



---

**Consejo de Derechos Humanos****38º período de sesiones**

18 de junio a 6 de julio de 2018

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo****Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones  
extrajudiciales, sumarias o arbitrarias sobre la cuestión  
de los agentes armados no estatales: la protección  
del derecho a la vida\*****Nota de la Secretaría**

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Agnès Callamard, presentado de conformidad con la resolución 35/15 del Consejo. En su informe, la Relatora Especial se centra en las violaciones del derecho a la vida cometidas por agentes armados no estatales y sostiene que estos están sujetos a obligaciones de derechos humanos.

La Relatora Especial muestra que el papel esencial que corresponde al Estado en el derecho internacional de los derechos humanos no excluye a otros agentes y que las obligaciones de derechos humanos y la personalidad jurídica de los agentes armados no estatales tienen su origen en el derecho convencional y el derecho consuetudinario. A continuación propone un marco para la rendición de cuentas de esos agentes con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, argumentando que sus obligaciones de derechos humanos deben depender del contexto, ser específicas de cada agente y estar graduadas según el control ejercido por el agente y su capacidad y gobernanza.

---

\* Este informe se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.



# Informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias sobre la cuestión de los agentes armados no estatales: la protección del derecho a la vida

## I. Introducción

1. Este informe se presenta al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 35/15. Para su elaboración, la Relatora Especial solicitó aportaciones a los Estados, las instituciones académicas y las entidades de la sociedad civil y organizó reuniones de expertos en la Universidad de Essex (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) los días 15 y 16 de junio de 2017 y en la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra (Suiza) el 8 de noviembre de 2017. La Relatora Especial agradece su apoyo a ambas instituciones, así como a quienes respondieron a la solicitud de aportaciones<sup>1</sup>.

## II. Actividades de la Relatora Especial

2. Los informes presentados al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General<sup>2</sup> contienen información sobre las principales actividades realizadas por la Relatora Especial entre marzo de 2017 y febrero de 2018, sobre la muerte ilícita de refugiados y migrantes y sobre actividades anteriores.

3. La Relatora Especial realizó visitas oficiales al Iraq del 14 al 23 de noviembre de 2017<sup>3</sup> y a El Salvador del 25 de enero al 5 de febrero de 2018<sup>4</sup>, por invitación de los respectivos Gobiernos. Da las gracias al Gobierno de Mozambique por haber accedido a su solicitud de visita.

## III. Agentes armados no estatales: protección del derecho a la vida

4. Los agentes armados no estatales<sup>5</sup> han llegado a ser un problema generalizado para la protección de los derechos humanos. Pueden denominarse grupos armados de la oposición, insurgentes, rebeldes, terroristas, milicias, cárteles o bandas delictivas. Pueden controlar o haber controlado un territorio de tamaño considerable o uno más reducido, o no controlar ningún territorio. Algunos han realizado operaciones letales en otros países, por ejemplo en Europa, Asia, África y Oriente Medio. Algunos actúan en el contexto de conflictos armados. Otros actúan en períodos de transición entre la paz y la guerra, o en contextos de violencia de baja intensidad o no convencional<sup>6</sup>. Algunos persiguen una ideología o la obtención de un beneficio, y muchos ambas cosas. La gran mayoría desempeña funciones de gobernanza, que van desde la inscripción de nacimientos, la gestión de clínicas y escuelas o la recaudación de impuestos hasta la elaboración de normas y políticas o la administración de mecanismos de

<sup>1</sup> La Relatora Especial agradece la asistencia de la International Human Rights Law Clinic de la Facultad de Derecho de la Universidad de Berkeley.

<sup>2</sup> A/HRC/35/23, A/HRC/38/44/Add.3 y A/72/335.

<sup>3</sup> A/HRC/38/44/Add.1.

<sup>4</sup> A/HRC/38/44/Add.2.

<sup>5</sup> Son agentes armados no estatales los grupos que pueden emplear armas en el uso de la fuerza para lograr objetivos políticos, ideológicos o económicos; no forman parte de las estructuras militares oficiales de Estados, alianzas estatales u organizaciones intergubernamentales; y no están bajo el control del Estado o los Estados en los que operan. Gerard McHugh y Manuel Bessler, *Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners* (Naciones Unidas, 2006), pág. 87.

<sup>6</sup> Esas situaciones se caracterizan por el recurso a la policía, a menudo con el apoyo de las fuerzas armadas, para restablecer el orden público. Yves Sandoz, Christophe Swinarski y Bruno Zimmermann (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1987).

solución de controversias o prisiones. Algunos tienen ambiciones políticas o de Estado. Todos usan la violencia.

5. Al igual que las perpetradas por los Estados, las matanzas cometidas por agentes armados no estatales pueden estar impulsadas por “ideologías anticiviles”<sup>7</sup> que deshumanizan y que, en el peor de los casos, pueden acabar siendo constitutivas de genocidio y crímenes de lesa humanidad. Como los Estados, los agentes armados no estatales pueden matar por razones políticas, como represalia, para infundir temor o para obtener un beneficio material. En la inmensa mayoría de los casos, las matanzas se llevan a cabo como parte de una estrategia calculada.

6. Los agentes armados no estatales plantean muchos problemas a la comunidad de derechos humanos, en particular en lo que respecta a la rendición de cuentas. ¿Cómo calificar sus actos de violencia? ¿Cómo promover eficazmente los derechos de las víctimas, así como el derecho de la población a saber? ¿Puede considerarse que los agentes armados no estatales vulneran el derecho de los derechos humanos, comportamiento que tradicionalmente se ha reservado a los Estados<sup>8</sup>? ¿Debe justificarse y mantenerse la distinción entre las víctimas en función de la relación de los autores con el Estado cuando los agentes armados no estatales cometen actos de violencia?

7. En opinión de la Relatora Especial, dada la proliferación de complejos agentes armados no estatales y la borrosa distinción entre insurgentes políticos, bandas delictivas y organizaciones armadas con marcas y operaciones internacionales (véase también la resolución 48/12 de la Asamblea General), el marco jurídico actual para hacer frente a esos agentes presenta limitaciones inaceptables. No es justo para las víctimas de las violaciones perpetradas por agentes armados no estatales ni eficaz para subsanar las deficiencias de protección. No es sostenible ni admisible y, en última instancia, no se basa en principios.

8. La Relatora Especial sostiene que los agentes armados no estatales están sujetos a obligaciones de derechos humanos. En el presente informe muestra que, en los últimos 20 años, en las Naciones Unidas se ha considerado a los agentes armados no estatales como titulares de obligaciones. Aclara las fuentes de esas obligaciones y muestra que la imposición de obligaciones de derechos humanos no valida la autoridad de los agentes armados no estatales. Propone un marco en función del contexto, específico y gradual según la naturaleza y el alcance del control, la gobernanza y la capacidad de esos agentes.

## A. Evolución internacional

9. Los Estados Miembros han ido abordando progresivamente la cuestión de los agentes armados no estatales mediante resoluciones, al igual que los procedimientos especiales y las comisiones de investigación del Consejo de Derechos Humanos. Esta evolución se ha complementado sobre el terreno con un diálogo político y humanitario de los Estados Miembros con los agentes armados no estatales, entre otras cosas con el fin de lograr un alto el fuego y el establecimiento de la paz, y los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales han dialogado con una serie de agentes armados no estatales para proteger a la población civil.

### 1. Resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General

10. En los últimos 20 años ha habido más de 125 resoluciones del Consejo de Seguridad, aproximadamente 65 resoluciones de la Asamblea General y más de 50 declaraciones de la Presidencia del Consejo de Seguridad relativas a las obligaciones de derechos humanos u otras responsabilidades conexas de los agentes armados no estatales<sup>9</sup>, lo que ha llevado a los

<sup>7</sup> Hugo Slim, *Killing Civilians: Methods, Madness and Morality in War* (Hurst, 2007).

<sup>8</sup> Nigel Rodley, “Can armed opposition groups violate human rights?”, en *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge*, Kathleen Mahoney y Paul Mahoney (eds.) (Springer Netherlands, 1993), págs. 297 y 298.

<sup>9</sup> Véase <https://pilac.law.harvard.edu/ansas/>. Véase también Andrew Clapham, “Focusing on armed non-State actors”, en *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Andrew Clapham y Paola Gaeta (eds.) (Oxford University Press, 2014).

investigadores a concluir que el Consejo y la Asamblea han reconocido, como mínimo, que el comportamiento de al menos algunos agentes armados no estatales —en contextos tan diversos como la República Democrática del Congo o Siria— puede ser constitutivo de violaciones o abusos contra los derechos humanos<sup>10</sup>.

11. Algunos de los actos calificados por el Consejo de Seguridad de “abusos” o “violaciones” pueden afectar a normas de *ius cogens*, que son prohibiciones establecidas en el derecho internacional consuetudinario de los derechos humanos, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y/o el derecho internacional humanitario. Varias resoluciones del Consejo son de carácter general, mientras que otras especifican los abusos o violaciones cometidos por los agentes armados no estatales, como las ejecuciones extrajudiciales (por ejemplo, la resolución 2295 (2016)) o la violencia sexual o de género (por ejemplo, la resolución 2149 (2014)).

12. El enfoque en las obligaciones de los agentes armados no estatales es más evidente en relación con los niños. En 1999, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1261 (1999), instó a todas las partes en conflictos armados a asegurar que la protección, el bienestar y los derechos de los niños se tuvieran en cuenta. Desde entonces, el Consejo ha establecido un mecanismo de vigilancia y presentación de informes sobre las seis violaciones graves cometidas contra los niños en conflictos armados, incluidas las matanzas<sup>11</sup>. Los agentes armados no estatales se mencionan con frecuencia como infractores persistentes.

13. Por su parte, la Asamblea General por lo general califica los actos de los agentes armados no estatales de violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Por ejemplo, en su resolución 70/234, relativa a la situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria, condenó enérgicamente todos los abusos de los derechos humanos o violaciones del derecho internacional humanitario cometidos por extremistas armados, grupos armados opositores al Gobierno, los grupos terroristas afiliados a Al-Qaida y el denominado Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh) y el Frente Al-Nusrah y sus continuos, sistemáticos y generalizados abusos graves de los derechos humanos y violaciones del derecho internacional humanitario.

14. La resolución 71/198 de la Asamblea General, relativa a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, contiene por lo menos tres párrafos sobre las funciones y responsabilidades de los agentes no estatales. En ella, la Asamblea reconoció que el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario eran complementarios y se reforzaban mutuamente, y observó con profunda preocupación el creciente número de civiles y personas fuera de combate que morían en conflictos armados y desórdenes internos, y que las mujeres y las niñas se veían desproporcionadamente afectadas por el conflicto. También expresó su profunda preocupación por las muertes causadas por agentes no estatales, como los grupos terroristas y las organizaciones delictivas.

## 2. Consejo de Derechos Humanos

15. El Consejo de Derechos Humanos también se ha centrado en los agentes armados no estatales en sus resoluciones<sup>12</sup>, nombrando a veces a uno o varios de ellos. Por ejemplo, la resolución S-22/1 del Consejo se refiere al llamado Estado Islámico en el Iraq y el Levante y los grupos asociados, mientras que la resolución S-23/1 se refiere a Boko Haram. El Consejo también se ha ocupado de los agentes armados no estatales en términos generales, cuando ha hablado de abusos o violaciones de los derechos humanos. Hay resoluciones del Consejo sobre los grupos armados, los rebeldes, las organizaciones terroristas y las redes delictivas transnacionales, entre otros (véanse las resoluciones 20/17, 21/25 y 22/18).

16. Los procedimientos especiales y las comisiones de investigación también se han centrado en los agentes armados no estatales. Las comisiones de investigación, que han tratado de fundamentar las obligaciones de derechos humanos de esos agentes en el hecho de

<sup>10</sup> Véase <https://pilac.law.harvard.edu/ansas/>.

<sup>11</sup> Véase <https://childrenandarmedconflict.un.org/es/six-grave-violations/>.

<sup>12</sup> Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, *Human Rights Obligations of Armed Non-State Actors: An Exploration of the Practice of the UN Human Rights Council* (Ginebra, 2016).

que controlan territorios y poblaciones, han formulado recomendaciones tanto a los Estados como a los grupos armados sin una distinción clara, lo que ha llevado a un observador a señalar que parecía haber una tendencia creciente a considerar las violaciones desde un punto de vista temático, sin dar particular (especial) importancia a si eran cometidas por un Estado o por un agente no estatal. De hecho, la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria, por ejemplo, insistía en que las normas imperativas (*ius cogens*) vinculaban a las personas y a las entidades no estatales, mientras que el Grupo de Expertos sobre la Rendición de Cuentas en Sri Lanka consideraba que los agentes armados no estatales que ejercían un control territorial —como los Tigres de Liberación del Ílam Tamil (Tigres Tamiles)— estaban obligados a respetar el conjunto de derechos humanos más fundamental<sup>13</sup>.

17. Desde su establecimiento en 1982, el mandato sobre las ejecuciones extrajudiciales ha abordado diversas situaciones en las que hay matanzas cometidas por agentes armados no estatales, entre otras cosas centrándose en la debida diligencia de los Estados y en las responsabilidades de los agentes armados no estatales en materia de derechos humanos en el contexto de los conflictos armados no internacionales. Cabe destacar el informe sobre la misión a Sri Lanka de 2005, en el que el entonces titular del mandato señaló lo siguiente:

Las normas de derechos humanos operan a tres niveles: como derechos de los particulares, como obligaciones asumidas por los Estados y como expectativas legítimas de la comunidad internacional. Como actor no estatal, los Tigres Tamiles siguen sujetos a la exigencia de la comunidad internacional, expresada por primera vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de que todas las instituciones respeten y promuevan los derechos humanos<sup>14</sup>.

18. En informes posteriores sobre visitas al Afganistán, Colombia, la República Democrática del Congo y Sri Lanka, la Relatora Especial profundizó en esa premisa y llegó a la conclusión de que los agentes armados no estatales que tenían control sobre territorios y poblaciones y una estructura política identificable tenían obligaciones de derechos humanos y debían respetar las normas del derecho de los derechos humanos y el derecho humanitario. Otros mecanismos, como la Misión de Investigación de las Naciones Unidas sobre el Conflicto de Gaza, adoptaron un enfoque similar<sup>15</sup>.

### 3. Principales consecuencias

19. Durante más de 20 años, los Estados Miembros han considerado a los agentes armados no estatales como autores de violaciones de los derechos humanos y como titulares de obligaciones, y han tratado de reforzar el régimen internacional de protección de la población civil (véase, por ejemplo, el preámbulo de la resolución 1894 (2009) del Consejo de Seguridad). Algunos Estados han establecido un diálogo con agentes armados no estatales dentro y fuera de sus territorios con fines de establecimiento de la paz o de protección de la población civil. Estas circunstancias, sumadas a la labor de los procedimientos especiales, ponen de relieve lo siguiente:

- a) Los agentes armados no estatales se consideran titulares de obligaciones de derechos humanos;
- b) Las obligaciones internacionales imponibles a los agentes armados no estatales se derivan del derecho internacional de los derechos humanos, humanitario, de los refugiados y penal;
- c) Las obligaciones de los agentes armados no estatales pueden incluir la obligación de respetar las normas de *ius cogens*, el derecho de los derechos humanos y el derecho humanitario consuetudinario o pueden ser más amplias;

<sup>13</sup> Andrew Clapham, “Human rights obligations for non-State actors: where are we now?”, en *Doing Peace the Rights Way: Essays in International Law and Relations in Honour of Louise Arbour*, Fannie Lafontaine y François Larocque (eds.) (Intersentia, 2019).

<sup>14</sup> E/CN.4/2006/53/Add.5, párr. 25.

<sup>15</sup> A/HRC/12/48.

d) Los agentes armados no estatales que han desplazado al gobierno *de iure* y han establecido un control territorial (exclusivo) son responsables de la protección (y deben rendir cuentas por las violaciones) de los derechos humanos en las zonas bajo su control.

20. Los comentaristas tienden a coincidir en que, aunque no son vinculantes, las resoluciones de la Asamblea General reflejan la práctica emergente de los Estados u *opinio iuris*. Algunas decisiones adoptadas expresamente por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas imponen obligaciones jurídicas a los Estados<sup>16</sup>, mientras que otras pueden contribuir a la formación de la *opinio iuris*<sup>17</sup>. No está claro y sigue siendo objeto de debate si las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a los agentes armados no estatales son vinculantes para los propios agentes<sup>18</sup>. A pesar de los efectos jurídicos de esas resoluciones, esta evolución demuestra que, en los últimos decenios, los Estados Miembros, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos y varios procedimientos especiales han reconocido que el comportamiento de los agentes armados no estatales puede ser constitutivo de violaciones de los derechos humanos.

## B. Limitaciones y déficits existentes

21. Una razón importante para imponer a los agentes armados no estatales obligaciones de derechos humanos es que el marco jurídico actual para su rendición de cuentas tiene déficits inaceptables en lo que respecta al acceso a la justicia y las reparaciones. Una dificultad que se plantea constantemente es la aplicación de los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones<sup>19</sup>. Además, ha sido particularmente difícil aplicar los Principios cuando las violaciones se atribuyen a agentes armados no estatales.

### 1. Obligación de proteger impuesta a los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos

22. Se ha señalado que, para que los agentes armados no estatales rindan cuentas, lo más eficaz es que los Gobiernos cumplan su responsabilidad de proteger a su población<sup>20</sup>. Es posible considerar al Estado responsable del comportamiento de los agentes no estatales cuando se puede demostrar que no ha actuado con la debida diligencia para prevenir e investigar ese comportamiento y darle una respuesta.

23. La Relatora Especial está decidida a reforzar este planteamiento, como se destaca en su informe acerca de la adopción de un enfoque de género respecto de las ejecuciones arbitrarias<sup>21</sup>. No obstante, hay situaciones en las que la obligación de proteger no basta o no puede aplicarse, como en el contexto de los conflictos armados no internacionales o cuando los agentes armados no estatales han escapado al control efectivo del Estado<sup>22</sup>. La exigencia de diligencia debida no obliga a los Estados a aceptar responsabilidad alguna por los actos de los insurgentes<sup>23</sup>. Las decisiones de los tribunales nacionales suelen ser poco realistas, en particular durante un conflicto, lo que provoca importantes carencias en materia de rendición de cuentas.

<sup>16</sup> Véase <https://pilac.law.harvard.edu/ansas>, págs. 21 a 29.

<sup>17</sup> Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia, *Prosecutor v. Tadić*, decisión de 2 de octubre de 1995, párr. 133; International Law Association, “London Conference (2000): final report on customary international law”.

<sup>18</sup> Véase <https://pilac.law.harvard.edu/ansas/>.

<sup>19</sup> Resolución 60/147 de la Asamblea General, anexo.

<sup>20</sup> Véase <https://soundcloud.com/uniofessex/professor-sir-nigel-rodley/reposts>.

<sup>21</sup> A/HRC/35/23.

<sup>22</sup> Katharine Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law* (Oxford University Press, 2017), págs. 210 a 216.

<sup>23</sup> Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1972*, vol. II (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de ventas S.73.V.5).

24. Por otra parte, en algunas situaciones las intervenciones de los Estados para restablecer la autoridad y el control pueden dar lugar a violaciones, incluso del derecho a la vida. En tales circunstancias, los Estados pueden invocar su responsabilidad de proteger contra las violaciones cometidas por agentes armados no estatales para aumentar la represión, lo que es poco probable que ofrezca protección. La Relatora Especial no pretende que la obligación de los Estados de proteger se ignore, sino que se complemente imponiendo obligaciones de derechos humanos a los agentes armados no estatales<sup>24</sup>.

## 2. Derecho internacional humanitario

25. En el contexto de los conflictos armados no internacionales, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, junto con el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Sin Carácter Internacional (Protocolo II), y el derecho internacional humanitario consuetudinario son vinculantes para los agentes armados no estatales que operan bajo la dirección un mando responsable, controlan el territorio y demuestran capacidad para realizar operaciones militares sostenidas. El artículo 3 común ofrece la protección más esencial a los civiles y a las personas puestas fuera de combate. Muchas de las disposiciones del Protocolo II, centrado en la conducción de las hostilidades, han pasado a ser derecho consuetudinario. La exigencia más general es que “no serán objeto de ataque la población civil como tal ni las personas civiles” (art. 51, párr. 2, del Protocolo I)<sup>25</sup>. También se prohíben los ataques indiscriminados y desproporcionados<sup>26</sup>.

26. Cabe recordar que el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario son complementarios y no se excluyen mutuamente. La Relatora Especial recuerda también que el derecho internacional humanitario está comprendido en su mandato.

27. Un argumento que se escucha con frecuencia es que el derecho internacional humanitario es suficiente para obligar a los agentes armados no estatales a cumplir obligaciones y proteger el derecho a la vida, en particular porque el derecho internacional humanitario consuetudinario aplicable en los conflictos armados no internacionales se ha desarrollado enormemente desde mediados de la década de 1990, en particular tras la decisión del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia en la causa *Fiscalía c. Tadić*<sup>27</sup>.

28. De hecho, existen límites al respeto del derecho a la vida y a la protección contra la privación arbitraria de la vida por parte de agentes armados no estatales. En primer lugar, los mecanismos de rendición de cuentas y aplicación del derecho internacional humanitario previstos en caso de violaciones cometidas en conflictos armados no internacionales han sido históricamente débiles, en particular en lo que respecta a los agentes armados no estatales<sup>28</sup>. En segundo lugar, los Estados partes en un conflicto siguen estando obligados por el derecho internacional de los derechos humanos. Limitar las obligaciones de los agentes armados no estatales al artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y al derecho internacional humanitario consuetudinario crearía una desigualdad de obligaciones. En tercer lugar, la aplicación del derecho internacional humanitario a los agentes armados no estatales requiere la existencia de un “nexo” o vínculo directo con el conflicto<sup>29</sup>. Esto excluye las zonas bajo el control de esos agentes en las que hay “paz” y en las que se llevan a cabo ciertas actividades, como la administración, que no implican enfrentamiento con combatientes enemigos. Deben aplicarse otras ramas del derecho, como el derecho internacional de los derechos humanos<sup>30</sup>. La noción de que los agentes armados no estatales deben seguir rigiéndose exclusivamente por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra crea carencias inaceptables en la

<sup>24</sup> Liesbeth Zegveld, *The Accountability of Armed Opposition Groups in International Law* (Cambridge University Press, 2002).

<sup>25</sup> Sandesh Sivakumaran, *The Law of Non-International Armed Conflict* (Oxford University Press, 2012), pág. 339.

<sup>26</sup> *Ibid.*, págs. 348 a 357.

<sup>27</sup> Véase también Sivakumaran, *The Law of Non-International Armed Conflict*, págs. 56 y 57.

<sup>28</sup> *Ibid.*, párrs. 10 y 11.

<sup>29</sup> Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, págs. 47 a 51; <https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-016-0061-2>.

<sup>30</sup> Sivakumaran, *The Law of Non-International Armed Conflict*, pág. 98.

protección de las víctimas, a menos que los agentes armados no estatales estén obligados a respetar los derechos humanos<sup>31</sup>. Por último, el derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos armados no internacionales no menciona la reparación, y no ha habido prácticamente casos en que grupos armados organizados se hayan comprometido a reparar violaciones del derecho internacional humanitario o hayan hecho esas reparaciones en la práctica<sup>32</sup>. El derecho a la reparación se aplica únicamente cuando un Estado no protege a las personas frente a la violencia de agentes armados no estatales, como ha aclarado el Comité Internacional de la Cruz Roja<sup>33</sup>.

29. Un último y claro límite se plantea en las situaciones en que intervienen agentes armados no estatales y se provoca una pérdida masiva de vidas, pero no son conflictos armados y no se les aplica el derecho internacional humanitario. Por ejemplo, al comienzo de la catástrofe de Siria, la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria consideró que no se cumplían los criterios para calificar la situación de conflicto armado y que los grupos armados estaban sujetos a las normas imperativas de derecho internacional (*ius cogens*)<sup>34</sup>. En términos más generales, los conflictos de baja intensidad en los que intervienen cárteles delictivos no constituyen conflictos armados no internacionales.

### 3. Derecho penal internacional

30. Con arreglo al derecho penal internacional, los miembros de grupos armados no estatales pueden ser considerados responsables de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o genocidio. Los agentes armados no estatales pueden tener obligaciones internacionales en situaciones distintas de un conflicto armado, en el contexto de crímenes de lesa humanidad y actos de genocidio que pueden ser enjuiciados por la Corte Penal Internacional, los tribunales especiales y los tribunales nacionales.

31. La Relatora Especial reconoce que el derecho internacional consuetudinario y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional son esenciales para combatir la impunidad, también en el caso de los miembros de grupos armados no estatales. Por ejemplo, en el marco del proceso de remisión voluntaria, la Corte ha dictado órdenes de detención contra miembros de grupos armados no estatales en la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y Uganda. En septiembre de 2017, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2379 (2017), que dio lugar al establecimiento de un equipo de investigaciones para ayudar al Iraq a asegurar la rendición de cuentas del denominado Estado Islámico en el Iraq y el Levante<sup>35</sup>.

32. Estas iniciativas son bienvenidas, pero también corren el riesgo de parecer selectivas y de afianzar una cultura de impunidad de los agentes estatales. Además, el proceso de remisión mencionado y el establecimiento de tribunales internacionales son procesos complejos y prolongados. Otro límite es la falta de competencia respecto de los agentes armados no estatales como entidades colectivas<sup>36</sup>. Por otra parte, el derecho penal internacional no prevé la reparación de las víctimas de violaciones cometidas por agentes armados no estatales<sup>37</sup>, y los Estados que han incorporado el Estatuto de Roma en su derecho interno no establecen recursos judiciales para la obtención de reparaciones individuales. Un último límite es que no todos los delitos cometidos por agentes armados no estatales cumplen los requisitos exigidos para enjuiciarse con arreglo al derecho penal internacional.

<sup>31</sup> Academia de Ginebra, *Human Rights Obligations of Armed Non-State Actors*, pág. 21; Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, págs. 52 y 53.

<sup>32</sup> Emanuela-Chiara Gillard, "Reparation for violations of international humanitarian law", *International Review of the Red Cross*, vol. 85, núm. 851 (2003), págs. 529 a 552.

<sup>33</sup> Véase [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/spa/docs/v1\\_rul\\_rule150](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/spa/docs/v1_rul_rule150).

<sup>34</sup> A/HRC/S-17/2/Add.1.

<sup>35</sup> Véase [www.un.org/press/en/2017/sc12998.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2017/sc12998.doc.htm).

<sup>36</sup> Annyssa Bellal, "Non-State armed groups in transitional justice processes: adapting to new realities of conflict", en *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies*, Roger Duthie y Paul Seils (eds.) (Nueva York, Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2017).

<sup>37</sup> En virtud del Estatuto de Roma, se ha establecido un fondo fiduciario para la restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas.



#### 4. Marco internacional de lucha contra el terrorismo

33. Desde el 11 de septiembre de 2001, la legislación antiterrorista internacional constituye la principal rama del derecho aplicable a los actos de una serie de agentes armados no estatales<sup>38</sup>. Aunque no hay consenso sobre la definición de terrorismo, sí hay un ligero consenso en torno a la idea de que implica actos que matan o hieren a personas o dañan bienes y que se llevan a cabo con la intención de intimidar a una población<sup>39</sup>. Determinados actos de terrorismo pueden constituir crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad, mientras que las respuestas desproporcionadas de los Estados al terrorismo pueden constituir crímenes internacionales y violaciones de los derechos humanos<sup>40</sup>.

34. Un problema de calificar a los agentes armados no estatales de “terroristas” y de someter sus actos a la legislación antiterrorista internacional es que muchos grupos no están bien definidos o simplemente no están definidos. Dicho de otro modo, los Gobiernos pueden calificar a cualquiera de “terrorista”, incluidos los periodistas y los defensores de los derechos humanos.

35. Además, la preocupación por los civiles en el contexto de las actividades de lucha contra el terrorismo<sup>41</sup> debe hacerse extensiva a los derechos de las víctimas<sup>42</sup>. La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo incluye cinco referencias a las víctimas, tres de las cuales figuran en el párrafo 8 de la sección I, en el que se exige a los Estados que establezcan, a título voluntario, sistemas nacionales de asistencia a las víctimas del terrorismo. Por su parte, en 2011, el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo insistió en que la protección de los derechos de las víctimas era una responsabilidad jurídica genuina basada en los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones<sup>43</sup>. No obstante, esa obligación rara vez se ha cumplido. Parece que el marco de la lucha contra el terrorismo sigue limitado a los delitos contra el Estado.

36. A nivel nacional, los miembros de grupos armados no estatales pueden ser juzgados con arreglo a una combinación de legislación antiterrorista y penal. Las leyes de lucha contra el terrorismo presentan graves deficiencias en todo el mundo, entre ellas la ambigüedad y generalidad de sus definiciones y la posible penalización de derechos democráticos. Además, en opinión de la Relatora Especial, la calificación de actos que pueden constituir crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o genocidio como “terrorismo” supone una falacia de proporciones históricas y una violación potencial de los derechos a la justicia, a la verdad y a la participación. Por último, la situación y la experiencia de las víctimas en el proceso judicial de rendición de cuentas se han abordado caso por caso, razón por la cual existen escasas pruebas de que las víctimas del “terrorismo” puedan acceder a recursos y reparaciones.

#### C. El régimen internacional de derechos humanos y los agentes no estatales

37. La Relatora Especial reafirma el lugar central que ocupan los Estados y sus obligaciones en el derecho internacional, incluido el derecho de los derechos humanos. Sin embargo, esto no significa que los Estados sean los únicos garantes de derechos.

<sup>38</sup> Robert Barnidge, *Non-State Actors and Terrorism: Applying the Law of State Responsibility and the Due Diligence Principle* (Springer, 2008), págs. 14 a 18.

<sup>39</sup> Jairo Munive y Jonathan Somer, *Armed Non-State Actors: Counter-Terrorism and the Protection of Civilians*, 17 (Copenhague, Danish Institute of International Studies, 2015), pág. 21.

<sup>40</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Frequently Asked Questions on International Law Aspects of Countering Terrorism* (2009), pág. 41.

<sup>41</sup> E/CN.4/2006/98, párrs. 67 a 71 y 74.

<sup>42</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Statements.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Statements.aspx).

<sup>43</sup> A/66/310, párrs. 23 y 27.

## 1. Derechos humanos inalienables

38. Tengan origen en el derecho natural o en fuentes jurídicas internacionales, los derechos humanos son de todos los seres humanos. Son “inalienables” y, por lo tanto, se debe sancionar a cualquier Estado, grupo o persona que intente violarlos. Por ejemplo, la intención de la Declaración Universal de Derechos Humanos es prohibir y reparar las violaciones de los derechos humanos, ya sean cometidas por un Estado o por otra entidad.

39. Esta concepción del derecho internacional de los derechos humanos reconoce que las obligaciones de los Estados son la piedra angular del régimen de derechos humanos. La estructura de derechos también se apoya en otros ladrillos, como las obligaciones de los actores no estatales:

Las expectativas de la comunidad internacional en materia de derechos humanos tienen por objeto proteger a las personas, sin que ello afecte a la legitimidad de los agentes a los que se dirigen. El Consejo de Seguridad ha venido pidiendo desde hace tiempo a varios grupos, cuya capacidad de asumir oficialmente obligaciones internacionales no reconocen los Estados Miembros, que respeten los derechos humanos. Los grupos armados deben aceptar que, en la medida en que aspiran a representar a un pueblo ante el mundo, la comunidad internacional evaluará su comportamiento de acuerdo con el “ideal común” de la Declaración Universal<sup>44</sup>.

40. Los intérpretes de la Declaración Universal de Derechos Humanos han señalado que sus redactores omitieron mencionar obligaciones de manera específica e incluyeron en cambio una referencia a las responsabilidades que todos los miembros de la sociedad tienen entre sí de no cometer abusos contra los derechos humanos<sup>45</sup>. En los trabajos preparatorios de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destacan diversos debates sobre los agentes no estatales, que, sumados al texto de algunos artículos, dan a entender que los Estados no son los únicos que tienen obligaciones<sup>46</sup> y que las obligaciones que incumben a los agentes no estatales son distintas de las que se imponen a los Estados y de las que se imponen a agentes no estatales distintos.

41. El reconocimiento de los agentes armados no estatales se ha reflejado en algunos hitos especialmente pertinentes para el derecho a la vida, como la aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados y de la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África. Además, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado, en el párrafo 16 de su recomendación general núm. 30 (2013), sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, que, en determinadas circunstancias, en particular cuando un grupo armado con una estructura política identificable ejerza un control significativo de un territorio y una población, los agentes no estatales están obligados a respetar las normas internacionales de derechos humanos.

## 2. Personalidad jurídica de los agentes armados no estatales

42. La personalidad jurídica internacional de los agentes armados no estatales ha sido objeto de amplias investigaciones. Una tesis es que la personalidad internacional solo se deriva de dos posibles fuentes, los tratados internacionales y el consentimiento del Estado, ninguna de las cuales se considera aplicable a los agentes armados no estatales<sup>47</sup>. Sin embargo, en opinión de la Relatora Especial, no está jurídicamente justificado considerar a los Estados como los únicos sujetos de derecho internacional con discrecionalidad para asignar personalidad a otras entidades.

<sup>44</sup> E/CN.4/2006/53/Add.5, párr. 27.

<sup>45</sup> Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting and Intent* (Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1999), cap. 7.

<sup>46</sup> Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, págs. 210 a 216.

<sup>47</sup> Duncan B. Hollis, “Why State consent still matters: non-State actors, treaties, and the changing sources of international law”, *Berkeley Journal of International Law*, vol. 23, núm. 1 (2005), págs. 137 a 174; Zegveld, *The Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*.

43. La Corte Internacional de Justicia deja abierta la posibilidad de reconsiderar las categorías de sujetos de derecho internacional<sup>48</sup>. La evolución de la situación en los últimos 50 años confirma que la personalidad jurídica puede derivarse de diferentes fuentes, como el derecho convencional, el derecho internacional consuetudinario, los acuerdos bilaterales y el reconocimiento por terceros Estados. Se ha reconocido personalidad jurídica internacional a varias entidades no estatales, como las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y diversas organizaciones no gubernamentales, en virtud de una u otra teoría. Con arreglo al derecho aplicable a las situaciones de beligerancia e insurgencia y al derecho internacional humanitario, pueden surgir y han surgido nuevos sujetos de derecho internacional sin el consentimiento explícito del Estado. Las investigaciones demuestran que la personalidad jurídica de los agentes no estatales abarca todo un espectro<sup>49</sup>, ya que depende de su funcionalidad en la esfera internacional, y varía a lo largo del tiempo. La personalidad jurídica de los agentes armados no estatales no es tan amplia como la de los Estados, pero sí lo suficiente para implicar obligaciones en virtud del derecho y los tratados internacionales<sup>50</sup>. Diferentes fuentes implican diferentes obligaciones.

44. Como se explica más adelante, el enfoque más sencillo para evaluar la personalidad jurídica de los agentes armados no estatales consiste en examinar dos posibles fuentes: el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra o la denominada teoría de la autoridad *de facto*. En ambos casos, la personalidad jurídica está relacionada con el nivel de organización y de control sobre el territorio o las personas<sup>51</sup>.

#### *Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra*

45. Con arreglo a este enfoque de la personalidad jurídica<sup>52</sup>, el hecho de que los agentes armados no estatales que son partes en un conflicto armado no internacional estén obligados por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y por otras disposiciones del derecho internacional humanitario consuetudinario —y, por consiguiente, estén sujetos a obligaciones internacionales directas— significa que debe considerarse que poseen personalidad jurídica internacional. Además, la Corte Internacional de Justicia y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea han confirmado que las personas jurídicas internacionales están obligadas por el derecho internacional consuetudinario<sup>53</sup>. Por tanto, cabe afirmar que los agentes armados no estatales que son partes en un conflicto armado no internacional están obligados por el derecho internacional consuetudinario en función de sus capacidades y realidades<sup>54</sup>, incluido el derecho internacional consuetudinario de los derechos humanos<sup>55</sup>.

#### *Autoridad de facto*

46. El concepto jurídico y político de autoridad *de facto* demuestra la flexibilidad del ordenamiento jurídico internacional para responder a las situaciones sobre el terreno. Si bien puede haber discrepancias en cuanto a qué agentes armados no estatales son una entidad *de facto*, hay consenso sobre su existencia conceptual. Las autoridades *de facto* son agentes armados no estatales que ejercen un control exclusivo sobre un territorio específico<sup>56</sup>, lo que

<sup>48</sup> *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, opinión consultiva, *I. C. J. Reports 1949*, pág. 174.

<sup>49</sup> Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, pág. 98.

<sup>50</sup> Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors* (Oxford, Oxford University Press, 2006), pág. 82.

<sup>51</sup> Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, caps. 4 y 5.

<sup>52</sup> Comunicación de Daragh Murray a la Relatora Especial, 2017.

<sup>53</sup> *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 Between the WHO and Egypt*, opinión consultiva, *I. C. J. Reports 1980*, págs. 73 y ss., en especial pág. 89, párr. 37; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *A. Racke GmbH & Co. contra Hauptzollamt Mainz*, sentencia de 16 de junio de 1998, párr. 45.

<sup>54</sup> Véase [www.ejiltalk.org/book-discussion-daragh-murrays-human-rights-obligations-of-non-state-armed-groups-3/](http://www.ejiltalk.org/book-discussion-daragh-murrays-human-rights-obligations-of-non-state-armed-groups-3/).

<sup>55</sup> Daragh Murray, *Human Rights Obligations of Non-State Armed Groups: An Exploration of the Practice of the UN Human Rights Council* (Ginebra, Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, 2016), cap. 4.

<sup>56</sup> Véanse Jochen A. Frowein, “*De facto regime*”, en *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law* (Oxford University Press); Jean S. Pictet (ed.), *Commentary: III Geneva Convention Relative to*

significa que coexisten junto a las autoridades establecidas<sup>57</sup>; han desplazado a la autoridad estatal y, por tanto, ejercen una soberanía efectiva<sup>58</sup>. El concepto jurídico *de facto* se aplica a las entidades que son parte en un conflicto y a las que no lo son<sup>59</sup>.

47. Un elemento decisivo es que la entidad escapa al alcance del Estado territorial (la autoridad *de iure*), lo que genera un vacío legal<sup>60</sup>. La jurisprudencia ha demostrado sistemáticamente la necesidad de llenar ese vacío<sup>61</sup>: es preciso reconocer los actos de la autoridad *de facto* y darles validez jurídica, en interés de las personas afectadas y de la comunidad internacional. Las obligaciones jurídicas internacionales a las que están sujetas las autoridades *de facto* son, entre otras, las del derecho internacional de los derechos humanos<sup>62</sup>. La población y los particulares no pueden perder sus derechos inalienables por un cambio de autoridades. Los agentes armados no estatales conservan sus obligaciones por su control y su existencia independiente y debido al rechazo jurídico internacional de un vacío legal<sup>63</sup>.

#### *Actores armados no estatales sin control exclusivo*

48. Las justificaciones que fundamentan las obligaciones jurídicas de las autoridades *de facto* también pueden ser válidas para los agentes armados no estatales sin control territorial exclusivo. Esos agentes crean un vacío legal igual que las autoridades *de facto*, siendo la única diferencia la magnitud de dicho vacío. Ciertos vacíos legales se plantean en relación con los agentes armados no estatales, ejerzan o no un control exclusivo sobre territorios: en tales circunstancias, el grupo armado se introduce a la fuerza en el escenario internacional, lo que justifica la aplicación del derecho internacional de conformidad con la teoría del control *de facto*<sup>64</sup>. Por ello, los agentes armados no estatales están sujetos tanto al derecho internacional consuetudinario como a las obligaciones que incumben al Estado territorial en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

#### *Capacidad de los agentes armados no estatales de asumir obligaciones*

49. Otro posible enfoque de la personalidad jurídica es considerarla como una noción muy subjetiva y exagerada que depende de la idea que cada especialista tiene de todo el sistema de derecho internacional y se basa en dicha idea<sup>65</sup>, lo que refleja una visión anticuada y una falta intrínseca de imaginación<sup>66</sup>. Se ha afirmado que, para determinar si los agentes no estatales tienen obligaciones internacionales, la participación en el ordenamiento jurídico internacional<sup>67</sup> o la capacidad de los agentes no estatales de asumir obligaciones<sup>68</sup> son mucho más pertinentes que las categorías existentes de sujetos y objetos:

---

*the Treatment of Prisoners of War* (Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1960), págs. 36 y 37.

<sup>57</sup> Zegveld, *The Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, pág. 15.

<sup>58</sup> Pictet, *Commentary: III Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War*, pág. 37.

<sup>59</sup> Michael Schoiswohl, "De facto regimes and human rights obligations: the twilight zone of public international law?", *Austrian Review of International and European Law*, vol. 6, núm. 1 (2001), págs. 45 a 90.

<sup>60</sup> Philip Brown, "The legal effects of recognition", *American Journal of International Law* 630, 1950.

<sup>61</sup> Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Loizidou v. Turkey*, sentencia sobre el fondo de 18 de diciembre de 1996, párr. 45.

<sup>62</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Cyprus v. Turkey*, demanda núm. 25781/94, 10 de mayo de 2001 párr. 96.

<sup>63</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 26 (1997), relativa a la continuidad de las obligaciones.

<sup>64</sup> Comunicación de Daragh Murray, 2017.

<sup>65</sup> Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, pág. 71.

<sup>66</sup> August Reinisch, "Accountability of international organizations according to national law", en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 36 (Asser Press, 2005), págs. 119 a 167; Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*. Véase también Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It* (Clarendon Press, 1994), pág. 4.

<sup>67</sup> Robert McCorquodale, "An inclusive international legal system", *Leiden Journal of International Law*, vol. 17, núm. 3 (septiembre de 2004), págs. 477 a 504.

<sup>68</sup> Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, págs. 68 y 69.

Nuestro orden jurídico internacional admite que los Estados no son los únicos sujetos de derecho internacional. Es evidente que las entidades no estatales no gozan de todas las competencias, privilegios y derechos de que gozan los Estados en virtud del derecho internacional, hemos de admitir que los derechos y obligaciones internacionales dependen de la capacidad de la entidad para disfrutar de esos derechos y asumir esas obligaciones; esos derechos y obligaciones no dependen de los misterios de la subjetividad<sup>69</sup>.

50. Resulta interesante que tanto el enfoque de la personalidad jurídica como su rechazo lleven más o menos a las mismas conclusiones que una de las fuentes de las obligaciones de derechos humanos de los agentes armados no estatales: su capacidad de asumir obligaciones. Esa capacidad suele evaluarse con arreglo a dos factores principales: el control (por ejemplo, sobre los territorios y/o la población) y una estructura orgánica capaz de garantizar el cumplimiento por el grupo de cualquier obligación de derecho internacional<sup>70</sup>.

#### D. Principales implicaciones y camino a seguir

51. En el presente informe se han puesto de relieve las siguientes cuestiones:

- Los agentes armados no estatales cometen violaciones del derecho a la vida y otros derechos humanos.
- El derecho internacional humanitario, el derecho penal internacional y el derecho penal nacional pueden contribuir a lograr que los agentes armados no estatales rindan cuentas. No obstante, hay situaciones en las que no son de aplicación o deben complementarse con el derecho internacional de los derechos humanos.
- El régimen jurídico actual ha creado una desigualdad de obligaciones entre las partes en conflictos armados no internacionales, deficiencias en la protección de las personas afectadas por agentes armados no estatales y déficits de rendición de cuentas que, en algunos casos, pueden, de hecho, constituir violaciones claras del derecho a la vida con arreglo al artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, lo que genera la responsabilidad de los Estados.
- Las resoluciones del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos se han referido a los agentes armados no estatales como autores de violaciones de los derechos humanos y como titulares de obligaciones<sup>71</sup>.
- La personalidad jurídica de los agentes armados no estatales tiene su origen en, entre otros, el derecho convencional y el derecho consuetudinario. Con arreglo al concepto jurídico de “autoridad *de facto*”, los agentes armados no estatales heredan las obligaciones convencionales del Estado al que han desplazado. Con arreglo al enfoque del derecho consuetudinario, los agentes armados no estatales están obligados por el derecho consuetudinario de los derechos humanos.
- Las obligaciones de derechos humanos de los agentes armados no estatales pueden estar vinculadas a la inalienabilidad de los derechos humanos y a la capacidad de esos agentes de asumir obligaciones de derechos humanos. Este enfoque, particularmente importante en los casos en que los agentes armados no estatales no controlan territorios, puede aplicarse también como marco general para todos esos agentes.

52. Como se ha destacado a lo largo del informe, el hecho de que los agentes armados no estatales tengan personalidad jurídica y obligaciones de derechos humanos no significa que exista una igualdad de obligaciones entre los Estados y los agentes armados no estatales, ni entre esos agentes. Como se expone a continuación, la aplicación de las obligaciones de derechos humanos a los agentes armados no estatales debe depender del contexto, ser específica según el agente y estar graduada. El contenido y el alcance de las obligaciones de derechos humanos de los agentes armados no estatales vienen determinados por tres

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Murray, *Human Rights Obligations of Non-State Armed Groups*, pág. 75.

<sup>71</sup> Véase <https://pilac.law.harvard.edu/ansas>.

indicadores interrelacionados: a) la naturaleza y el alcance del control que ejercen; b) su nivel de gobernanza; y c) por consiguiente, la medida de su capacidad.

## 1. Principales características

### *Control ejercido por los agentes armados no estatales*

53. El control territorial, extrapolado del derecho internacional humanitario, ha llegado a ser un elemento esencial para comprender las capacidades de los agentes armados no estatales. El criterio del territorio y el control territorial permite afirmar que los agentes armados no estatales que controlan territorios tienen personalidad jurídica y deben estar sujetos a las obligaciones jurídicas del Estado<sup>72</sup> en la medida en que esas obligaciones son para con la población del Estado.

54. Es preciso matizar la importancia atribuida al territorio. En primer lugar, el control territorial es un concepto difícil de definir que no especifica la extensión del territorio ni la duración o el tipo de control. Sobre el terreno, el control de los territorios, ya sea o no en el contexto de un conflicto armado no internacional, tiende a cambiar. A veces es compartido por los agentes armados no estatales y el Estado. Por ejemplo, algunos agentes armados no estatales únicamente ejercen el control por la noche. Otros solo ejercen el control sobre ciertos aspectos de la vida de la comunidad mientras el Estado se sigue ocupando de otros.

55. En segundo lugar, las obligaciones de derechos humanos no solo se derivan del control sobre un territorio físico o una población determinada. Los agentes armados no estatales cuyo control territorial es nulo o limitado deben seguir teniendo algunas obligaciones de derechos humanos, en particular cuando la falta de control territorial forma parte de su estrategia<sup>73</sup>. De hecho, la jurisprudencia sobre los crímenes de lesa humanidad ha aclarado que un requisito primordial que deben cumplir los agentes armados no estatales es demostrar la capacidad de realizar un ataque de la magnitud exigida por el artículo 7 del Estatuto de Roma<sup>74</sup>. Cuando un agente armado no estatal no controla el territorio, sigue estando obligado por el derecho internacional consuetudinario de los derechos humanos por su funcionamiento, siempre que cumpla el requisito relativo a la organización<sup>75</sup>.

56. En tercer lugar, la Relatora Especial recuerda que tanto ella como sus predecesores han demostrado que la prohibición de los asesinatos selectivos constituye una obligación extraterritorial. Por ello, y porque es una norma de *ius cogens*, también debe ser vinculante para los agentes armados no estatales extraterritorialmente. No tiene sentido afirmar que el llamado Estado Islámico en el Iraq y el Levante puede haber violado derechos humanos al atacar a civiles en el Iraq pero no al atacar a civiles en Francia o el Pakistán.

57. Por último, los denominados ciberataques, entre ellos los perpetrados por agentes armados no estatales, pueden violar derechos humanos, incluido el derecho a la vida. Esos ataques no deben quedar fuera del alcance de las obligaciones impuestas a los agentes armados no estatales simplemente porque se produzcan en un espacio diferente o porque se inicien fuera de territorios que estos controlan.

58. Lo que antecede da a entender que el concepto del control debe interpretarse de manera flexible, ya que lo determinante es la actividad que puede realizarse por ejercer el control, y no los límites precisos del control mismo<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, cap. 9.

<sup>73</sup> Así ocurrió, por ejemplo, con el Ejército de Resistencia del Señor.

<sup>74</sup> Véanse, por ejemplo, Corte Penal Internacional, *The Prosecutor v. Germain Katanga*, causa núm. ICC-01/04-01/07, fallo de 7 de marzo de 2014, párr. 1119; Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, cap. 10.

<sup>75</sup> Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, págs. 382 a 385.

<sup>76</sup> Comunicación de Daragh Murray, 2017.

*Requisito de organización*

## a) Funciones de gobernanza de los agentes armados no estatales

59. El derecho internacional y la doctrina han definido en gran medida los indicadores para determinar el nivel de organización de los agentes armados no estatales en términos militares<sup>77</sup>. Sin embargo, esto no ayuda a determinar si los agentes armados no estatales tienen obligaciones de derechos humanos. La Relatora Especial propone que los indicadores de organización se centren también en las actividades de gobernanza.

60. En 1965, el sociólogo Bernard Fall señaló que un gobierno que perdía ante una insurgencia no perdía la batalla, sino que perdía la gobernanza<sup>78</sup>. Unos 40 años más tarde, los enésimos estudios sobre grupos rebeldes<sup>79</sup> y organizaciones delictivas<sup>80</sup> han aportado nuevas pruebas empíricas para apoyar la conclusión de que la calidad de la gobernanza (local), incluidas la seguridad y la prestación de servicios, y los mecanismos de solución de controversias<sup>81</sup> indican mucho mejor el ascenso de los rebeldes y los delincuentes al poder local que la capacidad de lucha o control del Estado.

61. Los sistemas de gobernanza de los agentes armados no estatales varían enormemente: algunos se dedican a la diplomacia o a la comunicación externa, mientras que otros se centran en la población nacional; unos tratan de imponer un sistema radical y revolucionario de gobernanza y valores, y otros se basan en los valores e instituciones sociales existentes; algunos tratan de subsanar los agravios y la injusticia histórica, mientras que otros se dejan llevar por la codicia. Algunos pueden gobernar sembrando la anarquía, la incertidumbre y el miedo, pero la mayoría promulga y aplica normas, e incluso establece mecanismos de solución de controversias y órganos cuasijudiciales<sup>82</sup>.

62. Las realidades de la gobernanza de los agentes armados no estatales confirma la importancia del derecho internacional de los derechos humanos, tanto en los conflictos armados no internacionales como en las situaciones de violencia no convencional. Las pruebas demuestran que la capacidad de esos agentes para establecer y mantener el control se basa en gran medida en su capacidad de superar al Estado o de imponer sus propios sistemas de gobernanza. Esto indica que, para responder, los Estados deben centrarse en proporcionar bienes, servicios, mecanismos de solución de controversias y seguridad, que son fundamentales para lograr la colaboración de la población civil. Ello pone de relieve la necesidad de comprender la gobernanza de los agentes armados no estatales y de elaborar indicadores para mejorar la protección de los derechos humanos, fomentar la colaboración y garantizar la rendición de cuentas.

## b) Carácter político de los agentes armados no estatales

63. Los estudios sobre la guerra moderna y la violencia organizada también indican que se ha desdibujado la distinción entre la guerra, la delincuencia organizada y las violaciones de los derechos humanos en gran escala<sup>83</sup>. También apuntan a una difuminación de las

<sup>77</sup> Los indicadores incluyen la existencia de una estructura de mando, los modos de comunicación, si se proporciona adiestramiento militar, las relaciones exteriores, la capacidad de controlar el territorio y la capacidad de aprovisionamiento.

<sup>78</sup> Citado en Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, pág. 45.

<sup>79</sup> Zachariah Mampilly, *Rebel Rulers: Insurgent Governance and Civilian Life during War* (Cornell University Press, 2011); Ana Arjona, Nelson Kasfir y Zachariah Mampilly (eds.), *Rebel Governance in Civil War* (Cambridge University Press, 2015).

<sup>80</sup> Enrique Desmond Arias, *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean* (Cambridge University Press, 2017); Kent Eaton, "The downside of decentralization: armed clientelism in Colombia", *Security Studies*, vol. 15, núm. 4 (2006), págs. 533 a 562; Angélica Durán-Martínez, "To kill and tell? State power, criminal competition and drug violence", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, núm. 8 (2015), págs. 1377 a 1402.

<sup>81</sup> Ana Arjona, "State capacity and the prevention of rebel and criminal governance: the centrality of dispute resolution institutions", ponencia presentada en la Conferencia sobre la gobernanza penal desde una perspectiva comparada, Nueva York, 16 de febrero de 2018.

<sup>82</sup> Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, pág. 362.

<sup>83</sup> Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (Oxford, Polity Press, 2012), pág. 2.

principales motivaciones y del *modus operandi* de los agentes armados no estatales, ya que la política y la delincuencia se entrecruzan de varias maneras.

64. Cabe señalar que los términos utilizados por los Gobiernos para referirse a los agentes armados no estatales no guardan relación con el derecho internacional vigente ni con la atribución de obligaciones de derechos humanos. Un grupo puede ser un grupo armado organizado con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario o el derecho internacional penal, y un grupo terrorista o una organización delictiva con arreglo al derecho interno o a las resoluciones internacionales. Lo mismo cabe decir de los distintos miembros de esos grupos<sup>84</sup>.

65. En el derecho internacional humanitario, la motivación de las acciones de los agentes armados no estatales no es determinante para evaluar un conflicto armado no internacional<sup>85</sup>. La cuestión es si es pertinente determinar la naturaleza y el alcance de las obligaciones de derechos humanos impuestas a los agentes armados no estatales. Como se ha señalado, un solo agente armado no estatal puede tener diversas motivaciones y *modus operandi* a lo largo de su existencia. Desde el punto de vista de los derechos humanos, la cuestión fundamental no es por qué los agentes armados no estatales rigen la vida de las personas, sino el hecho de que lo hagan. La relación de esos agentes con las comunidades y los particulares viene definida por las funciones que desempeñan, y no por sus intenciones. No obstante, las motivaciones pueden ser importantes, por ejemplo para evaluar la voluntad de los agentes armados no estatales de respetar los derechos humanos o la naturaleza de sus funciones de gobernanza. Así pues, la Relatora Especial señala que, si bien una motivación concreta no genera necesariamente obligaciones de derechos humanos, debe tenerse en cuenta al evaluar la gobernanza de un agente armado no estatal.

## 2. Enfoque gradual respecto del derecho a la vida

66. La jurisprudencia internacional, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y los órganos creados en virtud de tratados han ampliado y reforzado nuestra comprensión de las particularidades del derecho a la vida y de la prohibición de la privación arbitraria de la vida. Hablan de un derecho cuyos contenido normativo y límites varían y evolucionan rápidamente por los efectos combinados de la evolución de los acontecimientos y los avances en los ámbitos tecnológico, normativo y judicial. La prohibición de la privación arbitraria de la vida abarca una serie de situaciones, desde los asesinatos selectivos y las matanzas en la esfera privada hasta las muertes causadas por negligencia u omisión. A continuación, la Relatora Especial destaca algunas conclusiones preliminares sobre las obligaciones relativas al derecho a la vida a las que deben estar sujetos los agentes armados no estatales.

### *Principio de no discriminación*

67. El principio de no discriminación, fundamental para todos los derechos humanos, se aplica especialmente al derecho a la vida. Debe ser vinculante para todos los agentes armados no estatales en todas sus interacciones con las poblaciones y los particulares y debe aplicarse a la discriminación por cualquier motivo, incluidos el origen étnico, la tribu, la raza, la religión, el grupo social, el género y la orientación sexual.

### *Obligación de respetar el derecho a la vida*

68. La obligación de respetar el derecho a la vida exige que los grupos armados no violen el derecho a la vida de las personas. La prohibición absoluta de las ejecuciones extrajudiciales se aplica a todos los agentes armados no estatales en todas las situaciones. En el contexto de un conflicto armado no internacional, el valor añadido del derecho internacional de los derechos humanos radica en el alcance de las obligaciones que impone en relación con el

<sup>84</sup> Sandesh Sivakumaran, “The potential applicability of IHL to the use of state force against large-scale criminal organizations”, ponencia presentada en el taller titulado “Interface of national security and humanitarian law in situations of low-intensity armed conflict/high-intensity emergency”, Universidad del Ulster, 7 de noviembre de 2017.

<sup>85</sup> Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, *Prosecutor v. Limaj et al.*, causa núm. IT-03-66-T, fallo de 30 de noviembre de 2005, párr. 170.



respeto del derecho a la vida, que abarca todos los casos que no alcanzan el umbral del homicidio intencional (previsto en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra), y las obligaciones relacionadas con el uso de la fuerza de manera más general.

69. El respeto del derecho a la vida también implica que todos los agentes armados no estatales deben imponer una prohibición absoluta de las minas antipersonal, cooperar en las actividades de remoción de minas y prestar apoyo a las víctimas de las minas<sup>86</sup>.

70. Toda violencia infligida a las mujeres y los niños por agentes armados no estatales y/o en el marco de una política sancionada está prohibida con arreglo al derecho internacional humanitario y es punible con arreglo al derecho penal internacional. Además, el artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados prohíbe a los agentes armados no estatales reclutar y utilizar a niños.

#### *Mantenimiento del orden y administración de justicia*

71. La responsabilidad de respetar incluye otras prohibiciones. Una de las principales preocupaciones de la Relatora Especial ha sido el uso de la fuerza letal por parte de agentes estatales en violación de los principios de necesidad, proporcionalidad y precaución. La imposición de la pena de muerte sin respetar las debidas garantías procesales también constituye una privación arbitraria de la vida.

72. Muchas violaciones se cometen en el contexto del mantenimiento del orden, lo que, cuando corre a cargo de agentes armados no estatales, suscita muchas preocupaciones. Por defecto, la comunidad de derechos humanos entiende que las funciones policiales y judiciales de los agentes armados no estatales, cuando no se trata de Estados *de facto*, son en gran medida ilegítimas. Sin embargo, las pruebas empíricas demuestran que los agentes armados no estatales realizan algunas de esas funciones regularmente y que las poblaciones locales exigen orden público y estabilidad. Los agentes armados no estatales también pueden ser de utilidad para dar una respuesta a los delitos cometidos por sus miembros. Los conflictos y la violencia, y el quebrantamiento de la ley y el orden, aumentan la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas a esa violencia. Los agentes armados no estatales pueden ser los únicos capaces de garantizar cierta protección y rendición de cuentas<sup>87</sup>.

73. La Relatora Especial no dice que todos los agentes armados no estatales tengan la obligación de ejercer funciones policiales o judiciales. Sin embargo, se les deben exigir unas garantías mínimas en lo que respecta al mantenimiento del orden, derivadas del derecho internacional y de las normas no vinculantes, en función de su capacidad de gobernanza<sup>88</sup>.

74. La obligación de investigar reviste especial importancia en el marco de los derechos humanos. Se aplica con especial rigor al derecho a la vida y da efecto práctico a los deberes de respetar y proteger ese derecho<sup>89</sup>. Los agentes armados no estatales deben, con carácter prioritario, investigar las matanzas (o los actos de tortura o de violencia sexual) cometidas por sus miembros. En función de su capacidad, las obligaciones de los agentes armados no estatales deben ampliarse a la investigación de las matanzas cometidas por terceros que operen en sus territorios.

75. Los agentes armados no estatales deben tener absolutamente prohibido aplicar la pena de muerte.

#### *Obligaciones de proteger, prevenir y castigar*

76. En su recomendación general núm. 30, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer explica en detalle las obligaciones de prevenir e investigar todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia sexual, y de castigar a los

<sup>86</sup> Llamamiento de Ginebra, “Deed of commitment for adherence to a total ban on anti-personnel mines and for cooperation in mine action” (2000).

<sup>87</sup> Sivakumaran, *The Law of Non-International Armed Conflict*, pág. 559.

<sup>88</sup> Andrew Clapham, “Detention by armed groups under international law”, *International Law Studies*, vol. 93 (2017), pág. 31. Véase también la comunicación de Daragh Murray, 2017.

<sup>89</sup> Protocolo de Minnesota.

responsables. Dichas obligaciones pueden imponerse y aplicarse a los agentes armados no estatales.

#### *Obligación de cumplir*

77. Los agentes armados no estatales también deben tener una serie de obligaciones positivas, relacionadas con los requisitos mínimos de supervivencia (derechos a la salud, la vivienda, el agua y la alimentación) para garantizar el derecho a la vida<sup>90</sup>. Se debe prohibir a todos los agentes armados no estatales que impidan el acceso a la asistencia internacional. Estos también deben adoptar todas las medidas razonables para proteger y garantizar el acceso a la ayuda humanitaria y otros servicios, en particular de los grupos vulnerables, sin discriminación alguna<sup>91</sup>.

### **3. Protección de la población que interactúa con agentes armados no estatales**

78. La obligación de los agentes armados no estatales de garantizar el acceso a la ayuda humanitaria y otros servicios impone a los Estados la obligación complementaria de permitir el acceso a las zonas bajo control de los agentes no estatales armados. Cuando esos agentes son considerados “terroristas”, se obstaculiza, impide o penaliza la actuación de los agentes humanitarios y de derechos humanos que tratan de prestar asistencia a la población y se detiene al personal humanitario.

79. Las leyes antiterroristas han resultado ser burdos instrumentos que desalientan el cumplimiento de las normas de derechos humanos y restringen las iniciativas de promoción y capacitación<sup>92</sup>. Estas leyes también pueden perjudicar a la población civil de las zonas afectadas por un conflicto al impedir la distribución de la ayuda y los servicios humanitarios<sup>93</sup>, dificultando incluso la prestación de asistencia básica<sup>94</sup>. Ello impide el acceso a la atención médica y a la educación básica, y empeora la situación general<sup>95</sup>.

### **4. Nuevo instrumento**

80. Algunas organizaciones internacionales de la sociedad civil han establecido un diálogo con agentes armados no estatales para garantizar el respeto de los derechos humanos y las normas humanitarias. Entre ellas cabe citar el Llamamiento de Ginebra, que ha alentado a los agentes armados no estatales a firmar y aplicar su Escritura de compromiso para la adhesión a una prohibición total de las minas antipersonal y para la cooperación en las actividades relativas a las minas, que constituye un modelo eficaz de rendición de cuentas en los procedimientos<sup>96</sup>. La Declaración de Normas Humanitarias Mínimas también trata de subsanar las lagunas existentes en el tratamiento de los agentes armados no estatales.

81. La Relatora Especial recomienda que esas iniciativas se refuercen y que los representantes de los Estados, la sociedad civil, las entidades de las Naciones Unidas, los agentes armados no estatales y los expertos elaboren un nuevo instrumento en el que se esboocen principios y directrices para la protección, la aplicación y la difusión de los derechos humanos y las normas humanitarias. Se podría alentar a los agentes armados no estatales a adoptar y aplicar ese instrumento, cuyo cumplimiento se garantizaría mediante la autosupervisión y la presentación de informes, además de mediante la supervisión de un órgano externo e imparcial<sup>97</sup>.

<sup>90</sup> Véase también [www.genevacall.org/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2016/08/GaranceTalks\\_Issue01\\_Report.pdf](http://www.genevacall.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2016/08/GaranceTalks_Issue01_Report.pdf).

<sup>91</sup> S/PRST/2014/3, pág. 1.

<sup>92</sup> A/HRC/6/17/Add.3, párr. 42.

<sup>93</sup> Véase <https://web.law.duke.edu/sites/default/files/humanrights/tighteningpursestrings.pdf>.

<sup>94</sup> A/HRC/6/17 y Corr.1, párrs. 46 y 47.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, pág. 392.

<sup>97</sup> Sivakumaran, *The Law of Non-International Armed Conflict*, págs. 566 y 567.

## 5. Observancia

82. La ampliación de la aplicabilidad del derecho de los derechos humanos a los agentes armados no estatales plantea la difícil cuestión de determinar y establecer mecanismos y órganos apropiados para que esos agentes rindan cuentas. A continuación se indican algunos mecanismos existentes que podrían ampliarse y cumplir funciones adicionales.

### *Corte Penal Internacional*

83. La Corte Penal Internacional sigue siendo un instrumento importante para garantizar la rendición de cuentas de los miembros de los agentes armados no estatales. Aunque se centra en la responsabilidad penal individual, el derecho internacional no excluye la posibilidad de que una organización que cometa crímenes de lesa humanidad sea considerada internacionalmente responsable<sup>98</sup>. A partir de la jurisprudencia internacional, incluido el razonamiento de la Sala de Cuestiones Preliminares de la Corte, también se puede considerar a las bandas delictivas organizadas responsables de crímenes de lesa humanidad<sup>99</sup>.

### *Mecanismos de sanción*

84. El Consejo de Seguridad ha impuesto sanciones en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, entre ellas prohibiciones de viaje y congelación de activos, a miembros de agentes armados no estatales por presuntas violaciones de los derechos humanos en Côte d'Ivoire, la República Democrática del Congo y el Sudán (Darfur). Esas medidas deben evaluarse por su repercusión en los derechos humanos e imponerse a otros agentes armados no estatales, incluidas las redes delictivas.

### *Órganos de tratados y procedimientos especiales*

85. Los procedimientos especiales deben seguir ocupándose de las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes armados no estatales y dialogando con estos, y los órganos de tratados pueden contribuir a evaluar las violaciones cometidas por agentes no estatales; por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

86. Además, tal vez sea posible establecer instituciones experimentales o especiales centradas en los actos de los agentes armados no estatales, incluida la contravención del nuevo instrumento propuesto, y en las obligaciones específicas de esos agentes en materia de derechos humanos.

### *Mecanismos de indemnización y reparación*

87. Es difícil, desde el punto de vista tanto procedimental como sustantivo, conceder reparaciones (financieras) por violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes armados no estatales. Las comisiones de búsqueda de la verdad y de paz y reconciliación podrían ocuparse de garantizar la responsabilidad colectiva de los agentes armados no estatales y de asegurar el derecho de los particulares a la reparación<sup>100</sup>. Podría seguirse su ejemplo.

88. En el marco del plan de paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en la Ley núm. 1448<sup>101</sup> se afirma la responsabilidad del Estado de proporcionar reparaciones con independencia de la identidad de los autores<sup>102</sup>. En octubre de 2016, las FARC declararon que entregarían todos sus bienes para financiar las

<sup>98</sup> Murray, *Human Rights Obligations of Non-State Armed Groups*, pág. 67. El autor examina la jurisprudencia internacional para demostrar su argumento.

<sup>99</sup> Murray, *Human Rights Obligations of Non-State Armed Groups*, pág. 69. La Iniciativa ProJusticia de la Sociedad Abierta ha señalado que tanto el Gobierno de México como el cártel de los Zetas han cometido crímenes de lesa humanidad (véase; **Error! Referencia de hipervínculo no válida.**).

<sup>100</sup> Véase [www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ\\_Book\\_JusticeMosaics\\_2017.pdf](http://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ_Book_JusticeMosaics_2017.pdf).

<sup>101</sup> Véase [www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf](http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf).

<sup>102</sup> Evans, *The Right to Reparation in International Law for Victims of Armed Conflict*, pág. 220.

reparaciones a las víctimas y facilitar su conversión en un partido político legítimo. El grupo también pidió perdón públicamente a las víctimas.

89. La Comisión Internacional de Investigación para Darfur ha hecho hincapié en que tanto el Sudán como los rebeldes deben pagar una indemnización por los delitos cometidos en Darfur, independientemente de que se identifique y castigue a los autores<sup>103</sup>.

90. La comisión de indemnización prevista en los acuerdos de paz de 2006 relativos al Sudán podría servir de modelo para futuros programas de reparación. También debería ser posible vincular el decomiso de los bienes de los agentes armados no estatales a los procesos de verdad, paz y reconciliación, o incautar sus cuentas bancarias. Una tercera opción sería la intervención de la comunidad internacional, habiendo reconocido el derecho de las víctimas a obtener reparaciones por las violaciones del derecho a la vida, independientemente de la identidad del autor.

#### *Mecanismos de reparaciones colectivas y simbólicas*

91. Las reparaciones colectivas son una forma de reparar las violaciones que afectan a comunidades enteras. Se centran en las víctimas como un grupo de personas que tienen una identidad común, han vivido experiencias similares o han sufrido el mismo tipo de violación<sup>104</sup>. La Corte Interamericana de Derechos Humanos y las Salas Especiales de los Tribunales de Camboya han dictado sentencias en las que se prevén reparaciones colectivas y morales, que pueden ser modelos útiles.

92. El objetivo es averiguar lo sucedido para que la comunidad avance en el reconocimiento del pasado y la admisión pública del daño infligido a las víctimas<sup>105</sup>. Los agentes armados no estatales deben disculparse públicamente y contribuir a los monumentos y ceremonias de conmemoración nacionales<sup>106</sup>.

## IV. Conclusiones

93. **El actual marco jurídico aplicable a los agentes armados no estatales presenta inaceptables deficiencias en materia de rendición de cuentas y protección. En 2009, el Secretario General observó la necesidad de “desarrollar urgentemente un enfoque para promover el cumplimiento de la ley por parte de todos estos grupos, mediante medidas que van desde la implicación hasta la imposición”<sup>107</sup>.**

94. **El presente informe ha demostrado que los agentes armados no estatales pueden ser considerados sujetos del derecho internacional de los derechos humanos sin recibir el mismo trato que los Estados. Los agentes armados no estatales no están obligados a cumplir todas las leyes de derechos humanos, sino un mínimo de normas que dependen del tipo de control que ejerzan y de su nivel de organización o capacidad. La imposición de ciertas obligaciones de derechos humanos a determinados agentes no estatales no anula, sino que complementa, las responsabilidades de los Estados. Las ventajas de establecer la responsabilidad de los agentes armados no estatales con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos también se derivan del deber complementario que sigue incumbiendo a los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.**

95. **Nada demuestra que el reconocimiento de los agentes armados no estatales como sujetos del derecho internacional humanitario o la aprobación de resoluciones del Consejo de Seguridad, la Asamblea General o el Consejo de Derechos Humanos en relación con ellos los haya legitimado. Cuando los agentes armados no estatales se**

<sup>103</sup> Informe de la Comisión Internacional de Investigación para Darfur al Secretario General de las Naciones Unidas, párr. 591 (25 de enero de 2005). Puede consultarse en <https://www2.ohchr.org/english/darfur.htm>.

<sup>104</sup> Véase [www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Morocco-Reparations-Report-2009-Spanish.pdf](http://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Morocco-Reparations-Report-2009-Spanish.pdf).

<sup>105</sup> Evans, *The Right to Reparation in International Law for Victims of Armed Conflict*, pág. 160.

<sup>106</sup> Véase, por ejemplo, Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú.

<sup>107</sup> S/2009/277, párr. 39.

legítiman, no es por principios jurídicos internacionales sino por razones eminentemente políticas y/o como parte de procesos de consolidación de la paz.

96. La imposición de obligaciones de derechos humanos a los agentes armados no estatales colma las lagunas existentes en materia de rendición de cuentas internacional por las violaciones de los derechos humanos y proporciona una base jurídica para el acceso de las víctimas a una reparación<sup>108</sup>.

## V. Recomendaciones

97. Los Estados deberían:

- a) Alentar a los agentes armados no estatales a adoptar políticas, prácticas y códigos de conducta para la protección de los derechos humanos;
- b) Elaborar directrices para establecer un diálogo basado en los derechos humanos con los agentes armados no estatales;
- c) Cumplir plenamente su obligación de proteger contra la comisión de matanzas por agentes armados no estatales y evaluar los mecanismos actuales de diligencia debida teniendo en cuenta las actividades de esos agentes y reforzar su aplicación, respetando plenamente el derecho internacional de los derechos humanos;
- d) Exigir a los miembros de los agentes armados no estatales que rindan cuentas con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho penal internacional, cuando proceda;
- e) Definir la “pertenencia”, la “asistencia” y el “apoyo material” a las organizaciones ilegales, con inclusión de las organizaciones “terroristas”, los grupos armados o los cárteles delictivos de manera precisa y limitada al tipo de comportamiento que se debe reprimir a fin de proteger los derechos humanos;
- f) Fomentar y permitir que las organizaciones internacionales y nacionales de la sociedad civil, entre otras, establezcan un diálogo con los agentes armados no estatales para la protección de los derechos humanos;
- g) En situaciones de conflicto armado, respetar las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario relativas al acceso humanitario y la protección de los civiles;
- h) Diseñar instrumentos matizados y flexibles para la inclusión y exclusión de entidades de la lista de grupos “terroristas”.

98. Los Estados, bajo los auspicios de las Naciones Unidas y otros procesos internacionales, deberían:

- a) Reforzar la rendición de cuentas de los agentes armados no estatales por las violaciones de los derechos humanos que hayan cometido, entre otras cosas mediante el establecimiento de fondos fiduciarios para garantizar la reparación de las víctimas de esas violaciones y la imposición de sanciones a los dirigentes de los agentes armados no estatales responsables de violaciones de los derechos humanos;
- b) Apoyar las iniciativas encaminadas a elaborar una taxonomía coherente de los agentes armados no estatales y determinar indicadores para evaluar su gobernanza y su capacidad de cumplir sus obligaciones de derechos humanos;
- c) Apoyar la investigación de los antecedentes, el rango jurídico y la repercusión de las resoluciones del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos relativas a los agentes armados no estatales;
- d) Encontrar, evaluar, elaborar y/o aplicar mecanismos para promover un reconocimiento más oficial de las obligaciones que incumben a los agentes armados no estatales en virtud del derecho internacional de los derechos humanos;

<sup>108</sup> Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*.

e) **Estudiar el establecimiento de tribunales especializados en derechos humanos para juzgar a los agentes armados no estatales.**

99. **Los agentes armados no estatales deberían:**

a) **Respetar el derecho a la vida sin discriminación alguna, incluida la prohibición de la privación arbitraria de la vida;**

b) **Proteger a todos los civiles y miembros de las fuerzas armadas fuera de combate o hechos prisioneros;**

c) **Adoptar y aplicar políticas, prácticas y códigos de conducta para proteger los derechos humanos;**

d) **Redactar compromisos o contribuir a su redacción;**

e) **No tomar represalias ni realizar ataques por venganza;**

f) **Permitir que órganos externos independientes e imparciales supervisen el cumplimiento de sus compromisos y obligaciones en materia de derechos humanos;**

g) **Respetar el principio de no discriminación en todas sus políticas y actividades de gobernanza;**

h) **Adoptar y aplicar garantías mínimas en relación con el mantenimiento del orden;**

i) **Garantizar el acceso de las poblaciones bajo su control a la asistencia humanitaria internacional.**

100. **Los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales y nacionales de la sociedad civil deberían:**

a) **Elaborar y aplicar directrices para establecer un diálogo con los agentes armados no estatales a fin de proteger los derechos humanos;**

b) **Alentar y apoyar a los agentes armados no estatales para que incorporen el derecho internacional de los derechos humanos y lo respeten;**

c) **Alentar y apoyar la asunción de compromisos escritos por los agentes armados no estatales sobre la protección de los derechos humanos, incluido el establecimiento de mecanismos de supervisión y vigilancia;**

d) **Proporcionar asesoramiento técnico y capacitación en materia de derechos humanos a los agentes armados no estatales;**

e) **Supervisar las iniciativas de los agentes armados no estatales para proteger los derechos humanos e informar al respecto;**

f) **Documentar estudios de casos y mejores prácticas en relación con el establecimiento de un diálogo con los agentes armados no estatales a fin de proteger los derechos humanos.**

---