como Somalia, Afganistán y Darfur, la amenaza de ataque se ha convertido en una constante fuente de ansiedad que afecta casi todos los aspectos de la labor del ACNUR. En cada uno de estos contextos, con frecuencia la interacción está centrada en garantizar la seguridad del personal del ACNUR, cuando se moviliza por todo el país y cuando realiza su trabajo diario. De hecho, uno de los entrevistados comentó que en Afganistán, la seguridad es la única razón por la cual el ACNUR haría el esfuerzo de interactuar con los insurgentes.

45. El grado de inseguridad varía radicalmente según el contexto, y si bien en situaciones aisladas los trabajadores humanitarios, incluyendo al personal del ACNUR, pueden ser el blanco específicamente, con frecuencia los problemas de seguridad son más generales e indiscriminados. Incluso en Darfur, donde la amenaza de secuestro era el principal problema de seguridad derivado del predominio de los AANE, el objetivo de la mayoría de los rebeldes era probable la adquisición de vehículos y otros bienes. Los

entrevistados no creen que la intimidación o la manipulación del personal del ACNUR fuese la verdadera intención de los secuestros y, con esta valoración en mente, fue diseñado un protocolo de seguridad que hacía un llamado a transportarse en minibús en lugar de vehículos 4x4.

46. Muchos de los actores armados más difíciles son en realidad grupos que giran con mayor fuerza hacia la criminalidad, con los cuales la interacción es indeseable o imposible, más que grupos político-militares que controlan o defienden territorios. Por ejemplo, en la RCA, las dos principales amenazas de seguridad son el LRA y los *zaraguinas*. El primero es un AANE presumiblemente de Uganda que utiliza los bosques sin gobierno del sureste de la RCA como guarida y ataca habitualmente a las comunidades locales, para así disuadir a las organizaciones humanitarias de operar en esa zona. Los últimos son salteadores de caminos, a veces con abstrusos enlaces con los grupos rebeldes establecidos, que recorren los principales caminos con impunidad en búsqueda de dinero rápido. Ambos grupos armados ilustran el desafío de operar en medio de una plétora de actores armados y en Estados débiles o fallidos donde el caos generalizado ha difuminado los límites entre la criminalidad y la guerra.

47. Desafortunadamente, en los entornos más difíciles, como Somalia y Afganistán, las garantías de seguridad adquiridas a través de la negociación con frecuencia son poco fiables. Incluso cuando se han identificado interlocutores confiables, los líderes de grupos como Al-Shabaab y los talibanes con frecuencia no pueden ejercer la disciplina necesaria sobre los actores armados que operan en el territorio que ellos controlan, ya sea que estén afiliados o no. Aunque es posible conseguir el paso seguro de un convoy o la estabilidad dentro de un determinado campamento, y establecer enclaves de seguridad, la aceptación nunca es una estrategia independiente y el ACNUR, inevitablemente, depende de la disuasión y la protección cuando la autoridad territorial está profundamente fracturada.¹⁴ Además, la seguridad es algo que con frecuencia debe ser periódicamente renegociado con los AANE, sobre todo si los líderes cambian o los grupos se disgregan.

Diplomacia y repatriación

48. Si bien las cuestiones cotidianas de acceso y seguridad son normalmente el propósito original de la interacción, el ACNUR también ha trabajado con los AANE para iniciar y gestionar programas de repatriación. En la mayoría de los casos más históricos, como Camboya, Sri Lanka, Georgia y El Salvador, la repatriación ha suscitado que el ACNUR entre en negociaciones con los AANE. Aunque tales discusiones suelen tener lugar en el terreno, el ACNUR también se ha sentado a la mesa con AANE tanto en Ginebra como en Nueva York.

¹⁴ Para más información sobre el paradigma del “triángulo de seguridad” de protección, disuasión y aceptación, por favor ver: Koenraad Van Brabant, *Gestión de la seguridad de las operaciones en entornos violentos: Guía práctica para organismos humanitarios*, Informe de buena práctica 9 (Londres: Red de Prácticas Humanitarias, 2000).

49. Cuando se han producido tales negociaciones en el terreno, la interacción del ACNUR a menudo ha tenido lugar tras las líneas enemigas, proporcionando al personal directivo un acceso sin precedentes bajo el manto de la diplomacia. El ejemplo más famoso fue el de Camboya, donde el Enviado Especial del Alto Comisionado del ACNUR negoció con los Jemeres Rojos el retorno de los refugiados camboyanos desde Tailandia.¹⁵ Visto a principios de la década de 1990 como uno de los esfuerzos de repatriación del ACNUR más exitosos y bien organizados, el programa dependía de las negociaciones del Enviado Especial con los líderes de los Jemeres Rojos en sus bases localizadas en la frontera con Tailandia.

50. El desafío en Camboya fue similar a la situación en El Salvador, donde los campamentos fuera del país en conflicto (Tailandia y Honduras, respectivamente) fueron controlados por AANE que habían establecido su base de operaciones en el exilio. Como resultado, en ambos casos, el desbloqueo de la repatriación se supeditaba a convencer a los Jemeres Rojos y al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de liberar los campamentos bajo su control. Sin embargo, un proceso de paz en ocasiones es un requisito necesario para tales interacciones diplomáticas, lo cual explica por qué en El Salvador el ACNUR se enfrentó con la posibilidad de que el retorno masivo de refugiados desde Honduras estuviera inmerso en la diplomacia en tiempos de guerra.

51. La ausencia de una resolución al conflicto en Georgia fue, en última instancia, lo que no solo impidió el éxito del retorno de los desplazados internos a Abjasia, sino que también puso al ACNUR en una precaria situación política cuando flaqueó el proceso de repatriación. En 1994, cuando el ACNUR era el organismo designado como líder de la ONU, la organización firmó el Acuerdo cuatripartito con las autoridades rusas, georgianas y abjasias, y durante un año participó en la Comisión cuatripartita como intermediario entre las partes en conflicto. La iniciativa de repatriación destinada a revertir el impacto de la presunta limpieza étnica comenzó a colapsar como consecuencia de las maniobras diplomáticas de los otros tres actores, momento en el cual el personal del ACNUR reconoció sagazmente que probablemente cada parte buscaría un chivo expiatorio. Consciente de la vulnerable posición de la organización, el ACNUR optó por abandonar el proceso de repatriación y, posteriormente, retirarse completamente de Abjasia a finales de 1994.

52. El caso de Georgia muestra que cuando el ACNUR tiene políticamente una ventaja comparativa sobre otros organismos humanitarios, la organización puede acercarse muy fácilmente a otros aspectos diplomáticos del conflicto, incluso cuando las principales extensiones del mandato del ACNUR, como la repatriación, no están en discusión. En Sri Lanka, el ACNUR transmitió mensajes entre el Gobierno y los Tigres de Liberación de Tamil Eelam (LTTE, por sus siglas en inglés), incluso durante la visita del Alto Comisionado en 2006. Asimismo, en la RCA, el ACNUR actualmente actúa como un

¹⁵ Samantha Power, *Siguiendo la llama: La lucha de un hombre para salvar al mundo* (Londres: Penguin Books Ltd., 2008).

intermediario no con la expectativa de negociar la paz, sino porque el gobierno no mantiene un canal de comunicación directo con los rebeldes.

53. En ocasiones el ACNUR, al igual que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), puede involucrarse políticamente, simplemente para tener acceso a territorios fuera del control estatal. En resumen, con el acceso viene la responsabilidad y el poder, y el ACNUR puede servir como interlocutor de los actores estatales y no estatales en una interacción oficial, por la misma razón que los contactos con los líderes locales pueden facilitar la comunicación informal a las organizaciones humanitarias.

54. Si bien el mandato específico del ACNUR puede proporcionarle una ventaja comparativa entre las organizaciones humanitarias, las relaciones individuales del personal sobre el terreno también son muy importantes. Si bien el personal local es previsiblemente empleado para negociar enlaces con interlocutores en muchos contextos, los entrevistados señalaron que las relaciones personales de los funcionarios internacionales también pueden ser fundamentales. En un par de ocasiones, los Representantes han aprovechado las amistades y contactos de anteriores comisiones o visitas, como un trampolín para la interacción contemporánea con los AANE. El hecho de que el personal con frecuencia se apoye en anteriores redes resalta el beneficio de contar con personal directivo con experiencia y conocimiento pertinentes.

55. Aunque las relaciones diplomáticas suelen centrarse en la repatriación, el ACNUR también interactúa con los AANE en la mesa de negociación en relación con iniciativas de construcción de la paz más amplias, sobre todo cuando la agencia desempeña un papel destacado dentro de una misión integrada. Por ejemplo, el ACNUR ha encontrado al JEM y varios grupos rebeldes SLM de Darfur en reuniones del Centro de Diálogo Humanitario y el Llamamiento de Ginebra. El JEM, particularmente, ha realizado considerables esfuerzos por valerse de los trabajadores humanitarios (o por lo menos dar la impresión de hacerlo). Su Secretario para Asuntos Humanitarios designado, Sr. Suleiman Jamous, aprovechó la conferencia del Llamamiento de Ginebra como una oportunidad para reiterar el compromiso del JEM con los estándares internacionales sobre la protección de los desplazados internos, a pesar de haber admitido que la disciplina organizativa sigue siendo un problema.¹⁶

Problemas de protección y construcción de relaciones

56. De hecho, la disciplina e ignorancia de un AANE con frecuencia impiden la interacción sobre asuntos más complejos que la seguridad y el acceso, sobre todo en contextos donde la mayor parte de los beligerantes son pobres y sin educación. Por ejemplo, una investigación del International Rescue Committee (IRC) comentó que la tropa del

¹⁶ Llamamiento de Ginebra, *Actores armados no estatales y la protección de los desplazados internos* (Ginebra: Llamamiento de Ginebra y el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados, junio de 2011): 13.

Ejército Popular para la Restauración de la República y la Democracia (APRD, por sus siglas en francés), el mayor grupo rebelde en la República Centroafricana, ignoraba la existencia del derecho internacional. Hasta que el IRC llevó a cabo un taller de capacitación legal con los rebeldes, muchos de ellos no sabían que podían ser castigados por un tribunal internacional por haber cometido crímenes de guerra.¹⁷

57. Para agravar el reto de trabajar con interlocutores sin educación, muchos de estos AANE carecen de una estructura organizativa que sea fiable, especialmente cuando las facciones están divididas y/u operan independientemente entre sí. Por ejemplo, por un lado la facción del APRD que controla el noroeste de la RCA es reconocida por la presunta violación de los derechos humanos, bloqueo de carreteras y cobro de un gravamen a los civiles. Por otro lado, la facción que se encuentra en el norte se ha ganado una reputación por su disciplina y respeto, e incluso por apoyar a las organizaciones humanitarias que operan en el campamento de desplazados internos de Kabo.¹⁸

58. La mayoría de los entrevistados confirmó que temas como los derechos humanos y los asuntos de protección en general, están casi siempre relegados a una segunda lista hasta que los parámetros operativos básicos son establecidos. Sin que exista una relación de trabajo basada en la confianza mutua y la comprensión del mandato del ACNUR, el espacio para abordar los problemas de protección con los AANE suele ser bastante limitado.

59. En conflictos prolongados, donde el combate abierto ocurre sólo esporádicamente, el ACNUR ha podido pasar a una segunda etapa de la interacción. Por ejemplo, en Sri Lanka, el ACNUR pudo discutir sobre el reclutamiento de niños soldados con el LTTE. En Darfur, con la asistencia del Centro para el Diálogo Humanitario, han sido explorados diversos potenciales problemas de derechos humanos con el JEM, y en menor medida con otros AANE. Incluso en la RCA, el ACNUR ha observado un modesto éxito en el abordaje de problemas de protección con los rebeldes más razonables e informados.

60. Por otra parte, en emergencias complejas, donde el ACNUR aún lucha por acceder a las poblaciones de interés, la historia es comprensible diferente. Por ejemplo, en Somalia, aunque el ACNUR tiene una moderada capacidad de monitoreo y tiene conocimiento de las necesidades de protección y las violaciones de los derechos humanos, la organización aún no ha podido poner estos temas sobre la mesa. Si bien los entrevistados del ACNUR creen que ciertos comandantes moderados de Al-Shabaab pueden ser compasivos hacia las preocupaciones humanitarias, motivados por una sincera comprensión del sufrimiento de la población local, desafortunadamente la actual situación política y de seguridad probablemente vuelva poco realista esperar que se construya una relación estable con tales actores individuales. Desafortunadamente, el único actor con el cual el ACNUR podría

¹⁷ Peter Biro, "Entrenamiento a rebeldes: Introducción a los derechos humanos en una República Centroafricana destrozada por la guerra," *The IRC Blog*, 29 de julio de 2010. Visitado el 8 de diciembre de 2011, <http://www.rescue.org/blog/rebel-training-introducing-human-rights-war-torn-central-african-republic>.

¹⁸ Steven Spittaels y Filip Hilgert, *Mapeo de los motivos de los conflictos: República Centroafricana* (Amberes: International Peace Information Service, febrero de 2009), 37.

plantear cuestiones de protección sería el Gobierno Federal de Transición, que en realidad tiene una mínima relevancia e influencia fuera de Mogadiscio.

61. Sin embargo, aún cuando el acceso y la seguridad son un desafío, indudablemente es mejor un poco de esfuerzo en la interacción y la construcción de relaciones que ninguno en absoluto, asumiendo que siempre beneficia al ACNUR proyectar una postura ejemplar en una emergencia. El caso de Sierra Leona proporciona un ejemplo aleccionador sobre porqué retirarse y darle la espalda explícitamente a los AANE asume un considerable riesgo a largo plazo. Si bien los actores políticos de la ONU consideraron ilegítimo al RUF, y aprovecharon esta evaluación para validar la retirada a Conakry durante el período del golpe de Estado, la decisión de tener favoritismos comprometió la futura interacción.

62. Si bien el gobierno regresó al poder en 1998, los rebeldes no fueron derrotados durante varios años más, y siguieron controlando la mayor parte de Sierra Leona en la década de 2000. Desafortunadamente para los ciudadanos de Sierra Leona, como para muchos desplazados internos liberianos, la decisión de la ONU de controlar las operaciones desde Conakry había dañado permanentemente la capacidad de las organizaciones humanitarias de presentar una imagen neutral, imparcial e independiente.

63. Los archivos del ACNUR sobre el conflicto ofrecen documentación concreta sobre la manera en que los funcionarios humanitarios se enfrentaron a esta consecuencia en 1999, mientras estaba vigente un alto el fuego temporal. Cuando una misión de la ONU de acceso humanitario llegó en julio al distrito de Kailahun en el noreste de Sierra Leona, una región que había estado incomunicada durante años, un alto comandante de RUF ofreció un impresionante análisis de la perturbada relación entre los trabajadores humanitarios y los rebeldes.

64. En declaraciones al Coordinador Humanitario de la ONU (CH) y el Representante del ACNUR, el comandante criticó la retirada a Conakry y la decisión de no prestar asistencia a través de la junta militar RUF-AFRC. Además, el comandante afirmó que tal declaración aparentemente política también minó la capacidad del RUF de confiar en las organizaciones humanitarias, incluidas aquellas que permanecieron en Sierra Leona durante 1997 y 1998, como el CICR. El Comandante del RUF llegó a sugerir que al ponerse de parte del gobierno durante el golpe de Estado y después de ello enfocarse solamente en las ciudades controladas por el gobierno, puede ser que de hecho la ONU haya prolongado la guerra.¹⁹

65. Aunque el material de archivo era algo vago sobre la influencia y participación del ACNUR en la toma de decisiones en Sierra Leona, el amplio impacto sobre la percepción de las organizaciones humanitarias era bastante explícito. Gran parte de la bibliografía secundaria que analiza la participación internacional en Sierra Leona es manifiestamente crítica, específicamente porque los actores de la ONU, especialmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), favorecieron abiertamente al gobierno de

¹⁹ Archivos del ACNUR.

Kabbah por razones personales y políticas.²⁰ Sin embargo, debido a que las relaciones con los AANE rara vez se desarrollan de manera aislada, la interacción del ACNUR también se habría visto afectada por tales percepciones negativas generales, aunque los rebeldes puedan distinguir los colores de las letras en los camiones. La consecuencia en Sierra Leona fue que el RUF se volvió extremadamente receloso de todos los actores internacionales, incluyendo al ACNUR y el CICR.²¹

66. En resumen, aunque el RUF guardaba cierta similitud con otros AANE cuasi-bandidos como el LRA, que actualmente continúa cometiendo atrocidades, los rebeldes también eran políticamente influyentes y relevantes para los trabajadores humanitarios, tanto en términos de su extenso control territorial como por sus tácticas brutales. En un conflicto caótico, donde se ha probado que todas las partes son culpables de atroces violaciones de los derechos humanos, la decisión de por qué o por qué no interactuar con el RUF fue claramente un punto de inflexión en los esfuerzos para proporcionar asistencia humanitaria y protección en Sierra Leona.

²⁰ Sommers, 33.

²¹ Archivos del ACNUR.

La interacción y los AANE

67. El caso de Sierra Leona refleja algunos aspectos del debate contemporáneo sobre si, cuándo y cómo relacionarse con Al-Shabaab en Somalia. En ambos casos, los actores políticos y militares internacionales han apoyado explícitamente a gobiernos débiles y corruptos, sin embargo, las frecuentes tácticas aborrecibles de los insurgentes también han ayudado a validar la toma de partido.

68. Aunque casi todas las partes en el conflicto de Sierra Leona fueron hechas responsables de haber cometido atrocidades, incluyendo el reclutamiento de niños soldados y la amputación de miembros, el RUF utilizó estos métodos extensiva y estratégicamente. La reputación del RUF de ejercer brutalidad indiscriminada consintió que el poderoso grupo rebelde fuera fácilmente desestimado por ser bandidos sin una agenda política coherente, así como suele describirse a Al-Shabaab como un grupo cuasi-terrorista. Mientras que los presuntos vínculos de Al-Shabaab con Al-Qaeda son frecuentemente desvelados como prueba de su radicalismo, se ha prestado mucha menos atención a examinar la estructura de mando y la lógica interna de la insurgencia en Somalia. Aún cuando es cada vez más evidente que al interior de Al-Shabaab existen comandantes tanto de línea blanda como de línea dura, con facciones moderadas más abiertas a la asistencia humanitaria,²² ¿el ACNUR ha podido capitalizar esta matizada realidad?

69. Esta sección explora algunas de las razones por las que los AANE interactuarían con el ACNUR, y subraya por qué es decisivo que la organización invierta en tal análisis en el terreno. Esta sección no pretende sostener que el personal del ACNUR debe ver a todos los AANE como combatientes por la libertad, ni que sea necesario un enfoque moral relativista con el fin de defender los principios humanitarios cuando se interactúa con grupos armados controversiales. Tanto la investigación primaria como secundaria demuestra que con el propósito de que el ACNUR interactúe de manera segura y efectiva con AANE destacados, deben ser entendidas las razones del interlocutor.

70. Si bien la investigación ciertamente no descubrió ningún ejemplo en el cual el personal del ACNUR haya fallado en el desarrollo de dicho análisis, un par de entrevistados con mucha experiencia insistió en que la capacidad de diagnosticar las acciones y comprender efectivamente las demandas de los AANE es una habilidad que el personal sin mucha experiencia con frecuencia aún no posee. En otras palabras, la capacidad de realizar un análisis de contexto objetivo e integral no sólo del conflicto, sino también de los actores armados, requiere una significativa experiencia en el terreno. Se expresó una sincera preocupación porque el ACNUR como organización haya perdido

²² Mike Pflanz, "Rebeldes de Al-Shabaab se retiran de la capital de Somalia," *The Telegraph*, 6 de agosto de 2011.

parte de su destreza operativa y política en los últimos años, y que la interacción con los AANE pudiera dificultarse por tal inexperiencia.

71. El RUF puede ser ofrecido como modelo de un AANE que fue ampliamente incomprendido y desestimado, pero que en realidad su comportamiento tenía sus propios motivos. Los investigadores han afirmado que, “en contraposición a la percepción del RUF como vándalos sádicos, en el transcurso de la guerra, [el RUF] se convirtió, sencillamente, en uno de los mejores grupos guerrilleros del mundo”,²³ y que sus tácticas atroces eran una táctica deliberada fundamental para una estrategia más amplia de dominación territorial. No sólo Foday Sankoh y otros comandantes del RUF robustecieron la intensidad de su fuerza con el reclutamiento de niños como combatientes y trabajadores forzados, sino que también determinaron que el control de la tierra y sus recursos era más importante que el apoyo del público en general, y más fácil de realizar con una población que estaba desplazada y/o asustada. La conclusión para los rebeldes fue que si bien su repugnante estrategia militar les permitió acumular un valioso poder político en Sierra Leona durante más de una década, también “impidió que el RUF construyera una base popular”.²⁴

72. Aunque se supone que la mayoría de los AANE interactúan con el ACNUR y otros actores humanitarios esforzándose por obtener legitimidad, los entrevistados señalaron que con frecuencia esto era solo la punta del iceberg, incluso cuando el AANE no pueden articular una agenda política coherente. En efecto, aunque no todos los grupos rebeldes comunicarán objetivos claros, quienes analizan a los AANE señalan que incluso el peor de los peores, como el LRA, normalmente ha desarrollado al menos una ideología interna y una estructura organizativa general, tan insensatas o disfuncionales como parezcan a las personas externas.²⁵

73. Fueron identificados dos tipos de motivaciones o preocupaciones por las cuales los AANE interactuarían con el ACNUR, aquellos que se originan en la propia campaña de los AANE y aquellos que son una reacción a la presencia del ACNUR. En medio de estos dos puntos de vista siempre está la cuestión de la legitimidad, que casi todos los AANE tratan de adquirir en cierta medida, y cuya transmisión se atribuye al ACNUR y a otras organizaciones humanitarias.

Factores específicos de los AANE

74. Si bien los entrevistados y los investigadores han enfatizado por igual que el ACNUR no puede legitimar a un AANE *de jure*, en la práctica la legitimidad es invariablemente un factor. Sin embargo, no sólo la mayoría de los AANE ve la negociación y la cooperación con organizaciones humanitarias como un medio para adquirir

²³ Sommers, 10.

²⁴ Sommers, 10.

²⁵ Este punto fue especialmente enfatizado en las discusiones con el Dr. Olivier Bangerter, ex asesor del CICR en materia de diálogo con los grupos armados.

legitimidad, sino que con frecuencia los gobiernos anfitriones también expresan la misma preocupación, que no es tan fácil marginar y vencer a los rebeldes e insurgentes si el ACNUR y otras organizaciones humanitarias trabajan con ellos. Si bien el otorgamiento de legitimidad puede ser un tema común en todos los contextos, también puede tener múltiples dimensiones, internacional, nacional o local.

75. Por un lado, cuando la interacción sucede con un propósito diplomático, como en Camboya, los jemeres rojos vieron la cooperación con el ACNUR como un medio para adquirir una mayor influencia sobre la dirección de la misión de mantenimiento de la paz de la APRONUC. Las discusiones del Enviado Especial del Alto Comisionado con los líderes de los jemeres rojos por lo tanto trataron sobre los términos de la retirada de las tropas vietnamitas, mientras los rebeldes ejercían presión a favor de términos que satisficieran sus propias consideraciones estratégicas.

76. Por otro lado, los entrevistados describieron que muchos de los AANE de la Guerra Fría, incluyendo al MILF en Filipinas y el LTTE en Sri Lanka, estaban principalmente focalizados en cómo la interacción con el ACNUR podía mejorar su posición a los ojos de la población local. En Colombia, los Proyectos Prácticos de Protección (PPP) del ACNUR fueron apreciados por los grupos rebeldes que pretendían ser vistos por las comunidades afectadas como proveedores o facilitadores de iniciativas de desarrollo tangibles y concretas.

77. Los entrevistados y los investigadores sugieren que este último punto también explica por qué incluso los insurgentes fundamentalistas pueden estar dispuestos a cooperar con el ACNUR, debido a que los AANE que pretenden representar a un grupo definido probablemente tengan un interés creado en la asistencia y protección de esa población. Para avanzar en este punto, el informe *Permanecer y cumplir* compara una insurgencia global como Al-Qaeda, con los talibanes y Al-Shabaab, afirmando que, “tan pronto las fuerzas opositoras locales ganan terreno y empiezan a consolidar el control sobre algunos territorios, paradójicamente las posibilidades del personal humanitario para negociar un acceso seguro a estos espacios se vuelven cada vez más reales”²⁶.

78. Los entrevistados se mostraron divididos sobre si la experiencia del ACNUR en Afganistán y Somalia apoya la anterior hipótesis. Aunque ni Al-Shabaab ni los talibanes son insurgencias unificadas, un par de entrevistados cree que los líderes de ambos grupos eran fundamentalmente indiferentes a la difícil situación de la población local. En cambio, sólo podían sacar provecho de la retórica del sufrimiento popular con fines propagandísticos.

79. Aunque la adquisición de la legitimidad puede avenirse a cualquier estrategia, no todos los grupos rebeldes se conciben a sí mismos como una alternativa política al gobierno establecido, ni todos están luchando activamente por el poder. Por ejemplo, en la República

²⁶ Jan Egeland, Adele Harmer y Abby Stoddard, *Permanecer y cumplir: Buenas prácticas para el personal humanitario en entornos de seguridad complejos* (Nueva York: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2011), 12.

Centroafricana, donde se dijo que los AANE predominantes estaban adelantando una “rebelión gentil”, determinados a tomar las armas por la pobreza endémica, la debilidad del Estado y el abandono, los líderes rebeldes proporcionan acceso al ACNUR porque reconocen que la población local requiere la asistencia internacional. Como resultado, la interacción con el APRD o la Unión de Fuerzas Democráticas para la Reagrupación (UFDR) no es discutible porque ambas partes coinciden sobre las necesidades de la población y los rebeldes entienden que, como el gobierno de la RCA, ellos tampoco son proveedores viables.

80. Los AANE amateur con escasa capacidad interna y fortaleza de las tropas también pueden estar motivados a trabajar con los actores internacionales si están preocupados por un ataque inminente. Los entrevistados señalaron que los AANE débiles y vulnerables podrían estar dispuestos a permitir el acceso al ACNUR y otras agencias humanitarias, e incluso promover la instauración de operaciones estables, como una forma de resguardarse e impedir el ataque de las fuerzas gubernamentales. El ACNUR puede por lo tanto proporcionar protección a través de su presencia no sólo a la población de interés, sino por extensión a los propios AANE.

Factores específicos del ACNUR

81. Si bien varios de los temas antes mencionados son comunes a muchas organizaciones humanitarias, el mandato del ACNUR también ha creado retos únicos y ha provocado respuestas particulares de ciertos AANE en el terreno. Mientras que las cuestiones de acceso, seguridad, consolidación de la paz y diplomacia normalmente involucran y afectan a diversos actores internacionales, algunas facetas del trabajo del ACNUR, como la repatriación, la gestión de campamentos y el registro también son motivo de interés de los AANE.

82. En primer lugar, la negociación de un programa de repatriación es siempre un sensible reto político, especialmente cuando los actores no estatales o cuasi estatales presuntamente han impulsado una campaña de limpieza étnica. En el caso de Georgia, aunque la Comisión cuatripartita negoció un programa de repatriación extremadamente amplio, subsiguientemente los abjasios bloquearon la implementación del acuerdo por parte del ACNUR. Los líderes abjasios habían firmado el programa de repatriación bajo presión diplomática, pero les seguía preocupando que el retorno generalizado pudiera revertir los efectos del desplazamiento y, por tanto, restaurar una mayoría étnica georgiana en la república separatista.²⁷

83. En segundo lugar, los AANE frecuentemente desafían la capacidad del ACNUR de gestionar los campamentos de desplazados internos y refugiados a través de sus intentos de utilizarlos como base de descanso y recuperación, si no para el reclutamiento activo de combatientes. Muchos de los entrevistados recordaron haber tenido que confrontarse con

²⁷ Mooney, 213.

AANE en relación con esos clásicos temas de protección. De hecho, este fenómeno se ha convertido en una preocupación constante en muchos contextos africanos, obligando al ACNUR a criticar directa pero discretamente a los líderes rebeldes, con mayor o menor éxito determinado en parte por la naturaleza de la relación entre el AANE y el ACNUR.

84. La gestión de los campamentos también puede ser minada más subversivamente por la reconstitución de las jerarquías comunitarias y la mezcla de líderes y rebeldes dentro de las estructuras de poder del campamento. Los líderes de los refugiados a menudo intentan restablecer las divisiones étnicas o regionales y las jerarquías de poder dentro de los campamentos, lo que hace que la identificación de interlocutores fiables sea una tarea difícil.

85. En tercer lugar, y sin duda más curiosamente, uno de los entrevistados señaló que la práctica del registro es un tema frecuentemente ignorado que puede causar una significativa fricción con los AANE, a veces sin que la representación del ACNUR en el terreno sea consciente de ello. Si bien el registro puede ser visto por el ACNUR como una necesidad programática inocua, en un conflicto donde las partes hostiles están en desacuerdo sobre ciertos detalles relacionados con la población local, las cifras del registro introducen información potencialmente controversial en la retórica de la guerra.

86. Por un lado, muchos gobiernos carecen de la capacidad para realizar un censo fiable en las regiones en disputa, si no es que en todo el país. Por otra parte, muchos AANE que sitúan su insurgencia en el contexto de una lucha donde estos son una minoría nacional y/o una mayoría regional, están fundamentalmente interesados en cómo es definida estadísticamente la población local, ya que esto podría corroborar o contradecir el discurso que pretenden promover. Como resultado, el ACNUR puede ser el único actor con datos de población válidos, lo que podría colocar a la organización en medio de la propaganda de cada parte.

87. Lo anterior puede ser muy polémico cuando un poderoso AANE representa un grupo religioso o étnico que no constituye la mayoría en la región, como ha sido históricamente el caso en Mindanao y Abjasia. Estos movimientos de soberanía, sin embargo, luchan por la autonomía o la independencia del Estado a pesar de la falta de homogeneidad local. Por lo tanto, el tema del registro refuerza la necesidad de que el personal de terreno del ACNUR analice y respete los motivos y la retórica de los AANE, aún cuando puedan ser ambiguos o no estar explícitamente relacionados con el desplazamiento.

88. Si bien la necesidad de comprender a los AANE puede parecer un proceso obvio, la investigación para este estudio ilustra que utilizar el sentido común para llevar a cabo este tipo de análisis no necesariamente es adecuado en sí mismo. Por ejemplo, la información ofrecida por determinados entrevistados, particularmente en relación a la caracterización de AANE complejos, a veces fue contradicha por otros reportes primarios y secundarios. Si bien esto potencialmente podría ocurrir cuando un conflicto evoluciona con el transcurso

del tiempo, lo que es igualmente plausible pero también aleccionador es la posibilidad de que no todas las evaluaciones hechas en el terreno son igualmente objetivas y completas.

Cómo se produce la interacción

89. No existe una política universal del ACNUR sobre cómo interactuar con los AANE. De hecho, la mayoría de los entrevistados comentó que incluso la dirección *ad hoc* desde la sede era rara y reservada solamente para las cuestiones políticamente más sensibles y diplomáticamente más importantes. Mientras que un par de Representantes comentó que expresamente se les había concedido la autoridad para actuar en nombre del ACNUR, la mayoría respondió que siendo una necesidad operativa, la negociación con los AANE estaba regida principalmente por el sentido común y la iniciativa del personal en el terreno. Muy pocos entrevistados estaban convencidos de que adicionales políticas, estructuras o apoyo de la Sede mejoraría positivamente su capacidad en este sentido.

90. No obstante, ha habido un sutil cambio en los últimos tiempos, ya que los altos directivos, principalmente la oficina del Alto Comisionado, al parecer se han involucrado menos directamente en las negociaciones oficiales. Por ejemplo, cuando el ACNUR fue el organismo líder en Bosnia, responsable de alimentar a millones de personas, el Alto Comisionado reunió en su oficina a los líderes serbios, croatas y bosnios y urgió a cada parte a firmar un acuerdo para abrir las rutas de suministro antes de que el invierno golpeará a las comunidades afectadas. La reunión no fue una visita de cortesía; en determinado momento el Alto Comisionado amenazó con retirarse completamente de Bosnia si las tres partes se negaban a cooperar.

91. Hasta cierto punto, el mismo grado de intervención al más alto nivel se observó en El Salvador y Camboya, aunque todavía se manejaba dependiendo del caso concreto. Por un lado, el Alto Comisionado prohibió explícitamente los contactos oficiales con la guerrilla del FMLN en El Salvador a mediados de la década de 1980.²⁸ Por otro lado, no sólo el Enviado Especial del Alto Comisionado lideró los esfuerzos diplomáticos con los jemeres rojos en Camboya, sino que su extensiva comunicación con el Alto Comisionado durante todo el proceso también está bien documentada en los archivos.²⁹

92. Muy pocas veces hubo la misma mención a la intervención de los altos niveles directivos en las operaciones más recientes. Por el contrario, el peso de la responsabilidad parece estar mucho más descentralizado, con el método y el enfoque de interactuar tanto bajo la directriz del Representante del ACNUR como del CH de la ONU en emergencias complejas.

²⁸ Archivos del ACNUR.

²⁹ Archivos del ACNUR.

93. Un punto recurrente en todo el proceso de entrevista fue que cuando ocurre la interacción informal o ad hoc con los AANE, particularmente cuando atañe al acceso y la seguridad, el éxito de tal interacción depende en gran parte de las conexiones de los altos funcionarios o del personal local. Mientras que estos últimos suelen quienes construyen estos contactos, varios Representantes también añadieron que sus propias relaciones personales también han mejorado enormemente la interacción de la organización.

94. El uso de personal local para facilitar la interacción suele ser controversial, doblemente cuando el conflicto tiene una dimensión étnica, tribal o religiosa. Por un lado, en ocasiones al personal local se le puede confiar enteramente que negocie las relaciones y prepare a los principales interlocutores, en particular si está bien conectado socialmente. Por otro lado, el personal local también puede ser prudentemente alejado de todo el proceso, quizá debido a cuestiones de confianza y prejuicios, pero también por el interés en su seguridad.

95. Los entrevistados describieron la identificación de interlocutores locales como un ejercicio muy específico del contexto, teniendo como una variable crucial el grado de participación del personal superior en el terreno. En los más históricos casos estudiados, donde con frecuencia la interacción se daba a nivel diplomático, el ACNUR interactuó con los líderes de los AANE principalmente a través de canales directos, especialmente si las organizaciones tenían distintas alas militares y políticas.

96. Por el contrario, varios entrevistados comentaron que el contacto con un AANE pudo establecerse simplemente cimentando la idea con los soldados en el terreno, porque las noticias inevitablemente se filtran por la cadena de mando. Este escenario es generalmente aplicable a los casos africanos estudiados, probablemente porque tales movimientos rebeldes frecuentemente tienen fluidas estructuras de comunicación. Como resultado, si bien la interacción a nivel de terreno con frecuencia es el punto de partida para el ACNUR, el objetivo sigue siendo trabajar hasta lograr un intercambio de números de teléfono, permitiendo que un Representante tenga a su contraparte del AANE en la marcación rápida de su teléfono.

97. Cuando el personal directivo tenía o desarrolló sus propios contactos personales, a los que pudo recurrir para la construcción de relaciones profesionales, muchos de los pasos anteriores pudieron acelerarse. Los representantes experimentados recurrieron a antiguos amigos de anteriores misiones u operaciones en el país como un medio para encontrarse con influyentes actores locales y, posteriormente, acceder a los líderes de los AANE. Los entrevistados también contaron anécdotas sobre encuentros casuales con comandantes rebeldes en fiestas y otros eventos sociales en el terreno, lo que ayudó al ACNUR a generar conexiones para fortalecer las relaciones con los AANE. En general, el ACNUR ha podido

labrarse una ventaja comparativa en términos de su interacción con los AANE cuando el personal internacional está en capacidad de ser un catalizador en el proceso.

98. Con frecuencia se espera que el personal local cualificado y conectado también abra oportunidades, si bien con una metodología diferente y con un conjunto modificado de riesgos asociados. Por un lado, existe una tensión entre la interacción a través del personal local en un esfuerzo por acceder a los interlocutores y a las poblaciones afectadas que de otra manera estarían fuera de su alcance, y la posibilidad de que delegar demasiada autonomía para esto se traduzca en una pérdida de control del ACNUR. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) se encontró bastante públicamente con este desafío en Somalia, donde había desarrollado una red extremadamente avanzada y sofisticada con un alcance superior a cualquier otro organismo humanitario. Posteriormente, el PMA se vio obligado a suspender sus operaciones y abandonar temporalmente Somalia por preocupaciones sobre una desconocida, aunque presumiblemente excesiva, cantidad de desviación de recursos.

99. Los entrevistados advirtieron que no todo el personal local es igualmente capaz de construir redes para el ACNUR de manera segura, y la decisión de delegarle esta responsabilidad en ocasiones está impulsada más por la necesidad operativa que por una cuidadosa consideración de su capacidad y seguridad. Esta transferencia del riesgo se produce invariablemente cuando el ACNUR retira su personal internacional, dejando que el personal local lleve la carga en el terreno. Aunque organizaciones como el ACNUR han llegado a depender completa o parcialmente de una gestión a distancia en algunas emergencias complejas, también ha surgido el debate sobre si esta práctica es ética, particularmente porque la suposición de que el personal local tiene menos riesgo debido a su nacionalidad, no siempre es válida.³⁰ El ACNUR se enfrentó de primera mano con las implicaciones morales y prácticas de este enfoque en 2008, cuando el Jefe de la oficina de Mogadiscio fue secuestrado, obligando al personal directivo internacional con sede en Kenia a negociar la liberación.

100. La capacidad del personal local para desempeñar la función de negociador o intermediario de manera que respete su seguridad personal y defienda el compromiso de la organización con los principios humanitarios varía considerablemente según el contexto. En un conflicto donde las divisiones sociales o las afiliaciones políticas juegan un importante papel, el personal local quizás ni siquiera pueda viajar libremente en todo el país, y mucho menos desvincularse de sus propios prejuicios como miembro de la comunidad local. Por ejemplo, en Sri Lanka y la RCA, los entrevistados señalaron que determinado personal local ni siquiera podía viajar a las zonas controladas por AANE. En Georgia, la capacidad de la organización para mantener la confianza de los actores no estatales o cuasi estatales se basó en la composición del personal y si estaban presentes personas de étnica abjasia, georgiana u osetiana.

³⁰ Egeland, Harmer y Stoddard, 24.

101. En resumen, cuando el ACNUR descentraliza la responsabilidad por la interacción con la oficina en el país, la composición del personal nacional e internacional se convierte en una variable importante. Se confía en gran medida en el “sentido común” de quienes dirigen la interacción, especialmente cuando el ACNUR juega un papel importante en una crisis pero la interacción sigue siendo esencialmente informal y *ad hoc*.

El sistema de la ONU y la interacción coordinada

102. En las dos últimas décadas, el ACNUR ha perdido un grado de autonomía en la interacción con los AANE en emergencias complejas, en beneficio de los órganos militares y los canales políticos de la ONU. En más de una ocasión los entrevistados, recordando las experiencias de antiguos casos como Sri Lanka, Georgia y Bosnia, subrayaron que los AANE habían visto al ACNUR como un interlocutor más deseable en comparación con otras agencias de la ONU y organismos humanitarios, en gran parte debido a que la organización había mantenido una prominente presencia durante el transcurso del tiempo. En cambio, hubo mucho menos consenso sobre si los actuales AANE siquiera distinguen, para bien o para mal, entre el ACNUR y otros actores en el terreno.

103. La disminución de la independencia es especialmente evidente en los casos donde ha sido asignado al país un Representante Especial del Secretario General (RESG) o CH. Como parte de esta tendencia general, la interacción formal y oficial con los AANE cada vez se filtra más a través de la jerarquía de representantes de la ONU, aunque el ACNUR mantiene un limitado margen para interactuar independientemente de manera informal.

104. El caso de la República Democrática del Congo ilustra la transformación que se ha producido en los últimos 10 a 15 años. A mediados de la década de 1990, el ACNUR negoció directamente con los rebeldes de la AFDL de Laurent Kabila en Bukavu para lograr la liberación de unos 300 funcionarios humanitarios internacionales de varias organizaciones. Aunque los rebeldes oficialmente no los retenían como rehenes, eran extremadamente reacios a permitir que los funcionarios humanitarios se fueran de su territorio, temerosos de que una salida masiva los hiciera más vulnerables a los ataques del gobierno. En ese momento, el ACNUR llevó a cabo la negociación sin un significativo apoyo del personal político, militar o de seguridad de la ONU, lo cual el entrevistado sugirió que sería imposible actualmente, considerando los giros hacia la integración y la coordinación, así como la aversión al riesgo en general. Avanzando rápidamente hasta el actual conflicto en la RDC, el ACNUR está mucho menos involucrado en la interacción directa con los rebeldes, en particular cuando estalla el enfrentamiento abierto.

105. En la actualidad, en casi todas las emergencias complejas existe un representante político de la ONU (RESG o CH) responsable del componente diplomático de la interacción, mientras que el Departamento de Seguridad y Vigilancia de las Naciones Unidas (UNDSS, por sus siglas en inglés) y/o una misión de mantenimiento de la paz se encarga de la seguridad. Sin embargo, existen excepciones a esta regla cuando la ONU no mantiene una

presencia significativa fuera de la esfera humanitaria, tal vez porque la emergencia no está clasificada como compleja. Como resultado, en casos como la RCA y Filipinas, la colaboración interinstitucional del ACNUR sobre temas relacionados con los AANE se limita principalmente a reuniones y otros foros de intercambio de información de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés).

106. No obstante, el ACNUR conserva la oportunidad de interactuar independiente, aunque informalmente, con los AANE fuera de las estructuras integradas de la ONU, si bien esto puede manifestarse en una gran variedad de formas. En primer lugar, el contacto incidental ocasional es inevitable, especialmente si la operación del ACNUR en el país es considerable y/o ha mantenido una prolongada presencia. En segundo lugar, de hecho un cierto grado de interacción independiente del ACNUR es discutido previamente con el RESG o CH, y sería muy raro que una interacción informal sustancial no sea aprobada primero. En tercer lugar, en ocasiones, cuando una organización humanitaria tiene una ventaja comparativa, el RESG o CH puede alentar una interacción independiente, siempre que beneficie y represente los intereses generales de la comunidad humanitaria. Y en cuarto lugar, si es necesario, el Alto Comisionado puede hipotéticamente desautorizar al RESG o CH, lo que proporciona al ACNUR la posibilidad de retirarse de la interacción integrada bajo circunstancias atenuantes.

107. Las opiniones sobre los beneficios e inconvenientes de la interacción integrada con los AANE fueron previsiblemente entremezcladas, ya que se refieren a la reforma humanitaria en general. Algunos entrevistados manifestaron preocupación acerca de que la pérdida de independencia mine la capacidad del ACNUR de utilizar su ventaja comparativa cuando la tiene, otros sugirieron que es deseable una posición humanitaria más unificada para evitar que se permita que los AANE pongan en contra a una organización con otra en las negociaciones. Por un lado, se expresó cierta preocupación con respecto a la manera en que la intervención militar y para el mantenimiento de la paz puede poner en peligro los principios humanitarios, especialmente la capacidad del ACNUR de promover y defender su imagen como una organización distinta, con un mandato definido. Por otro lado, algunos entrevistados destacaron que en ciertos países como la RDC, las misiones de mantenimiento de la paz en realidad permiten que el ACNUR se centre en el cumplimiento de ese mandato, dejando las cuestiones de seguridad y acceso a los actores políticos y militares capacitados.

108. Cualesquiera sean los méritos de una interacción más integrada, en los entornos más complejos sin lugar a dudas han moldeado los enfoques contemporáneos del trabajo con los AANE. Dicho esto, si bien el ACNUR ciertamente ha descentralizado su autoridad para la interacción en los últimos años, la carga que pesa sobre el personal de terreno puede no haber cambiado considerablemente en algunos contextos. En comparación con los conflictos de la Guerra Fría, donde la Sede estuvo bastante involucrada en la supervisión de la interacción, gran parte de la influencia y el poder anteriormente detentados por los altos funcionarios, simplemente puede haber sido reasignada a los actores de la ONU responsables como parte de un movimiento hacia la integración.

Cuando la interacción falla

109. La interacción con los AANE no siempre produce beneficios operativos para el ACNUR, ni es necesariamente sostenible considerando la volatilidad de las emergencias complejas y los desafíos inherentes al trabajo con interlocutores potencialmente poco fiables. Por ello, las negociaciones con los AANE siempre están en riesgo de venirse abajo, y es posible que las relaciones tampoco despeguen si la interacción inicial no tiene éxito. Normalmente, existen por lo menos dos lados en cada historia de una interacción que ha flaqueado o fracasado y por ello si bien esta sección explora esencialmente la perspectiva del ACNUR, también se presta consideración al punto de vista de los AANE y de los Estados anfitriones.

Percepción y política

110. Como se mencionó en la anterior sección, la capacidad del ACNUR de destacarse entre la multitud humanitaria, en función de su mandato y su trayectoria en las crisis prolongadas, no sólo varía en cada contexto, sino que también está influenciada por el giro hacia la integración y la coordinación. La preocupación más importante en este sentido involucra la asociación de las organizaciones humanitarias con los actores occidentales y la sospecha de que los trabajadores humanitarios son en realidad agentes de la política exterior de Occidente. Los entrevistados ofrecieron respuestas mixtas sobre el grado en que el ACNUR se ve afectado por tales problemas de percepción, incluso en entornos hostiles como Afganistán y Somalia.

111. Los entrevistados señalaron que el extendido trabajo del ACNUR con PDI ha mejorado su prestigio en conflictos prolongados como en la RDC, donde los locales reconocen que ahora toda la población desplazada es asistida equitativamente. El ACNUR ya no debe luchar contra la percepción de que la organización ofrece un trato preferencial a los refugiados congoleños que han cruzado una frontera internacional, o los refugiados de Ruanda, Burundi y otros países que aún no han retornado.

112. En cambio, la lucha del ACNUR para justificar su definición de PDI, como personas de interés distintas de la población local en general, también ha minado los esfuerzos para mantener la confianza del público. Para este fin, la implementación de PPP y Proyectos de Impacto Rápido (PIR) puede mitigar en cierta medida el riesgo de parecer selectivo en la prestación de protección y asistencia, en particular para evitar la proliferación de rumores sobre favoritismo o discriminación en relación con determinados clanes, tribus o grupos étnicos.

113. Debido a que la percepción sobre el ACNUR afecta considerablemente la relación con la población local y los combatientes, el control de la información pública tiene una importancia fundamental. La elaboración de la estrategia de comunicación adecuada, sin embargo, depende de un análisis inteligente del panorama político y una apreciación de las capacidades operativas del ACNUR en el país.

114. Por un lado, un enfoque abierto y coherente es ideal para engendrar confianza a nivel local y servir como salvaguarda de seguridad cuando se trabaja en un ambiente hostil. Por ejemplo, el ACNUR deliberadamente enfatiza su mandato en todas las reuniones con las partes interesadas y las visitas de campo en Colombia porque los rebeldes podrían estar presentes vestidos de civil. Por ello, el personal de terreno opera bajo el supuesto de que las declaraciones realizadas en un foro público en definitiva serían comunicadas a los líderes de los AANE.

115. Por otra parte, mientras que una presencia abierta y visible puede ser el *modus operandi* para el ACNUR, las sensibilidades políticas también han obligado a la organización a adoptar enfoques alternativos, en particular cuando el ACNUR tiene una frágil relación con un importante actor político o militar. Más recientemente, en Afganistán, el personal del ACNUR deliberadamente ha recibido instrucciones de mantener un perfil bajo y abstenerse de divulgar públicamente cualquier información o realizar cualquier declaración sobre la interacción con el gobierno o los AANE. También se informó al personal que debe ser muy cauteloso al invitar a contactos locales a las instalaciones del ACNUR, por temor a que los observadores pudieran transmitir dicha información a las partes interesadas.

116. En resumen, las relaciones con los AANE, como con funcionarios del gobierno, no operan de manera aislada en la mesa de negociación, y están vinculadas a la percepción general de la operación.

Evitar o abandonar

117. La más obvia razón contemporánea por la cual el ACNUR no interactuaría con los AANE se debe a que los gobiernos han incluido a ciertos grupos, como Al-Shabaab y los talibanes, en una lista de organizaciones terroristas. Más allá de la perspectiva de las repercusiones legales relacionadas con la Ley Patriota de los Estados Unidos y *Holder contra el Proyecto de Ley Humanitaria*, ya que siempre será políticamente sensible trabajar con AANE que son popularmente considerados ilegítimos, no todos los AANE pueden ser tratados como interlocutores viables. Cualquier anuncio de interacción con grupos cuasi-terroristas posiblemente pondría en riesgo la reputación del ACNUR, sobre todo entre la comunidad de donantes.

118. El potencial de la geopolítica de inhibir la interacción del ACNUR con los AANE se remonta como mínimo a los primeros estudios de caso examinados. El caso de El Salvador estaba inmerso en la política de la Guerra Fría, particularmente considerando los vínculos

entre los conflictos en Centroamérica. El Alto Comisionado prohibió expresamente la interacción con el FMLN hasta 1987, e incluso después el personal del ACNUR estaba luchando constantemente contra la percepción de que la interacción a nivel local con los rebeldes era un acto de respaldo o simpatía política. Sin embargo, el ACNUR también evitará o abandonará la interacción por propósitos operativos. De hecho, cuando los entrevistados reflexionaron sobre situaciones en las cuales el ACNUR no ha interactuado con los AANE, destacaron los impedimentos y los compromisos prácticos mucho más que los factores geopolíticos.

119. Mientras que el debate mediático sobre Somalia se ha centrado con frecuencia en Al-Shabaab y la preocupación popular sobre que las organizaciones humanitarias inadvertidamente puedan proporcionar apoyo a los terroristas, este punto de vista captura sólo una faceta del problema de la desviación, que tiene una serie de implicaciones prácticas para las operaciones del ACNUR. Si bien la legislación antiterrorista de los Estados donantes prohíbe *de jure* a las organizaciones humanitarias que proporcionen cualquier asistencia que pueda caer en “manos equivocadas”, los entrevistados sugirieron que la mayoría de los países ha aceptado privadamente que un grado de desviación es una irresoluble realidad.

120. Definitivamente esto es evidente cuando un Estado ha fracasado y una economía informal de guerra ha emergido en ausencia de mercados formales. Después de veinte años de anarquía en Somalia, incluso las organizaciones más prudentes no pueden determinar con precisión la cantidad de asistencia que es desviada, ni en qué manos cae definitivamente qué asistencia. Aunque los entrevistados dieron modesta consideración a la retórica antiterrorista, afirmaron que la decisión de si prestar asistencia a las zonas controladas por AANE se basa principalmente en un análisis de costo-beneficio que sopesa los riesgos inherentes a las operaciones del ACNUR en emergencias complejas.

121. Las preocupaciones sobre la seguridad han obligado al ACNUR a abandonar la interacción cuando el conflicto amenaza directamente a las organizaciones humanitarias. Ciertos AANE están categóricamente descartados como potenciales interlocutores, con quienes el ACNUR no tiene ningún deseo de comunicarse sobre cuestiones operativas. El ejemplo más conveniente es el LRA, que continúa operando en la RDC y la RCA; y otro es el grupo islámico fundamentalista Abu Sayyaf en Filipinas. Si bien ambos grupos tienen un historial de violencia contra civiles, también se puede prescindir pragmáticamente de ellos porque no controlan un territorio sustancial, ni son apoyados por un número suficiente de población local que los haga actores relevantes política o militarmente.

122. La definición de lo “no estatal” entra de nuevo en discusión cuando se determina, en términos prácticos, por qué ciertos actores individuales no son tratados como interlocutores viables para la interacción. En ocasiones el bandolerismo es identificado como el mayor desafío para el acceso y la seguridad en una emergencia compleja, porque los Estados fallidos están, por definición, asolados por el caos, sobre todo a lo largo de las rutas de

abastecimiento.³¹ Si bien el personal del ACNUR evita, en la mayor medida posible, la interacción innecesaria con grupos armados motivados exclusivamente por el beneficio económico, ¿dónde trazar la línea? La mutua influencia entre elementos criminales y militares ha sido documentada en todo el mundo, no sólo en Estados fallidos como Somalia, sino también en los conflictos en países de renta media como Colombia, donde el narcotráfico notoriamente ha financiado un conflicto de décadas.

123. Es posible que el ACNUR tampoco pueda interactuar con los AANE porque no puede tener acceso o identificar a los interlocutores necesarios. Primero, en entornos de difícil acceso como el norte de Darfur, la infraestructura puede permitir que el ACNUR viaje de manera segura o constante a las bases y enclaves rebeldes; y segundo, algunos AANE serán reacios a visitar una oficina del ACNUR para una reunión. Este es un constante problema cuando los AANE se retiran a las montañas o los bosques para desarrollar una guerra de guerrillas, sin embargo, tales AANE pueden seguir ejerciendo un control blando sobre el territorio, incluso manteniendo una presencia invisible para el ACNUR.

124. También puede ser difícil identificar a las fuerzas de los AANE cuando desaparecen entre la población local, ya sea para ocultarse o simplemente porque intentan desempeñar tanto el rol del rebelde como del ciudadano. Si bien esto ha ocurrido habitualmente en los campamentos de refugiados, particularmente en la crisis de los Grandes Lagos de mediados de la década de 1990, el ACNUR se ha esforzado por separar a los combatientes de los lugareños simpatizantes en conflictos como el de Abjasia.

Estados anfitriones y obstruccionismo

125. El Estado anfitrión y los AANE también pueden impedir que la interacción inicie o continúe simplemente negándose a cooperar. Aunque en casos extremos, los gobiernos han bloqueado directamente la interacción del ACNUR, o un AANE puede abruptamente abandonar las negociaciones, el escenario más probable es que uno o ambos actores obstruyan o pongan en peligro el proceso hasta el punto en que el ACNUR no tenga otra opción que suspender la interacción, o incluso las operaciones por completo.

126. Como ya se ha señalado, el apoyo del Estado anfitrión es un obstáculo procesal a la interacción con los AANE, aunque el ACNUR normalmente puede recibir tal autorización ateniéndose a su mandato y principios. Sin embargo, no todos los gobiernos son cooperadores, y de hecho uno de los entrevistados comentó que el trabajo con el gobierno de Sudán provocó muchos más dolores de cabeza que el JEM u otros AANE. Incluso en áreas supuestamente controladas por los rebeldes, los funcionarios de seguridad de Jartum rutinariamente aparecían en las reuniones sin previo aviso, y trataban de intimidar a los participantes o manipular el proceso.

³¹ Egeland, Harmer y Stoddard, 11.

127. La relación del ACNUR con los AANE, así como el apoyo de los gobiernos anfitriones, también pueden venirse abajo debido a la situación política general del país. Por ejemplo, en Colombia, después del fracaso de las negociaciones de paz en 2002, el ACNUR se vio obligado a abandonar su relación con los rebeldes. En ocasiones el gobierno de Sri Lanka usó la intensificación del conflicto como justificación para restringir el acceso a las áreas controladas por el LTTE.

128. El caso de estudio de Georgia, donde las tensiones étnicas, la impugnada soberanía y la intervención de Rusia formaron una tormenta perfecta de provocación y desconfianza, demuestra cómo los gobiernos y los AANE pueden obligar al ACNUR a admitir la derrota cuando las partes no están realmente dispuestas a trabajar juntas. Más recientemente, en el conflicto de 2008, las autoridades de Osetia del Sur estipularon que la asistencia del ACNUR sólo podía entrar a la república separatista desde Rusia, lo que convenció a las autoridades georgianas que debían insistir en lo contrario, que la asistencia debía ser entregada a través de Georgia

129. Mucho antes, en 1994, cuando el ACNUR intentó facilitar la repatriación en el marco de la Comisión cuatripartita con las autoridades georgianas, rusas y abjasias, las últimas reinventaron el libro sobre obstruccionismo diplomático. Después de meses de observar que los representantes de Abjasia se burlaban del proceso negándose a comparecer a las reuniones e inventando obstáculos burocráticos para el retorno de las personas de etnia georgiana, el ACNUR se vio obligado a abandonar los esfuerzos diplomáticos y ulteriormente retirarse del territorio por completo. Sólo 311 PDI retornaron a Abjasia en 1994, dando lugar a un vacío de protección en 1995, cuando sólo el CICR permaneció en la república separatista.³²

130. La provocación de Abjasia tuvo tanto éxito que no sólo coaccionó al ACNUR a suspender sus operaciones y abandonar la repatriación, sino que el impasse diplomático también acercó considerablemente a Abjasia a la soberanía *de facto*. Si bien la intervención del ACNUR era necesaria para los esfuerzos de repatriación de los desplazados en Georgia, la decisión de incursionar en el campo minado político de la diplomacia en tiempos de guerra acarreó un gran riesgo para la organización. Que el ACNUR sinceramente intentara cumplir sus principios y mandato en Abjasia probablemente fue de poco consuelo por el fracaso de los esfuerzos de repatriación en 1994.

³² Mooney, 212.

Conclusión

131. El objetivo de este proyecto de investigación no fue proporcionar recomendaciones específicas, lo que incluso podría no ser posible considerando la especificidad del contexto de cada estudio de caso. Más bien, el estudio intentó dilucidar reflexiones fundamentales y delinear los puntos cruciales de la discusión. Sin embargo, los entrevistados ofrecen sus diversas conclusiones y recomendaciones, y algunas de estas sugerencias se analizan a continuación.

132. Cuando a los entrevistados se les preguntó si el personal en el terreno podría ser mejor instruido o apoyado, la frase común fue que las políticas universales o la participación de la Sede prácticamente no fortalecerían la capacidad del ACNUR para interactuar con AANE. Si bien los encuestados indicaron que en una operación de país siempre se atenderían las instrucciones específicas de los altos directivos en Ginebra si fueran necesarias, también insistieron que la gran mayoría de la interacción está regida en última instancia por el “sentido común” del personal en el terreno. Además, aunque algunos entrevistados estaban familiarizados con los manuales y guías sobre cómo trabajar con AANE, especialmente el producido por OCHA *Negociaciones humanitarias con grupos armados: Manual y guía para profesionales*, la conclusión fue que esos documentos son consultados muy rara vez.

133. Con la anterior conclusión en mente, este particular aspecto del trabajo del ACNUR, que combina aspectos de organización operativa con diplomacia, parece más razonablemente adecuado para un taller de aprendizaje avanzado, ya sea creando uno nuevo o añadiéndolo a un ejercicio de capacitación existente.³³ Si bien algunos entrevistados consideraron que la capacidad de interactuar efectivamente con los AANE es más un atributo personal inherente que una habilidad que se pueda enseñar, otros expresaron su preocupación porque la capacidad del ACNUR en este sentido ha disminuido en los últimos años. Sin embargo, si el ACNUR intentara mejorar la competencia general de su personal en este sentido, la formación debería ser un ejercicio activo, no simplemente la difusión de más material de lectura pasiva destinado a encontrar un lugar en un estante polvoriento.

134. La gestión de riesgos es un área donde los encuestados consideraron que el ACNUR era quizás demasiado débil, o que por lo menos tenía que examinar más detenidamente. Aunque parte de esta responsabilidad ha sido absorbida por los mecanismos de coordinación e integración de la ONU, tanto el personal internacional como local aún están sometidos a una considerable presión para procesar la información de seguridad y

³³ Si bien la capacitación que el personal del ACNUR recibe en el WEM en relación con los AANE no fue investigada en detalle y los entrevistados tampoco establecieron una conexión en este sentido, este es un ejemplo de capacitación que tal vez podría ser examinado para evitar la adición de otro taller al presupuesto de la organización.

responder a estos desafíos. El fortalecimiento de la capacidad de la organización en este particular mejoraría efectivamente el “sentido común” del personal que trabaja en emergencias complejas y conflictos volátiles.

135. También se expresó preocupación debido a que la carga diaria de tener que evaluar, y tal vez negociar, la seguridad y protección de una operación de país o una oficina de terreno puede causar un considerable perjuicio a la salud mental del personal. Con este fin, se sugirió que el ACNUR podría ser bien aconsejado para que reevalúe su enfoque de entrevistar al personal sobre la operación cuando vuelve de puestos o comisiones desafiantes. También podría ser beneficioso para la organización reconsiderar las ventajas de contar con mandatos de cuatro años para el personal en emergencias complejas, donde el riesgo de estrés es considerablemente más alto.

136. También surgieron lecciones positivas durante la investigación, muchas de las cuales demuestran las ingeniosas decisiones que el personal en el terreno tomará mediante un efectivo análisis del contexto. Una adaptación particularmente impresionante fue el uso de minibuses en Darfur, ideado como un medio para disuadir el secuestro. Si bien parte de la solución es obtener servicios de inteligencia y seguridad confiables, en ese caso el ACNUR también se benefició al entender las motivaciones de los supuestos secuestradores y comprender cómo se entrecruzan los elementos criminales y militares en Darfur.

137. El análisis del contexto también puede mejorarse mediante una mejor utilización de la literatura académica, según algunos entrevistados que afirmaron que los trabajadores humanitarios con frecuencia son demasiado desdeñosos con la información que ofrecen los investigadores independientes. Por ejemplo, *Small Arms Survey*, citado en este informe, cuenta con información muy detallada sobre numerosos conflictos y AANE. Aunque el personal directivo puede no tener el tiempo para consultar con regularidad las fuentes secundarias, la tarea tal vez podría delegarse a personal subalterno responsable de la gestión de la información.

138. Por último, teniendo en cuenta la autonomía en la toma de decisiones del personal en el terreno respecto a la Sede, quizás la conclusión más notable fue que el personal internacional a menudo utiliza sus propias redes para fomentar la interacción con los AANE. Esto plantea la cuestión de si la rotación del personal perjudica la capacidad del ACNUR de mantener redes diplomáticas y utilizar correctamente esos recursos. Por un lado, un par de los entrevistados afirmaron que se apoyaron en antiguas amistades de décadas pasadas en un determinado país. Por otra parte, ningún entrevistado sugirió que la experiencia y las conexiones en el país con actores locales influyentes inhibiera su trabajo como personal internacional.

139. En general, este análisis ha estudiado una variedad de temas relevantes, muchos de los cuales reaparecieron en diversos contextos. En cambio, ciertos temas recurrentes también fueron aplicados muy diferencialmente a estos casos disímiles, y en otros casos no emergieron en absoluto. Si bien la especificidad del contexto de la interacción con los

AANE permitió una cautivadora investigación y fascinantes entrevistados, esto también dio lugar a una metodología no científica e impidió la formulación de recomendaciones de política general. Por el viento que sopla en las emergencias complejas hoy en día, es muy poco probable que la singularidad de este desafío cambie en un futuro próximo.

SIGLAS

AANE:	Actor armado no estatal
ACNUR:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFRC:	Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas (<i>Armed Forces Revolutionary Council</i>)
APRD:	Ejército Popular para la Restauración de la República y la Democracia (<i>Armée populaire pour la restauration de la république et la démocratie</i>)
AS:	Abu Sayyaf
CH:	Coordinador de Asuntos Humanitarios
CICR:	Comité Internacional de la Cruz Roja
CNDP:	Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo
ECOMOG:	Grupo de Vigilancia de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (<i>Economic Community of West African States Monitoring Group</i>)
FARC:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMLN:	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
GFT:	Gobierno Federal de Transición
IRC:	Comité Internacional de Rescate (<i>International Rescue Committee</i>)
JEM:	Movimiento Justicia e Igualdad (<i>Justice and Equality Movement</i>)
LRA:	Ejército de Resistencia del Señor (<i>Lord's Resistance Army</i>)
LTTE:	Tigres de Liberación de Tamil Eelam (<i>Liberation Tigers of Tamil Eelam</i>)
MILF:	Frente Moro de Liberación Islámica (<i>Moro National Liberation Front</i>)
MLC:	Movimiento para la Liberación del Congo (<i>Moro National Liberation Front</i>)
MNLF:	Frente Moro de Liberación Nacional
NPFL:	Frente Patriótico Nacional de Liberia (<i>National Patriotic Front of Liberia</i>)
OCHA:	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (<i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>)
ONG:	Organización no gubernamental
PDI:	Persona desplazada internamente
PIR:	Proyectos de Impacto Rápido
PMA:	Programa Mundial de Alimentos
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP:	Proyectos Prácticos de Protección (<i>Protection through Presence Projects</i>)
RCA:	República Centroafricana
RCD:	Coalición Congoleña para la Democracia (<i>Rassemblement congolais pour la démocratie</i>)
RDC:	República Democrática del Congo
RESG:	Representante Especial del Secretario General
RUF:	Frente Revolucionario Unido (<i>Revolutionary United Front</i>)
SLA:	Ejército de Liberación de Sudán (<i>Sudan Liberation Army</i>)
SLA-AW:	Ejército de Liberación de Sudán - Abdul Wahid (<i>Sudan Liberation Army</i>)
SLA-MM:	Ejército de Liberación de Sudán - MinniMinawi (<i>Sudan Liberation Army</i>)

UFDR: Unión de Fuerzas Democráticas para la Reagrupación
UNDSS: Departamento de Seguridad y Vigilancia de las Naciones Unidas (*United Nations Department for Safety and Security*)
VSG: Violencia sexual y de género

REFERENCIAS

- Abdullah, Ibrahim y Patrick Muana. ““El Frente Revolucionario Unido de Sierra Leona: Una rebelión del lumpenproletariado” En *Guerrillas africanas*, editado por Christopher Clapham, 172-194. Indianapolis: Indiana University Press, 1998.
- Biro, Peter. “Entrenamiento a rebeldes: Introducción a los derechos humanos en una República Centrafricana destrozada por la guerra,” *The IRC Blog*, 29 de julio de 2010. Visitado el 8 de diciembre de 2011, <http://www.rescue.org/blog/rebel-training-introducing-human-rights-war-torn-central-african-republic>.
- Egeland, Jan y Adele Harmer y Abby Stoddard, *Permanecer y cumplir: Buenas prácticas para el personal humanitario en entornos de seguridad complejos* (Nueva York: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2011).
- Elhawary, Samir. “¿Seguridad para quién? Estabilización y protección de los civiles en Colombia,” *Disasters* 34 (2010): 388-405.
- Hansen, Greg. *La acción humanitaria en el Cáucaso: Una guía para profesionales*. Providence: Thomas J. Watson Institute for International Studies, 1998.
- Kaldor, Mary. *Nuevas y viejas guerras: Violencia organizada en la era global* (2ª ed.) Cambridge: Polity Press, 2007.
- Llamamiento de Ginebra. *Actores armados no estatales y la protección de los desplazados internos*. Ginebra: Llamamiento de Ginebra y Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados, junio de 2011.
- Mooney, Erin. “Desplazamiento interno y el conflicto en Abjasia.” *International Journal on Group Rights* 3 (1996): 197-226.
- Pflanz, Mike. “Rebeldes de Al-Shabaab se retiran de la capital de Somalia,” *The Telegraph*, 6 de agosto de 2011.
- Porter, Toby. *La interacción entre la acción política y humanitaria en Sierra Leona, 1995 a 2002*. Ginebra: Centro para el Diálogo Humanitario, 2003.
- Power, Samantha. *Siguiendo la llama: La lucha de un hombre para salvar al mundo*. Londres: Penguin Books Ltd., 2008.
- Rohde, David. “Combatientes extranjeros de la línea más extrema refuerzan a los talibanes.” *The New York Times*, 30 de octubre de 2007.

- Santos, Jr., Soliman M., y Octavio A. Dinampo. "Recarga de Abu Sayyaf: Rebeldes, agentes, bandidos, terroristas (Estudio de caso)." En *Preparado y decidido: Grupos armados y esfuerzos de seguridad humana en Filipinas*, editado por Diana Rodríguez, 115-138. Ginebra: Small Arms Survey, 2010.
- Santos, Jr., Soliman M., y Paz Verdades M. Santos. "Frente Moro de Liberación Islámica y sus Fuerzas Armadas Islámicas de Bangsamoro (MILF-BIAF)." En *Preparado y decidido: Grupos armados y esfuerzos de seguridad humana en Filipinas*, editado por Diana Rodríguez, 344-363. Ginebra: Small Arms Survey, 2010.
- Small Arms Survey. "El Proyecto de evaluación base de la seguridad humana en Sudán." Visitado el 8 de diciembre de 2011. <http://www.smallarmssurveysudan.org>.
- Sommers, Marc. *La dinámica de la coordinación*. Providence: Thomas J. Watson Institute for International Studies, 2000.
- Spittaels, Steven y Filip Hilgert, *Mapeo de los motivos de los conflictos: República Centroafricana*. Amberes: International Peace Information Service, febrero de 2009.
- Stoddard, Abby, Adele Harmer y DiDomenico Victoria. *Proporcionar asistencia en entornos inseguros: Tendencias en la violencia contra los trabajadores humanitarios y la respuesta operativa* (Suplemento 2009). Londres: Overseas Development Institute, 2009.
- Van Brabant, Koenraad. *Gestión de la seguridad de las operaciones en entornos violentos: Guía práctica para organismos humanitarios*, Informe de buena práctica 9. Londres: Red de Prácticas Humanitarias, 2000.