



AYUDA MEMORIA

DIRECTRICES OPERACIONALES SOBRE EL MANTENIMIENTO DEL CARÁCTER CIVIL Y HUMANITARIO DE SITIOS Y ASENTAMIENTOS



ÍNDICE

PRÓLOGO	4
INTRODUCCIÓN	6
PRIMERA PARTE:	
COMPRENSIÓN DEL CONTEXTO Y LOS PRINCIPIOS	9
1. Desafíos y dilemas operacionales	9
2. Análisis del concepto del carácter civil y humanitario de los sitios	11
SEGUNDA PARTE:	
APLICACIÓN DE MEDIDAS OPERACIONALES	17
3. Garantizar un enfoque amplio de protección.....	17
4. Medidas concretas	18
5. Mitigar las consecuencias de la presencia de militantes y elementos armados en los sitios.....	27
CONCLUSIÓN	30

RECONOCIMIENTOS

Las siguientes personas contribuyeron a la redacción de esta Ayuda Memoria.

De CICR: Emmanuelle Birraux, Emmanuel Colineau, Angela Cotroneo, Helen Obregón Gieseken, Guilhem Ravier.

De ACNUR: Caroline Dulin Brass, Elizabeth Eyster, Gregor Schotten.

Agradecemos especialmente a Ralph Mamiya y Silke Rusch del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU (DOMP) por su valioso aporte.



PRÓLOGO

La preservación del carácter civil y humanitario de los sitios y asentamientos es fundamental para la protección de las personas civiles que huyen de los conflictos armados. Por lo tanto, cualquier violación a este principio constituye un importante desafío de protección para los agentes humanitarios y afecta de forma adversa las acciones humanitarias.

Los desafíos para la preservación del carácter civil y humanitario de los sitios y asentamientos no son nuevos. Las crisis actuales, sin embargo, se han vuelto tan complejas e intrincadas que los agentes humanitarios enfrentan dilemas que exigen mayores guías operacionales y enfoques integrales más específicos.

En un esfuerzo para intercambiar experiencias, el ACNUR y el CICR iniciaron una serie de consultas con sus socios y colegas del terreno acerca de los actuales desafíos para el mantenimiento del carácter civil y humanitario de los sitios y asentamientos, y las respuestas a estos desafíos. El resultado de dichas consultas ha sido consolidado en esta Ayuda Memoria elaborada conjuntamente por el ACNUR y el CICR, con el valioso aporte del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU (DOMP).

Con base en estas guías está la noción de que una interacción efectiva entre los agentes humanitarios, de seguridad y políticos es fundamental para el logro de resultados en materia de protección.



Como tal, describe las medidas que los agentes humanitarios pueden llevar a cabo de forma conjunta, así como con un grupo más amplio de agentes, sobre la base de sus respectivos mandatos y competencias con miras a aumentar la complementariedad y maximizar la protección de las personas civiles.

Agradecemos si pueden compartir esta Ayuda Memoria ampliamente entre sus organizaciones, así como con sus socios. El ACNUR y el CICR esperan recibir sus comentarios sobre estas guías siempre que sea posible, y les alienta a compartir sus experiencias y preguntas acerca de los desafíos operacionales y de protección asociados con la preservación del carácter civil de los sitios y asentamientos en la plataforma de las comunidades de práctica creada por el Grupo Temático Mundial sobre Protección (disponible en inglés): <https://gpccommunity.unhcrideas.org/Page/Home>


Louise Aubin

Directora adjunta

División de Protección Internacional de ACNUR

Pierre Gentile

Jefe de la Agencia Central de Búsquedas y la División de Protección del Comité Internacional de la Cruz Roja



INTRODUCCIÓN

En vista de la creciente complejidad de las crisis humanitarias contemporáneas y de la necesidad permanente de contar con cooperación efectiva entre los actores humanitarios, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) iniciaron un proceso consultivo en septiembre de 2016 con el objetivo de recopilar información sobre prácticas operacionales relativas al mantenimiento del carácter civil y humanitario de sitios y asentamientos para personas desplazadas internos (IDP, por sus siglas en inglés) y refugiadas. Tras discusiones mantenidas por el personal en el terreno de ambas organizaciones, se puso el foco en cinco operaciones permanentes: República Centroafricana (RCA), República Democrática del Congo (RDC), Iraq, Nigeria y Sudán del Sur. Además, se organizó un taller de una jornada, celebrado en Ginebra el 20 de abril de 2017, en el que también participó el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) de las Naciones Unidas ¹. El 21 de abril, se realizó una mesa redonda bajo los auspicios del Grupo Temático Mundial sobre Protección (GPC, por sus siglas en inglés), donde también se consultó con un grupo más amplio de partes interesadas.

¹ La inclusión del DOMP en esta etapa del diálogo se debió al reconocimiento de la función clave que las operaciones de paz (en particular aquellas con un mandato de protección de la población civil) pueden desempeñar en garantizar el carácter civil y humanitario de los sitios. El compromiso entre las operaciones de paz y las organizaciones humanitarias en esta materia es por tanto esencial, aunque a menudo complejo, y debe mejorarse.



En esta Ayuda Memoria, se incluyen reflexiones basadas en las mencionadas consultas a fin de ofrecer directrices operacionales destinadas a los actores humanitarios para el mantenimiento del carácter civil y humanitario de sitios y asentamientos (en adelante, "los sitios") en situaciones de conflicto armado ². En la primera parte de esas directrices, se establece el contexto y los principios necesarios con relación al carácter civil y humanitario de los sitios. Asimismo, se describen los principales desafíos y dilemas a los que se enfrentan los actores humanitarios y se analiza el contenido de los marcos jurídicos aplicables. En la segunda parte, se sugieren medidas para la consideración de los actores humanitarios —dentro de los conocimientos, la experiencia y los mandatos correspondientes a sus respectivas competencias— en lo referido al trabajo en pos del mantenimiento del carácter civil y humanitario de los sitios. Entre esas medidas, se cuentan los esfuerzos por lograr la participación de actores que no pertenezcan a la comunidad humanitaria a fin de lograr complementariedad con relación a los principios humanitarios.

² Sin embargo, la Ayuda Memoria puede ser también pertinente para otros actores que participan en el terreno, por ejemplo, misiones de la ONU, otras organizaciones internacionales y entidades gubernamentales a cargo de la gestión de los campamentos.



PRIMERA PARTE: COMPRENSIÓN DEL CONTEXTO Y LOS PRINCIPIOS

1. DESAFÍOS Y DILEMAS OPERACIONALES

Los actores humanitarios a menudo enfrentan opciones difíciles para las que no existen soluciones claras. Estas dificultades se agravan, sobre todo con respecto al mantenimiento del carácter civil y humanitario de los sitios, cuando los principales responsables no pueden o no quieren cumplir con sus responsabilidades, o constituyen de por sí la fuente de una amenaza. Por ello, es importante identificar y reconocer los dilemas operacionales y los riesgos de protección asociados que surgen en el conflicto armado, así como el potencial y las limitaciones de la acción humanitaria.

Por ejemplo, los sitios pueden convertirse en entornos donde se realizan actividades de propaganda o reclutamiento. En contextos altamente polarizados, donde se libra un conflicto armado por motivos étnicos o religiosos, la población civil de los sitios puede ser partidaria y mantener relaciones estrechas con grupos armados. Si bien permanecen fuera del campo de batalla, estas personas civiles pueden participar con regularidad en el reclutamiento y el entrenamiento a favor de una de las partes del conflicto con lo que contribuyen a difundir la influencia de un grupo armado. Ocuparse de este tipo de escenarios es delicado. Los actores humanitarios que participan en la gestión de los sitios deben evitar el desarrollo de actividades de propaganda y reclutamiento dentro de los mismos. En la práctica, sin embargo, esta puede ser una tarea complicada, ya que si no se admite o si se expulsa de los sitios a las personas que intervienen en tales actividades, podrían quedar expuestas a graves amenazas de seguridad. Además, puede ser difícil operacionalizar los criterios para identificar a las personas involucradas en el reclutamiento y entrenamiento cuando se trata de un gran número de personas civiles.

Otro dilema se plantea en relación con el desarme y la desmilitarización de los sitios. En el caos de las actuales hostilidades y los desplazamientos en gran escala,

impedir el ingreso de personas armadas a los sitios podría ser la única opción viable para preservar el carácter civil y humanitario de los sitios. Sin embargo, mantener los sitios libres de armas, al tiempo que se asegura un cierto nivel de seguridad, no es suficiente para conservar su carácter civil y humanitario porque no garantiza la identificación y separación de todas las personas que puedan constituir una amenaza para la población civil³. El desarme y la desmilitarización de los sitios son asimismo particularmente complejos cuando el carácter civil y humanitario ya se encuentra comprometido, incluso cuando una parte no estatal en un conflicto armado controla el sitio.

Surgen complicaciones adicionales cuando las personas civiles pueden que porten armas para su propia defensa. Cuando no hay autoridad que proteja los sitios, ¿deberían autorizarse las armas? Si desarmar a las personas las expone a un mayor riesgo, la única opción que podría considerarse como segura en ese momento, hasta que mejoraran las condiciones, sería la de no desarmarlas. Por otro lado, también es necesario tener en cuenta el peligro de los estallidos de violencia en los sitios. En ciertos contextos, las personas civiles pueden percibir la presencia de fuerzas armadas del Estado o de miembros de un grupo armado organizado en los sitios como formas de protección y no una amenaza. La misma población civil puede pedir la presencia de grupos o fuerzas armadas en los sitios para su propia seguridad. En tal caso, puede ser necesario abogar por que los grupos o fuerzas armadas estén a una distancia razonablemente cerca de los sitios y establecer depósitos de armas donde los combatientes/actores armados (*combatants/fighters*) que visiten un sitio puedan dejar sus armas.

En la práctica, existen desafíos inevitables en ajustar los imperativos humanitarios (es decir, proporcionar protección y asistencia a las personas que lo necesitan) con una actuación basada en principios (a saber, humanitaria, neutral, imparcial e independiente). Por ejemplo, ¿en qué medida los actores humanitarios deben prestar apoyo en los sitios donde se efectúa un control de seguridad prolongado o que se han convertido en lugares de privación de libertad de facto? En tales situaciones, la provisión de material de asistencia puede contribuir a alargar los procesos de control más de lo absolutamente necesario. De la misma manera, surge el interrogante de hasta qué punto la presencia (p. ej., con fines de supervisión) equivale a la aprobación o certificación de las condiciones de seguridad de los sitios.

³ Véase *infra*, sección 4.2 de este documento.

Finalmente, la provisión de asistencia humanitaria a sitios donde se sabe de la presencia de combatientes/actores armados (*combatants/fighters*) también puede constituir un dilema. La asistencia puede emplearse indebidamente para apoyar una parte en el conflicto y de ese modo percibirse como una contribución indirecta para mantener el conflicto. En algunos casos, la suspensión de la asistencia puede contemplarse como un instrumento para preservar el carácter civil de los sitios. Este enfoque, sin embargo, puede dar lugar a riesgos de protección adicionales o ser contraproducente cuando las poblaciones civiles de los campamentos cuentan con pocas alternativas, si acaso alguna, para satisfacer sus necesidades básicas y en consecuencia verse obligadas a recurrir a estrategias de supervivencia perjudiciales.

2. 2. ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE CARÁCTER CIVIL Y HUMANITARIO DE LOS SITIOS

Elaboradas en gran medida sobre la base del Derecho Internacional Humanitario (DIH), y hasta cierto punto del Derecho Internacional de los Refugiados, las siguientes secciones definen las condiciones necesarias para considerar los sitios como civiles y humanitarios, así como los beneficios de protección y seguridad derivados de dicha condición.

2.1 Carácter civil

Los sitios generalmente tienen como objetivo albergar a las poblaciones desplazadas y facilitar su acceso a la asistencia humanitaria. Como tales, están constituidos por bienes de carácter civil conforme al DIH con derecho a la protección contra ataques directos en situaciones de conflicto armado, salvo si y durante el tiempo que tales bienes se convierten en objetivos militares⁴. Aunque los sitios, o parte de estos, se utilicen con propósitos militares de manera que conviertan a las partes afectadas en objetivos militares, las partes en el conflicto deben respetar todas las normas en relación con la conducción de hostilidades, incluidos los principios de distinción, proporcionalidad y precauciones⁵.

⁴ Véase el artículo 52 del Protocolo adicional I (PA I); Normas 7-10 del Estudio sobre el DIH consuetudinario del CICR (DIHC). El DIH define bienes de carácter civil a contrario, como "todos los bienes que no son objetivos militares": véase DIHC, Norma 9. Para ser considerado como objetivo militar, un bien (i) debe hacer una contribución eficaz a la acción militar del adversario por su "naturaleza", "ubicación", "finalidad" o "utilización" y (ii) su destrucción total o parcial, captura o neutralización debe ofrecer una ventaja militar definitiva en las circunstancias del momento (cf. PA I, Art. 52(2); DIHC, Norma 8).



Las partes en el conflicto deben especialmente tomar todas las precauciones posibles para evitar, y en cualquier caso minimizar, pérdidas accidentales de vidas de personas civiles, lesiones y daños a personas y bienes civiles ubicados en los sitios ⁶. La mera presencia de combatientes/actores armados (*combatants/fighters*) dentro de los sitios en sí misma no convierte a los sitios ni partes de los mismos en objetivos militares.

Además, las partes en conflicto deben adoptar todas las precauciones posibles para proteger los sitios que estén bajo su control, incluida la población civil que reside en ellos, contra los efectos de los ataques y sobre todo evitar, en la medida de lo posible, situar objetivos militares dentro de los sitios o en las cercanías ⁷.

⁵ Sobre el principio de distinción, véase el PA I, Arts. 48, 52; Estudio sobre el DIH consuetudinario del CICR, nota 4, Normas 1, 7. Sobre el principio de proporcionalidad, véase el PA I, Art. 51 (5b); Estudio sobre el DIH consuetudinario del CICR, nota 4, Norma 14. Sobre el principio de precaución, véase la IV Convención de Ginebra, Art. 18(5); PA I, Arts. 57, 58; Estudio sobre el DIH consuetudinario del CICR, nota 4, Normas 15-24.

⁶ PA I, Art. 57; Estudio sobre el DIH consuetudinario del CICR, nota 4, Normas 15-21 (principio de precauciones ante un ataque).

⁷ PA I, Art. 58; DIHC, Normas 22 y 23.

En el contexto de la gestión de los sitios y el mantenimiento de su carácter civil, es esencial distinguir las personas combatientes (*combatants*) y los actores armados (*fighters*) de las personas civiles (*civilians*), así como las personas civiles que participan directamente en las hostilidades de las que no. Esto es de vital importancia porque las personas combatientes, los actores armados y las personas civiles que participan directamente en las hostilidades pueden ser objeto de ataques directos, lo que presenta una amenaza a los sitios y sus habitantes.

- Conforme al DIH, son personas civiles todas aquellas que no son miembros de las fuerzas armadas de una parte en conflicto⁸.
- En los conflictos armados internacionales, los miembros de las fuerzas armadas (excepto el personal médico y religioso) de un Estado parte en conflicto son **combatientes**⁹ (*combatants*). La pertenencia a las fuerzas armadas del Estado se define en general por el derecho interno y se expresa mediante la integración formal en unidades permanentes (distinguidos por sus uniformes, insignias y equipamiento)¹⁰.

En los conflictos armados no internacionales, los miembros de las fuerzas armadas del Estado o los grupos armados organizados de una parte en conflicto se describen generalmente como **actores armados** (*fighters*) a los efectos del principio de distinción¹¹.

La consecuencia más importante asociada con la condición de combatiente/actor armado (*combatant/fighter*) es la pérdida de la condición civil y la protección contra los ataques directos. La protección de la persona

⁸ DIHC, Norma 5.

⁹ III Convenio de Ginebra (CG III), Art. 4, PA I, Arts. 43-44; Estudio sobre el DIH consuetudinario del CICR, nota 4, Normas 3-4. Los participantes en una *leveé en masse* también se consideran combatientes sin ser miembros de las fuerzas armadas: Convención de La Haya relativa a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre (IV) y su Anexo: Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, La Haya, 18 de octubre de 1907.

¹⁰ La pertenencia en fuerzas irregulares que pertenezcan al Estado parte en el conflicto solo puede determinarse de manera fiable sobre la base de criterios funcionales tales como los aplicables a los grupos armados organizados en conflictos armados no internacionales. Véase: CICR, *Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el Derecho Internacional Humanitario*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 2009 (CICR, *Guía interpretativa*), pág. 25.

¹¹ CICR, *Comentario del I Convenio de Ginebra*, 2016, párr. 530 y 532-534. CICR, *El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos*, octubre de 2011, 31 CI/11/5.1.2, pág. 43. Para más información sobre la determinación de miembro, véase *CICR, Guía interpretativa* págs. 30-36.

civil se restablece tan pronto como cesa su pertenencia regular en las fuerzas armadas del Estado, es decir, cuando el miembro se desvincula del servicio activo y se reintegra a la vida civil (p. ej., cese total del cargo que desempeñaba o reservista desactivado). Asimismo, la pertenencia a un grupo armado organizado de una parte en conflicto termina cuando una persona manifiesta abiertamente su desvinculación o mediante un comportamiento concluyente, tal como el distanciamiento físico duradero del grupo y la reintegración a la vida civil o la reanudación permanente de una función exclusivamente no combatiente (p. ej., actividades políticas o administrativas)¹².

- Las personas civiles pierden la protección contra los ataques directos mientras participan directamente en las hostilidades. Es decir, solo en ese momento podrán ser objeto de ataques directos como si se tratara de combatientes/actores armados (*combatants/fighters*). Una vez que ponen fin al acto concreto que supone la participación directa en las hostilidades (es decir, deponer, guardar o esconder sus armas y regresar a las actividades civiles), recuperan la protección contra los ataques directos¹³.

Sin embargo, las personas civiles que contribuyen al esfuerzo general de guerra de una parte en el conflicto armado sin dañar directamente a otra parte en conflicto (como los reclutadores, entrenadores, financiadores, propagandistas) no participan directamente, como tales, en las hostilidades. Por consiguiente, no pierden su protección contra los ataques directos de acuerdo con el DIH.

2.2 Carácter humanitario

Impedir el ingreso de combatientes/actores armados (*combatants/fighters*) a los sitios es esencial para mantener el carácter civil de los mismos, pero puede no ser suficiente para preservar su carácter humanitario y en última instancia, para asegurar la protección eficaz de las personas desplazadas internas/refugiadas que acogen. Por consiguiente, es necesario identificar otras categorías de personas que puedan constituir un riesgo al carácter humanitario de los sitios.

Primero, puede haber personas civiles que esporádicamente participan de manera directa en las hostilidades *mientras se les aloja en los sitios*.

¹² CICR, *Guía interpretativa*, pág. 72. Esta incluye, en particular, la reanudación de la función exclusivamente no combatiente (p. ej., actividades políticas o administrativas) para la parte no estatal en conflicto a que pertenece el grupo armado organizado.

¹³ CICR, *Guía interpretativa*, págs. 65 a 73.

Es necesario distinguir su situación de la de aquellas personas civiles que participaron esporádicamente de manera directa en las hostilidades, pero *dejaron de hacerlo cuando ingresaron en los sitios*. Mientras que a las últimas no se les debe impedir la entrada a los sitios sobre la base de su anterior participación directa en las hostilidades, las primeras constituyen un riesgo que debe considerarse y deben adoptarse medidas adecuadas para abordar el riesgo, sin olvidar que son personas civiles y no combatientes/actores armados (*combatants/fighters*).

Segundo, algunas actividades emprendidas por las personas civiles acogidas en el sitio que apoyan una parte en el conflicto sin participar directamente en las hostilidades también pueden poner en peligro la seguridad de otras personas civiles y socavar el carácter humanitario de los sitios —aunque sin afectar el carácter civil de los mismos o su protección de conformidad con el DIH. Cabe destacar que las actividades como el reclutamiento y entrenamiento para las fuerzas armadas se consideran incompatibles con el carácter humanitario de los sitios. Estas actividades también son incompatibles con la institución del asilo en virtud del Derecho internacional de los Refugiados.

No obstante, también es necesario identificar los posibles riesgos de protección derivados de la no admisión o expulsión de personas de los sitios. Las personas civiles no admitidas o expulsadas de los sitios a causa de su contribución al esfuerzo general de guerra, por ejemplo, podrían considerarse (por error) por una parte opositora en el conflicto como combatientes/actores armados (por tanto, un blanco) conforme al DIH. Cabe destacar que las personas expulsadas de los sitios (incluso los combatientes/actores armados) aún pueden necesitar protección de la devolución de acuerdo con el derecho internacional¹⁴, y en consecuencia requieren atención especial.

¹⁴ La no devolución es el principio del derecho internacional que prohíbe que una autoridad (Estado u otra) transfiera una persona a otra autoridad cuando existan razones fundadas para creer que esta persona podría estar en peligro de ser sometida a violaciones de ciertos de sus derechos fundamentales. El principio de no devolución se encuentra de forma expresa en el DIH, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de los refugiados, aunque con diferentes alcances y condiciones para cada uno de estos órganos normativos. El principio de no devolución se ha convertido en derecho internacional consuetudinario.



SEGUNDA PARTE: APLICACIÓN DE MEDIDAS OPERACIONALES

A partir de la práctica operacional actual y en respuesta a los desafíos y dilemas descritos en la primera parte de este documento, las siguientes secciones proponen medidas que los actores humanitarios pueden considerar con miras a mantener el carácter civil y humanitario de los sitios. De este modo, también explica la función de otros actores, junto con los desafíos que los actores humanitarios deben anticipar y los pasos que pueden seguir al tratar con estos actores.

3. GARANTIZAR UN ENFOQUE AMPLIO DE PROTECCIÓN

Los actores humanitarios deben asegurarse de que los sitios proporcionen un entorno de protección eficaz para las personas que huyen de los efectos de los conflictos armados. Ante todo, esto significa garantizar la seguridad física de las poblaciones desplazadas acogidas en los sitios al impedir la presencia de combatientes/actores armados (*combatants/fighters*). También consiste en evitar que las personas civiles que contribuyen al esfuerzo general de la guerra interactúen con la población acogida en los sitios cuando sus actividades socaven la protección. Igualmente importantes son las medidas para impedir que las personas civiles participen directamente en las hostilidades de manera espontánea, esporádica o desorganizada. Finalmente, los actores humanitarios deben evaluar los posibles riesgos de protección para las personas que no sean admitidas en los sitios, así como aquellas separadas, expulsadas o privadas de su libertad.

En vista de lo anterior, es necesario adoptar un enfoque amplio de protección que se base en todos los órganos de derecho internacional para lograr los mejores resultados de protección para todas las personas necesitadas de protección. Este enfoque debe apoyarse en un análisis holístico que examine: i) las amenazas que han provocado el desplazamiento; ii) los riesgos de protección para las personas que residen en los sitios, incluso aquellos causados por la presencia de militantes; iii) los riesgos de protección para quienes no son admitidos en los sitios. En el presente documento, utilizamos el término "militantes" para incluir a las personas combatientes, actores armados y personas civiles que, mientras se alojan en los campamentos participan directamente en las hostilidades (ya sea dentro o fuera de los campamentos), y

personas civiles que contribuyen al esfuerzo general de la guerra sin participar en las hostilidades de forma directa.

4. MEDIDAS CONCRETAS

4.1 Detección

Los Estados tienen la responsabilidad primordial de proteger y asistir a las personas en su jurisdicción, incluso por medio de medidas para garantizar que los sitios situados en su territorio permanezcan seguros y mantengan su carácter civil y humanitario ¹⁵. Esto incluye la participación de personal de seguridad fronteriza, las autoridades de policía y de inmigración, y también las fuerzas armadas, según se requiera. No obstante, los Estados pueden no estar dispuestos o no puedan cumplir plenamente sus responsabilidades, en particular cuando se produce un desplazamiento en gran escala o una emergencia y, por tanto, pueden solicitar la asistencia de la comunidad internacional.

Cuando un gobierno asume su función y cuenta con procedimientos de detección, los actores humanitarios deben monitorear la situación para asegurar que las autoridades logren el equilibrio justo entre las consideraciones de seguridad y las humanitarias, en particular cuando se trata con grandes flujos de personas desplazadas internas o refugiadas. Las preocupaciones de protección pueden surgir en relación con la forma en que se realiza la detección —que abarca desde el tratamiento y las condiciones materiales inadecuados durante la detección hasta las restricciones a la libertad de circulación durante largos procesos de detección que, en algunos casos, pueden equivaler a la privación arbitraria de libertad; la separación de la familia; la desaparición de personas después de la detección; y el retorno forzoso o devolución. Estas preocupaciones pueden agravarse en situaciones donde se tiende a estigmatizar a las personas desplazadas internas/refugiadas y se considera que tienen una opinión política particular o como cómplice con un actor en conflicto. Por último, los actores humanitarios deben asegurarse de que las autoridades tengan en cuenta las situaciones de especial vulnerabilidad de las mujeres, las niñas y los niños asociados con las fuerzas armadas o los grupos armados —los dos últimos deben beneficiarse de medidas de protección y asistencia especiales adecuadas a sus géneros y edades, independientemente de cómo fueron reclutados.

¹⁵ Asimismo, los grupos armados organizados no estatales que son parte en un conflicto armado están sujetos al DIH y deben respetar los sitios y abstenerse de dirigir ataques directos contra personas y bienes civiles (DIHC, Norma 7). Además, si los grupos armados controlan el territorio donde se encuentra un sitio, también tienen cierta responsabilidad de garantizar la seguridad y el bienestar de la población en este territorio (DIHC, Norma 22-23).

Cuando se despliega una operación de paz de la ONU, en particular aquellas con un mandato de protección de personas civiles, también puede adoptar mecanismos de detección para buscar y garantizar la seguridad de los sitios. Las misiones de la ONU normalmente buscarán empoderar al gobierno para que realice la detección, en lugar de asumir esta responsabilidad. Sin embargo, cuando las misiones de la ONU realizan la detección, debe reconocerse que son tan solo un actor de protección entre muchos. Es probable que consulten la competencia y las capacidades de otros socios humanitarios y de la ONU con más experiencia en la gestión de sitios. Otros actores también pueden proporcionar apoyo o asesoramiento técnico en aspectos específicos de la detección (p. ej., la identificación de niños y niñas asociados con las fuerzas armadas o grupos armados, el establecimiento de los procedimientos y criterios de la detección).

Los actores humanitarios también pueden solicitar la movilización interinstitucional y el apoyo adecuado a los gobiernos. Sin embargo, no se puede, ni se debe, esperar que reemplacen a los principales responsables, ya que no cuentan con los medios ni el mandato para realizar operaciones de seguridad. La función de los actores humanitarios es más bien abogar para que el Estado garantice la detección eficaz y transparente basada en procedimientos operativos estándares (POE) claros para la identificación de los militantes y, de ser requerido y apropiado, su separación del resto de la población civil conforme a normas y estándares aplicables.

Al desempeñar esta función y asesorar a las personas a cargo sobre los procedimientos de detección adecuados, los actores humanitarios deben basarse en un buen conocimiento del alcance de las amenazas, las consecuencias y las necesidades de protección que pueda crear una situación. Esto desde el punto de vista de la seguridad de las personas alojadas en el sitio y de los riesgos que alguien puede enfrentar si no se le admite, se separa, se priva de libertad o se expulsa. Es crucial comprender la percepción que tienen tanto la comunidad desplazada, así como la comunidad de acogida con respecto a las posibles amenazas y lo que pueda suponer una preocupación por su seguridad y bienestar dentro (y alrededor) del sitio.



Una respuesta de protección integral de los actores humanitarios con respecto al proceso de detección deberá incluir los siguientes pasos, entre otros:

- **Registrar las personas con riesgos de protección específicos** (p. ej., combatientes/actores armados desvinculados, mujeres y hombres en edad de reclutamiento) y documentar las personas desaparecidas (incluso en relación con denuncias de detenciones) a fin de evitar desapariciones y reestablecer vínculos familiares;
- **Entablar un diálogo sobre la protección** con las autoridades y la misión de la ONU acerca de los procedimientos de detección para proporcionar recomendaciones prácticas sobre las salvaguardias procesales (p. ej., la no devolución) y el trato general durante esos ejercicios (p. ej., plazos razonables y preservación de la unidad familiar), así como otros asuntos más específicos (p. ej., registros corporales de mujeres a cargo de funcionarias mujeres);
- **Mantener una presencia** cercana a los sitios a fin de monitorear los riesgos de protección y reunir pruebas para un diálogo más concreto con las autoridades;



- **Visitar los sitios de detección** (de acuerdo con el mandato y las modalidades de trabajo de cada actor);
- **Monitorear los procedimientos de detección** cuando las autoridades concedan acceso pleno y transparente y se establezca un canal con las autoridades para verificar preocupaciones identificadas por los actores humanitarios;
- **Abogar por la prioridad en la identificación de niñas y niños** que estén o hayan estado asociados con fuerzas armadas o grupos armados. Una vez identificados, se deberá monitorear su bienestar y encontrar el equilibrio justo entre permitir que el niño o la niña se beneficien de programas especiales para abordar sus necesidades específicas y apoyar la reintegración en la familia y la comunidad, y evitar la estigmatización.
- **Abogar por la atención especial para las mujeres** asociadas con fuerzas armadas o grupos armados, como procedimientos de detección sensibles al género, instalaciones de detección separadas para las mujeres y consideración especial para las mujeres embarazadas, lactantes y/o acompañadas por niños o niñas pequeños o recién nacidos. Los procedimientos de detección deben otorgar prioridad a las mujeres, las niñas y los niños, e incorporar sus necesidades de protección y asistencia específicas, incluso como resultado de la violencia sexual y de género.

4.2 Separación

Después de la detección, las personas identificadas como militantes que suponen una grave amenaza (bien por seguir participando en las hostilidades o porque sus actividades constituyen otros riesgos de protección) deben separarse del resto de la población lo más pronto posible. La separación preserva el espacio humanitario y también el carácter humanitario de asistencia y seguridad del personal humanitario que trabaja en los sitios.

La separación puede incluir la expulsión de un sitio, el traslado a otro lugar, la notificación a las autoridades y, en circunstancias excepcionales, la privación de libertad. La medida elegida también debe abordar las amenazas de seguridad y las preocupaciones de protección que puedan tener las personas separadas. En particular, cualquier expulsión o traslado a otra autoridad debe ser en estricto cumplimiento con el derecho internacional, incluido el principio de no devolución. La falta de respuestas adecuadas para las personas separadas puede llevarlas a ocultarse entre la población civil de los sitios, con lo que comprometen el carácter civil y/o humanitario de los mismos. Por último, en principio, las respuestas eficaces no solo deben garantizar la seguridad y el tratamiento humano de las personas separadas, sino también contribuir lo más posible a disminuir el nivel de violencia en el ámbito comunitario ¹⁶.

Por consiguiente, es necesario que los actores humanitarios determinen las posibles respuestas para los militantes identificados y desempeñen la función de asesorar a las autoridades y otras partes interesadas sobre el mejor modo de implementar la separación en una situación concreta.

En circunstancias excepcionales, sobre la base de un caso individual y de caso por caso, se podrá detener a los militantes identificados para los efectos de procedimientos penales o el internamiento/la detención administrativa ¹⁷. Cualquier privación de libertad debe realizarse de conformidad con estándares y leyes internacionales y nacionales aplicables.

¹⁶ Por ejemplo, esto es sobre ofrecer oportunidades de rehabilitación y reintegración en la vida civil a excombatientes/antiguos actores armados para que no vuelvan a caer en la violencia, y crear mecanismos para la cohesión y el diálogo social en el plano comunitario. Véase la sección siguiente sobre "Programas de desarme, desmovilización y reintegración".

¹⁷ Los términos "internamiento" y "detención administrativa" hacen referencia a la detención no penal por razones de seguridad que ocurre, en el primer caso, en tiempo de conflicto armado y, en el segundo, fuera del conflicto armado (es decir, otras situaciones de violencia o en tiempo de paz). Para más información sobre el internamiento en virtud del DIH, véase el Documento de Opinión del CICR (disponible en inglés): <https://goo.gl/4eKWti> En ciertas circunstancias específicas, donde los combatientes involucrados en un conflicto armado internacional ingresan al territorio de un Estado neutral, el DIH exigirá internamiento. Véase Convención (V) relativa a los derechos y a los deberes de las potencias y las personas neutrales en caso de guerra terrestre, 18 de octubre de 1907 (en vigor 26 de enero de 1910), Art. 11 y CG III Art. 4 (B) (2).

En la práctica, la privación de libertad puede dar lugar a una serie de preocupaciones, en particular: una falta de base jurídica o fundamentos y procedimientos para la privación de libertad; condiciones de detención y trato inadecuado; violación del principio de “no devolución”; y falta de acceso a los actores humanitarios.

Cuando surge alguna de las situaciones antes mencionadas, los actores humanitarios y de derechos humanos con el mandato específico de visitar a las personas privadas de libertad pueden considerar, según su mandato, modalidades y competencias de trabajo, lo siguiente:

- **Entablar un diálogo sobre la protección** con las autoridades para abogar *inter alia* por: el acceso a los lugares de detención y las personas privadas de libertad para monitorear las condiciones y el trato; la aprobación de medidas correctivas para evitar abusos; y la adopción y el cumplimiento de salvaguardias procesales o garantías judiciales pertinentes.
- **Proporcionar ayuda material** (artículos básicos de higiene, mantas, ropa, agua y saneamiento, etc.) para apoyar a las autoridades a fin de asegurar condiciones de detención adecuadas, con base en una evaluación minuciosa de la situación y los pros y contras de tal enfoque.
- **Abogar por las necesidades específicas de protección y asistencia de las mujeres, los niños y las niñas** como, por ejemplo, la preservación de la unidad familiar o visitas, la asistencia psicosocial y la atención médica.



© ACNUR/Matthew Saltmarsh

4.3 Desarme, desmovilización y reintegración y otros programas alternativos

Junto con la detección y separación, los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) pueden reforzar la protección de las personas civiles y el carácter civil y humanitario de los sitios y, al mismo tiempo, proporcionar soluciones a más largo plazo para combatientes (*combatants*) y actores armados (*fighters*).

El DDR es un proceso voluntario, basado en un acuerdo político, que consiste en reintegrar a combatientes/actores armados (*combatants/fighters*) en la vida civil después de retirar sus armas. Ofrece acceso a medidas de protección y reintegración (p. ej., educación, capacitación vocacional, actividades generadoras de ingresos, apoyo psicosocial) a combatientes/actores armados que deseen desvincularse y regresar a la vida civil. El objetivo ulterior del DDR no es solo proporcionar una solución eficaz para tratar con combatientes/actores armados separados, sino contribuir a la reducción significativa de la violencia y la estabilización. El DDR no debe confundirse con la detección, la separación, la búsqueda de armas u otras medidas para mantener el carácter civil y humanitario de los sitios.



Se necesitan dos condiciones principales para implementar los programas DDR: (i) un acuerdo de paz con la aceptación de las partes y (ii) un nivel mínimo de seguridad establecido en la zona. En ausencia de estas condiciones, DOMP y sus socios en RCA, RDC, Haití y Malí han desarrollado e implementado programas alternativos, como los:

- **Programas de reducción de la violencia comunitaria (RVC):**

Son programas comunitarios flexibles que contienen elementos de reconciliación, diálogo, prevención y resolución de conflictos/consolidación de la paz. Están orientados a reintegrar a excombatientes/antiguos actores armados en la sociedad con la participación de la comunidad. Los programas han aumentado la cohesión social al promover una comunidad más fuerte, más estable, con lo que han contribuido a la disminución general de la violencia. Estos programas pueden implicar centrarse en áreas particularmente propensas a la violencia, interactuar con personas jóvenes en riesgo y miembros de la comunidad, y trabajar con socios fiables.

- **Programas pre-DDR:** Diseñados en RCA para los actores armados (*fighters*) que no cumplen los criterios de elegibilidad para participar en el DDR (es decir, no se han desarmado de forma oficial, almacenan armas temporalmente) y pueden beneficiarse de capacitación vocacional profesional y programas generadores de ingresos.

Con el fin de hallar soluciones eficaces para ocuparse de los combatientes /actores armados separados, es importante que los actores humanitarios:

- Identifiquen qué programas ofrecidos por DOMP y sus socios son los más viables para el contexto específico de las operaciones y las necesidades especiales que encuentran;
- Explorez mediante la cooperación y coordinación con DOMP y sus socios, la medida en que tales programas contribuyen a mantener el carácter civil y humanitario de los sitios al ofrecer una herramienta y una perspectiva a los antiguos actores armados (*fighters*) para que renuncien a sus actividades militares de forma duradera;
- Consideren las opciones para abogar por programas realistas (*vis a vis* DOMP y sus socios) para adoptarlos en ciertos casos sin comprometer los principios humanitarios.

5. MITIGAR LAS CONSECUENCIAS DE LA PRESENCIA DE MILITANTES Y ELEMENTOS ARMADOS EN LOS SITIOS

El carácter civil y humanitario de los sitios se ve comprometido cuando los militantes encuentran su camino en ellos. Los combatientes/actores armados (*combatants/fighters*) pueden utilizar los sitios o parte de estos como bases y a la población civil, como escudos humanos; o los sitios pueden transformarse en lugares de "descanso y recuperación" para combatientes/actores armados que visitan a familiares. Las fuerzas armadas del gobierno encargadas de la gestión de los sitios o de garantizar su seguridad pueden asimismo comprometer el carácter civil de estos en virtud de su presencia armada dentro y alrededor de los mismos. De manera más general, la presencia de cualquier persona portadora de armas (elementos armados), incluso si no están destinadas a uso militar, puede generar ciertos riesgos de protección¹⁸.

En tales circunstancias, la protección y seguridad de los sitios y sus poblaciones civiles pueden verse gravemente socavadas. Los ataques contra los sitios, el acoso, el reclutamiento forzado o la violencia sexual y de género son algunas de las preocupaciones de protección que pueden surgir de la presencia de militantes en los sitios. Además, las autoridades de gobierno pueden considerar que toda la población del sitio es cómplice de otras partes del conflicto. En consecuencia, pueden presionar para el cierre del sitio, lo que conduciría al regreso prematuro y/o forzado. Por consiguiente, los actores humanitarios podrían explorar las siguientes medidas y enfoques, conforme a su competencia y mandato:

- **Prevenir y mitigar la exposición al riesgo** con las siguientes medidas: localizar (o relocalizar) los sitios alejados de las bases militares y zonas fronterizas cuando sea posible o necesario; garantizar la protección física en la mayor medida posible dentro y alrededor de los sitios mediante actores de seguridad que no participen con el actual conflicto armado o, si estos actores están involucrados en un conflicto armado, ubicarlos en las afueras de los mismos; identificar las personas en riesgo de reclutamiento (voluntario y forzado) e informarles de las repercusiones del reclutamiento en su condición civil (y —de ser aplicable— de refugiado);

¹⁸ El término "elementos armados" se refiere a todos los individuos que portan armas independientemente de su condición jurídica, incluidas las personas civiles que las llevan por motivos de defensa propia o por razones que no están relacionadas con actividades militares.



adoptar medidas particulares para asegurar la protección de los niños y las niñas (incluso contra el reclutamiento); aumentar las medidas de seguridad (tales como vigilancia comunitaria o puestos de policía) con la participación activa de los gestores de los campamentos; establecer procedimientos operativos estándares para tratar incidentes en relación con amenazas específicas, que incluyen la presencia de militantes o elementos armados.

- **Adoptar enfoques de protección comunitarios**, comenzando por lograr que las personas civiles de un sitio y su población de acogida participen activamente en un diálogo para comprender sus perspectivas y percepciones, incluso sus preocupaciones prioritarias y sus mecanismos de supervivencia existentes¹⁹. Evaluar la función que pueden desempeñar estas poblaciones en abogar y negociar directamente su propia protección con los militantes o los elementos armados, y empoderar estos esfuerzos. Otras medidas útiles pueden consistir en aumentar la conciencia de las personas sobre sus derechos, los principios de protección básicos y mensajes clave; establecer canales y procesos para que las personas reporten sus preocupaciones

¹⁹ Los mecanismos de supervivencia pueden incluir el reclutamiento voluntario con fines de supervivencia o de generación de ingresos.

relacionadas con la presencia de militantes o elementos armados en el campamento y otros asuntos de protección (p. ej., a través de los gestores de los campamentos); e implementar actividades para fortalecer la resiliencia de las personas mediante la reducción de su exposición a las amenazas y la necesidad de recurrir a mecanismos de supervivencia perjudiciales.

- **Entablar un diálogo de protección con las autoridades gubernamentales y partes no estatales en el conflicto armado.** Los actores humanitarios deben establecer contacto con todos los actores involucrados en todos los niveles (p. ej., el Estado, los grupos armados organizados, las personas individuales o los grupos que participan en actividades delictivas) para aprovechar diferentes puntos de entrada y centros de poder y de toma de decisiones. Se pueden adoptar varios enfoques (p. ej., el diálogo bilateral y confidencial, la promoción pública) y complementarlos mediante actividades de desarrollo de capacidades y formación que pueden ser mutuamente fortalecedoras (p. ej., hacer participar a las autoridades en asuntos técnicos como el desarrollo de procedimientos operativos estándares puede crear confianza y abrir canales de comunicación). Deben buscar la colaboración de actores tales como relatores, donantes, actores regionales y, según el contexto, líderes y grupos religiosos.

Para aplicar las medidas arriba mencionadas, los actores humanitarios deben comprender y aprovechar sus mandatos, funciones y modalidades de trabajo complementarios. Es de igual importancia compartir información, al tiempo que se respetan las modalidades de trabajo (incluidas la confidencialidad y la protección de datos), a efectos del análisis conjunto y acordar los desafíos operacionales que deben abordarse con carácter prioritario. Finalmente, la estrecha colaboración es importante para desarrollar mensajes clave de protección para el diálogo y la promoción con otros actores.

CONCLUSIÓN

Enfrentados con múltiples desafíos para preservar el carácter civil y humanitario de los sitios durante los conflictos armados, los actores humanitarios deben recurrir a todos los marcos jurídicos aplicables para garantizar una perspectiva amplia de protección y encontrar soluciones prácticas. Los mecanismos de identificación y separación deben ser transparentes. Las salvaguardias de seguridad deben integrar las percepciones que tienen las poblaciones civiles alojadas en los sitios con respecto a su propia seguridad y posibles fuentes de amenazas. Los actores humanitarios deben ser sensibles a las preocupaciones de seguridad de los militantes una vez identificados y separados, incluso, por ejemplo, al aplicar programas voluntarios de reducción de violencia en la comunidad.

Cabe destacar que la preservación del carácter civil y humanitario de los sitios demanda una complementariedad reforzada y una mayor cooperación entre los actores humanitarios. Esto, a su vez debe servir al importante objetivo de reforzar la protección de las personas afectadas por conflictos armados, en particular las personas desplazadas internas y refugiadas. Es necesario compartir sistemáticamente un análisis continuo de protección para informar sobre un entendimiento común entre los actores humanitarios de los asuntos en juego. Los actores humanitarios deben también encontrar maneras eficaces de coordinar su negociación y el diálogo con los principales responsables en todos los ámbitos sobre la base de sus respectivos mandatos y competencias, y respetar las limitaciones inherentes.

Los desafíos y dilemas asociados con la preservación del carácter civil y humanitario de los sitios a menudo exceden la capacidad de los actores humanitarios. Como tal, es necesario para los actores humanitarios que lleguen más allá de su comunidad para contar con la participación de una red más amplia de partes interesadas, influenciar y, cuando lo estimen viable y apropiado, movilizar la acción de los actores políticos, de seguridad, de derechos humanos, de consolidación de la paz y de desarrollo. Sin embargo, se debe centrar la atención en la complementariedad y preservar los principios humanitarios junto con las distinciones en relación con los mandatos, las funciones y las responsabilidades. Los programas voluntarios de reducción de la violencia para grupos armados organizados pertenecientes a una parte en conflicto de nuevo ofrecen un ejemplo de acción conjunta e innovadora. No obstante, estas iniciativas exigen que los actores humanitarios desarrollen una comprensión más profunda del valor añadido y las limitaciones que los actores más allá de su comunidad pueden tener en la protección de las poblaciones afectadas y, en consecuencia, las maneras más apropiadas en que los mismos pueden integrarse a la respuesta operacional.



UNHCR
ACNUR

La Agencia de la ONU
para los Refugiados



CICR