



Directrices Operacionales

sobre el Mantenimiento del
Carácter Civil y Humanitario
del Asilo

Índice

Prefacio.....	7
Parte 1: Introducción.....	9
A. ANTECEDENTES.....	9
B. PANORAMA HISTÓRICO.....	11
C. ALCANCE DE LAS DIRECTRICES.....	13
D. MARCO LEGAL.....	13
Carta de las Naciones Unidas.....	13
Derecho de la neutralidad y derecho internacional humanitario.....	14
Derecho de los refugiados.....	14
Derecho nacional.....	15
Parte 2: Directrices Operacionales.....	17
A. TERMINOLOGÍA.....	17
B. CONSIDERACIONES GENERALES.....	18
C. PRINCIPIOS BÁSICOS.....	19
D. EL PROCESO DE DESARME.....	20
E. EL PROCESO DE IDENTIFICACIÓN DE COMBATIENTES.....	22
Consideraciones generales.....	23
Proceso de identificación.....	23
Indicadores relevantes para su consideración y estándar de la prueba.....	25
F. PROCESO DE SEPARACIÓN E INTERNAMIENTO DE COMBATIENTES.....	26
G. RENUNCIA A ACTIVIDADES ARMADAS.....	29
Verificación de la autenticidad y la permanencia de la renuncia.....	30
Indicadores de la autenticidad y la permanencia de la renuncia.....	31
Incentivos que contribuyen a la autenticidad y la durabilidad de la renuncia.....	31
Características que pueden influir en la extensión del período de verificación.....	32
H. DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADOS DE EXCOMBATIENTES.....	32
I. ACCIONES DE PERSONAS REFUGIADAS INCOMPATIBLES CON EL CARÁCTER CIVIL Y HUMANITARIO DEL ASILO.....	33
J. MENORES ASOCIADOS A FUERZAS ARMADAS.....	35
K. CONSIDERACIONES SOBRE MUJERES Y NIÑAS.....	38
L. COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	39
M. COMBATIENTES QUE NO RENUNCIAN.....	41
DDR (desarme, desmovilización y reintegración).....	41
Mercenarios.....	42

Parte 3: Seguridad en campamentos de refugiados.....	43
A. INTRODUCCIÓN.....	43
B. MEDIDAS PREVENTIVAS.....	43
C. PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD.....	44
D. CUESTIONES DE GESTIÓN DE CAMPAMENTOS.....	46
E. RECLUTAMIENTO DE PERSONAS REFUGIADAS.....	47
Anexo 1: Estudios de caso.....	49
Tanzania.....	49
República Democrática del Congo.....	50
Sierra Leona.....	51
Guinea.....	52
Zambia.....	52
Chad.....	53
Anexo 2: Conclusión del Comité Ejecutivo sobre el carácter civil y humanitario del asilo.....	55
Anexo 3: Conclusiones y cuestiones previas planteadas con ocasión de la mesa redonda de expertos sobre el carácter civil y humanitario del asilo.....	59
Anexo 4: Lista de documentos relevantes.....	69

Créditos de las fotografías

Portada: Sri Lanka, "centros de socorro abierto" apoyados por el ACNUR, ACNUR, M. Kobayashi, 1999

Página 8: Guinea, campamento de refugiados de Katkama, ACNUR, B. Neeleman, 1999

Página 15: Liberia, DDR en el campamento de Scheffling, cerca de Monrovia, ACNUR, H. Caux, 2003

Página 26: Sierra Leona, Excombatientes en el campo de internamiento de Mappede, ACNUR, N. Behring, 2003

Página 37: RDC, Centro de reintegración para ex niños y niñas soldados en Bukavu, ACNUR, F. Fontanini, 2006

Página 38: Liberia, Miembros de las fuerzas armadas gubernamentales/milicias en Ganta, ACNUR, T. Voeten, 2003

Página 44: Sudán, soldados de la UA y del Gobierno de Sudán escoltan a personas desplazadas internas del campamento de Douma mientras buscan madera para leña, ACNUR, H. Caux, 2005

Prefacio

Las presentes Directrices Operacionales sobre el mantenimiento del carácter civil y humanitario del asilo fueron redactadas a solicitud del Comité Ejecutivo del ACNUR, quien en su Conclusión 94 (LIII) de 2002 resaltó la necesidad de formular medidas para el desarme de los elementos armados y la identificación, separación e internamiento de combatientes. Estas Directrices se redactaron teniendo en cuenta las recomendaciones de una Reunión de Expertos celebrada entre los días 9 y 11 de junio de 2004 (véase Anexo 3) y se basan en dos trabajos de investigación encargados como preparación para dicha Reunión de Expertos, así como en consultas internas posteriores. Las Directrices se benefician especialmente del informe de investigación sobre el mantenimiento del carácter civil y humanitario del asilo redactado por Rosa da Costa y publicado en 2004 en la serie de investigación legal y de política de protección del Departamento de Protección Internacional del ACNUR (ahora, División de Servicios de Protección Internacional).

Pese a la existencia de principios jurídicos consolidados y directivas aplicables a la cuestión del mantenimiento del carácter civil del asilo y a la separación e internamiento de combatientes, la respuesta en el terreno sigue siendo a menudo inadecuada: los Gobiernos, pero también las agencias internacionales, dan muestra de reticencia e incapacidad a la hora de asumir responsabilidades. Si bien la responsabilidad última de mantener el carácter civil del asilo y la seguridad en general recae sobre los Estados, las Directrices sugieren abordar cuestiones de identificación, separación e internamiento desde un enfoque colaborativo, con objeto de garantizar que el proceso de identificación, separación e internamiento se beneficie de una orientación experta y se implemente de manera clara y transparente. Entre los actores más relevantes implicados en este proceso cabría destacar ante todo a los gobiernos, el DOMP, el ACNUR, el CICR y ONG nacionales e internacionales. Otras agencias de las Naciones Unidas, como el UNICEF, pueden desempeñar también un papel importante.

El carácter civil y humanitario del asilo es un aspecto fundamental para la seguridad de las personas refugiadas, y constituye una importante norma de protección internacional. Los campamentos de refugiados son especialmente vulnerables a las violaciones de este principio. El fracaso a la hora de hacer frente a las violaciones puede derivar también en amenazas a la paz y la seguridad internacionales. De esta situación se desprende que la participación de los órganos políticos de Naciones Unidas en la materia está plenamente justificada.

Varios organismos de Naciones Unidas han prestado atención a esta cuestión y sus conclusiones pueden utilizarse como base de promoción ante los Estados. El impacto adverso de elementos armados y combatientes sobre las poblaciones refugiadas se ha convertido desde 1999 en un tema recurrente en los informes del Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad sobre "Protección de los civiles en los conflictos armados". El Consejo de Seguridad, en su Resolución 1296 (2000), invitó al Secretario General a que señale su atención a situaciones en que la presencia de elementos armados en entornos de refugiados pueda suponer amenazas a la paz y la seguridad regional. Una Ayuda Memoria acerca de la evolución de las prioridades de protección, adoptada inicialmente por el Consejo de Seguridad en marzo de 2002 y revisada en diciembre de 2003, supone un fundamento adicional para que el Consejo de Seguridad revise aquellas situaciones en las que se precisa apoyo para lograr el desarme de elementos armados, así como la identificación, separación e internamiento de combatientes.

Existen posibilidades para que el ACNUR explore un mayor papel del sistema de las Naciones Unidas en el apoyo a las actividades de separación. Los informes periódicos del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre protección de los civiles ofrecen elementos para definir misiones de mantenimiento de la paz, al tiempo que una mejor coordinación interinstitucional

facilita también la planificación de misiones integradas. El Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios supervisa un Grupo de Aplicación para la protección de los civiles que lidera los esfuerzos para desarrollar un método más sistemático de información sobre la evolución de problemas clave de protección en situaciones de conflicto armado. Esto incluye a personas

refugiadas y desplazadas internas, así como la amenaza que la presencia de elementos armados supone para ellas.



Se podrían explotar estos mecanismos para prestar mayor atención a los desafíos operativos que plantea la separación de combatientes; en este sentido, es muy relevante la relación del ACNUR con el DOMP. La experiencia única del DOMP debería facilitar el debate sobre una definición más precisa de los mandatos de mantenimiento de la paz, con objeto de abordar adecuadamente la identificación, la separación y el internamiento de combatientes. El DOMP también podría prestar ayuda en

forma de asistencia operativa, aporte de expertos y observadores militares, capacitación o recomendación de despliegues de policía civil.

Las operaciones de mantenimiento de la paz de reciente creación tienen el mandato claro de proteger las instalaciones de las Naciones Unidas y a la población civil bajo amenaza inminente, si bien bajo la advertencia de que sea “en la medida de sus posibilidades y dentro de las zonas en que estén desplegadas”. Las operaciones de mantenimiento de la paz tendrán el mandato de operar en zonas que salen de un conflicto, pero no más allá de las fronteras del Estado que acoge la misión. La Resolución 1625 (2005) del Consejo de Seguridad, de muy reciente aparición, destaca la importancia de adoptar un enfoque regional con respecto a la prevención de conflictos, en particular programas de desarme, desmovilización y reintegración, así como la reintegración efectiva y sostenible de los excombatientes. En este contexto regional, el DOMP podría desempeñar también un papel atendiendo a preocupaciones en materia de seguridad desde un planteamiento transfronterizo.

El principal interés del ACNUR lo constituyen la seguridad de las personas refugiadas y la garantía de que se mantiene el carácter civil y humanitario del asilo. Si bien la eliminación de las causas originarias de los conflictos armados y la reducción del flujo de armas son las soluciones definitivas que debe perseguir la comunidad internacional, la protección física de las personas refugiadas en campamentos y asentamientos de refugiados sigue siendo responsabilidad principalmente del país de acogida. Las presentes Directrices suponen la contribución del ACNUR al incremento de la protección, tanto por lo que respecta al derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, como en cuanto al derecho a la vida y a la seguridad de las personas refugiadas.

Sección de Asesoramiento Jurídico y Operaciones de Protección
División de Servicios de Protección Internacional
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Ginebra, septiembre de 2006

Parte 1:

Introducción

A. ANTECEDENTES

El Preámbulo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (en adelante, la Convención de 1951), reconoce el carácter social y humanitario del problema de las personas refugiadas¹. Del mismo modo, el Estatuto del ACNUR establece que la labor de la Oficina será humanitaria y social². Es un principio universalmente reconocido que la concesión de asilo y el reconocimiento de la condición de persona refugiada es un acto pacífico, apolítico y humanitario.

Con objeto de asegurar el carácter civil y humanitario del asilo, resulta de vital importancia que el otorgamiento de asilo beneficie exclusivamente a poblaciones civiles. El derecho internacional humanitario, a través de su “principio de distinción”, prevé la protección de poblaciones y objetivos civiles frente a ataques militares, y los distingue de los miembros de las fuerzas armadas. A estos últimos se les otorga el estatus de combatientes y por lo tanto tienen el derecho de participar en las hostilidades, al tiempo que se convierten en objetivo legítimo de ataques militares. El derecho de los refugiados, por su parte, se ha visto influido por este principio fundamental de distinción en relación con su precepto básico en virtud del cual los campamentos y asentamientos de refugiados deben destinarse únicamente a albergar poblaciones civiles y no a combatientes, con objeto de asegurar el carácter humanitario del asilo.

La presencia de combatientes³ en un flujo de personas refugiadas o en campamentos o zonas pobladas por personas refugiadas supone una amenaza al principio fundamental del carácter civil y humanitario del asilo y para la propia institución del asilo. Puede generar graves preocupaciones de seguridad para las personas refugiadas, los Estados receptores y las comunidades de acogida, así como para el personal humanitario. Como consecuencia de su desplazamiento, las personas refugiadas son vulnerables a toda una serie de problemas de seguridad causados por la ruptura de las estructuras sociales y las normas culturales; la separación y pérdida de familiares y apoyo comunitario, y la impunidad de los autores de delitos y actos de violencia. En este contexto, la presencia de combatientes acentúa la situación ya que puede provocar ataques transfronterizos y presenta un elevado riesgo de desembocar en instancias de reclutamiento militar forzado, quebrantamiento generalizado del orden público, incremento de la violencia física y abuso sexual, manipulación política y un desvío de la ayuda humanitaria. El deterioro de la situación de seguridad en áreas alrededor de campamentos de refugiados puede afectar a la zona de acogida y crear fuentes de tensión entre la población refugiada y las comunidades de acogida. Cuando las autoridades no pueden seguir tolerando la situación de seguridad, las personas refugiadas pueden verse sometidas a devolución. La presencia de combatientes en los campamentos también puede impedir la materialización de soluciones duraderas como la repatriación voluntaria y la integración local.

¹ La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 indica en su Preámbulo: “Expresando el deseo de que todos los Estados, reconociendo el carácter social y humanitario del problema de los refugiados, hagan cuanto les sea posible por evitar que este problema se convierta en causa de tirantéz entre Estados”. Declaración de las Naciones Unidas sobre el asilo territorial, adoptada en la Resolución 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967: “Reconociendo que el otorgamiento por un Estado de asilo [...] es un acto pacífico y humanitario y que, como tal, no puede ser considerado inamistoso por ningún otro Estado”.

² Quinto párrafo del preámbulo del Estatuto del ACNUR.

³ Véanse las definiciones en la Parte II, donde se explica que el uso del término “combatiente” en las presentes Directrices no corresponde con el significado específico del término en el derecho internacional humanitario.

En algunos contextos, la militarización de los campamentos puede poner en peligro la seguridad nacional e incluso la estabilidad regional, además de amenazar las relaciones entre Estados. El riesgo resultante para la seguridad y una capacidad de respuesta a menudo limitada pueden llevar a potenciales Estados de acogida a denegar por completo a personas refugiadas y solicitantes de asilo el acceso a protección internacional, o bien limitar la libertad de circulación y otros derechos de las personas refugiadas que suelen ir asociados al asilo. Aunque suponga un gran desafío, no cabe duda que delimitar la distinción entre personas refugiadas, por un lado, y combatientes, por otro, repercute claramente en interés de los Estados, de los refugiados y de la institución del asilo en su conjunto.

En una situación de afluencia a gran escala en la que personas refugiadas cruzan fronteras para huir de un conflicto armado, la seguridad física es una de las principales prioridades de las personas en busca de asilo. El derecho a la vida y a la seguridad de las personas es uno de los derechos humanos fundamentales que las personas refugiadas pretenden proteger. Las amenazas pueden proceder de diversos actores tales como militares y policía, grupos armados organizados, organizaciones criminales, población local u otros refugiados. Pueden adoptar formas muy variadas, como violencia física y sexual, actos delictivos y ataques a campamentos de refugiados, minas terrestres, reclutamiento forzado o la infiltración de combatientes en zonas habitadas por población refugiada.

Las soluciones a los problemas de seguridad deben buscarse de manera holística, teniendo en cuenta las circunstancias locales, a la vez que se enfrentan todas las cuestiones principales. Puesto que las cuestiones de seguridad están inevitablemente relacionadas, será preciso considerar una combinación de enfoques. Para ello será necesario desarrollar una estrategia integral que involucre a una multitud de actores relevantes.

Con objeto de crear una mejor comprensión de lo que puede ser un asunto muy complejo y delicado, las presentes Directrices ofrecen una explicación del contexto legal, en el que existen estrechos vínculos entre el derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos. En esta línea, las presentes Directrices pretenden aportar una orientación práctica sobre las acciones que deben adoptarse cuando existen indicios de combatientes infiltrados en campamentos o asentamientos de refugiados, o amenazas de que esto suceda. Las Directrices analizan también qué actores relevantes pueden colaborar en la prevención de la militarización de los campamentos, abordando para ello la cuestión de los flujos mixtos (es decir, afluencias masivas de personas refugiadas que se caracterizan por la presencia mixta tanto de refugiados como de combatientes) desde el comienzo de una crisis. Un capítulo sobre problemas en la gestión de la seguridad en campamentos de refugiados pretende demostrar hasta qué punto es necesario enfrentar la cuestión de la separación en el contexto de una estrategia holística que fomente la seguridad de las personas refugiadas.

Una gran variedad de factores influirán en el éxito del desarme de elementos armados, así como de la identificación, separación e internamiento de combatientes. Muchos países que precisan adoptar medidas en este sentido carecen de los recursos financieros suficientes, o dan muestras de simpatía política o militar hacia los combatientes. Factores geográficos, como largas distancias de fronteras sin control y con infraestructuras deficientes, crean nuevos desafíos para evitar que elementos militares crucen fronteras y se infiltren en las comunidades refugiadas. Resulta de vital importancia la distribución de la carga a nivel internacional por medio del suministro de recursos técnicos y financieros, incluida la capacitación de fuerzas de seguridad. Sin embargo, en última instancia el éxito dependerá a menudo en gran medida de la disponibilidad de voluntad política por parte del Gobierno de acogida. En este sentido, se espera que las presentes Directrices sirvan también como herramienta de promoción para recalcar a los Estados la importancia de adoptar medidas, así como los riesgos de la inercia.

B. PANORAMA HISTÓRICO

El problema de la inseguridad de los campamentos de refugiados y de su carácter civil y humanitario fue llevado por primera vez al conocimiento del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado en 1979 en el contexto de los ataques armados contra campamentos de refugiados en el África meridional⁴. El Alto Comisionado encargó un estudio sobre esta cuestión⁵ y, en 1983, en su informe ante el Subcomité Plenario sobre protección internacional, declaró que “en caso de ataques militares contra campamentos y asentamientos de refugiados, los elementos políticos y apolíticos (es decir, humanitarios) están siempre estrechamente relacionados. Por lo tanto, puede no ser posible que el Alto Comisionado lleve a cabo acciones eficaces, ni siquiera para alcanzar sus objetivos meramente humanitarios, a no ser que lo haga en estrecha cooperación con los órganos políticos de las Naciones Unidas y en estrecha colaboración con el Secretario General de las Naciones Unidas, las cuales deben establecerse en todos los casos” (traducción libre).

El Comité Ejecutivo siguió buscando el consenso sobre un conjunto de principios en relación con los ataques contra campamentos de refugiados. La mayoría de las conclusiones adoptadas sobre esta materia siguieron siendo bastante genéricas, limitándose a destacar que los Estados “hagan todo lo posible para garantizar que se mantenga el carácter civil y humanitario de esos campamentos y asentamientos”⁶.

Entretanto, la Asamblea General de Naciones Unidas tomó nota de las preocupaciones del ACNUR y en 1984 adoptó una Resolución⁷ en la que condenó todas las violaciones de los derechos y la seguridad de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, en particular las perpetradas mediante ataques militares o ataques armados contra campamentos y asentamientos de refugiados.

En su informe de 1998 sobre África⁸, el Secretario General propuso que se creara “un mecanismo internacional para ayudar a los gobiernos que acogen refugiados a mantener la seguridad y la neutralidad de los campamentos y asentamientos”. En consecuencia, el 19 de noviembre de 1998 el Consejo de Seguridad adoptó su Resolución 1208, en la que instaba a los Estados africanos a establecer mecanismos de protección para las personas refugiadas, especialmente las relativas a la ubicación de los refugiados a una distancia razonable de la frontera de su país de origen y a la separación entre las personas refugiadas y otras que no tengan derecho a protección internacional. La Resolución también instaba a los Estados africanos a recabar asistencia internacional según procediera⁹.

El informe del Secretario General sobre África de 1998 es también uno de los primeros documentos en los que se plantea el concepto de protección de los civiles en los conflictos

⁴ Conclusión del Comité Ejecutivo N° 14 (XXX), 1979.

⁵ Conclusión del Comité Ejecutivo N° 27 (XXXIII), 1982.

⁶ Véanse en concreto las Conclusiones 32, 33, 45 y 48 del Comité Ejecutivo.

⁷ A/Res/39/140, de 14 de diciembre de 1984.

⁸ Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África, A/52/871 – S/1998/318, de 13 de abril de 1998.

⁹ En julio de 1998, en consultas con el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Alto Comisionado presentó una propuesta de “escala de opciones” con objeto de abordar los distintos tipos y grados de inseguridad que suelen plantearse en zonas habitadas por población refugiada. La opción “blanda” incluye medidas preventivas que pueden ser adoptadas por los Estados, quizá con el apoyo de la comunidad internacional, tales como limitar el tamaño de los campamentos, garantizar una distancia de seguridad razonable de la frontera de su país de origen e incorporar a los líderes de la población refugiada en la toma de decisiones sobre la gestión del campamento. En esta opción los Gobiernos deben considerar la separación de combatientes, mientras que la comunidad internacional puede prestar ayuda a las fuerzas nacionales del orden público. La opción “intermedia” podría incluir el despliegue de observadores civiles de múltiples nacionalidades o de una fuerza internacional de policía en apoyo de los esfuerzos de mantenimiento del orden. Por último, como medida de último recurso, la opción “dura” se refiere al despliegue de una operación de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, o bien de una fuerza multinacional o regional de conformidad con el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, o incluso de acuerdo con los Capítulos VII y VIII en caso de que no exista consentimiento para una intervención externa.

armados, con la firme recomendación de prestar más atención a la vigilancia e información sobre el respeto a las normas humanitarias y de derechos humanos durante conflictos armados.

Desde entonces, se han intensificado los esfuerzos para conseguir métodos más sistemáticos de información sobre la protección de los civiles en los conflictos armados. En 1999 el Consejo de Seguridad solicitó expresamente al Secretario General la preparación de un informe con recomendaciones sobre cómo el Consejo podría mejorar la protección física y legal a civiles en situaciones de conflicto armado. Esto ha generado tanto informes periódicos del Secretario General como de sesiones informativas bianuales orales del Coordinador de Socorro Humanitario al Consejo de Seguridad, que se beneficia de informes más regulares y coherentes por parte de las agencias de Naciones Unidas pertinentes¹⁰.

El 19 de abril de 2000 el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1296¹¹, que consideró la importancia de proteger a los civiles en los conflictos armados y en particular invitó al Secretario General a señalar a la atención del Consejo situaciones en que las personas refugiadas y desplazadas internas sean vulnerables a las amenazas de hostigamiento o en que sus campamentos sean vulnerables a la infiltración de elementos armados y en que esas situaciones puedan constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. En tales casos, el Consejo estaría dispuesto a intervenir para contribuir a establecer un entorno seguro para los civiles amenazados por los conflictos, especialmente prestando apoyo a los Estados que corresponda a este respecto. Un importante hito de este proceso fue la adopción en abril de 2006 de la Resolución 1674 del Consejo de Seguridad sobre protección de los civiles en los conflictos armados¹².

En ese mismo año, el ACNUR puso en marcha las Consultas Globales sobre Protección Internacional, en las que se entabló un diálogo amplio con Estados y otros asociados para explorar el mejor modo de revitalizar el régimen internacional existente para la protección de personas refugiadas, al tiempo que se aseguraba flexibilidad para hacer frente a nuevos problemas y desafíos. La cuestión del carácter civil del asilo apareció en el orden del día de las Consultas Globales y se presentaron diversos principios rectores y recomendaciones concretas¹³.

El consiguiente Programa de Protección aboga por abordar las preocupaciones relativas a la seguridad de manera más eficaz, por medio de la dotación de recursos a los Estados para garantizar la seguridad de las personas refugiadas y para separar los elementos armados de las poblaciones refugiadas, además de mediante el abordaje de problemas de reclutamiento militar de personas refugiadas y de prevención de la violencia sexual y de género y basada en la edad.

Como consecuencia, el Comité Ejecutivo pretendió enfrentar la cuestión mediante la adopción de la Conclusión 94 (LIII) 2002 relativa al carácter civil y humanitario del asilo. La Conclusión exhorta al ACNUR para que contribuya a la formulación de medidas para el desarme de los elementos armados y la identificación, separación e internamiento de los combatientes, incluido el esclarecimiento de los procedimientos y normas pertinentes. Las presentes Directrices son una respuesta a esta necesidad identificada.

¹⁰ Véanse la solicitud de un informe en la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 12 de febrero de 1999 (S/PRST/1999/6) y los consiguientes informes S/1999/957, S/2001/331, S/2002/1300, S/2004/431 y S/2005/740.

¹¹ S/RES/1296 (2000).

¹² S/RES/1674 (2006).

¹³ EC/GC/01/5, de 19 de febrero de 2001, y EC/GC/01/8/Rev.1, de 28 de junio de 2001.

C. ALCANCE DE LAS DIRECTRICES

Estas Directrices cubren situaciones en las que flujos mixtos (es decir, afluencias masivas de personas refugiadas que se caracterizan por la presencia mixta tanto de refugiados como de combatientes) ingresan en un país vecino como consecuencia de un conflicto armado interno o internacional. Así pues, las Directrices pretenden abordar la cuestión de la militarización de los campamentos y asentamientos de refugiados en países de asilo partiendo del objetivo de garantizar la seguridad de las poblaciones refugiadas.

D. MARCO LEGAL

Carta de las Naciones Unidas

Considerado la piedra angular de la Carta de las Naciones Unidas, el artículo 2.4 sienta la base de la obligación de los Estados de desarmar a los elementos armados y separar e internar a combatientes en conflictos armados tanto internacionales como internos. El artículo 2.4 obliga a los Estados a abstenerse “de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”.

El artículo 2.4 se considera parte integrante del derecho internacional consuetudinario¹⁴ y debe entenderse e interpretarse en el sentido más amplio de la Carta de las Naciones Unidas, en concreto de su artículo 1, en el que se enumeran los propósitos de las Naciones Unidas para fomentar entre las naciones relaciones de amistad, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter humanitario y mantener la paz y la seguridad internacionales: el propósito principal de la Carta de las Naciones Unidas. Resulta especialmente relevante la Resolución 2625, que adopta la *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*¹⁵. Entre otros, establece los siguientes principios:

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o de bandas armadas, incluidos los mercenarios, para hacer incursiones en el territorio de otro Estado.

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los actos a que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza. [...]

Todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado, y de intervenir en una guerra civil de otro Estado.

De este modo, las prohibiciones establecidas en la Carta se extienden más allá de los ataques militares entre Estados para incluir ataques perpetrados mediante fuerzas irregulares tales como bandas armadas, mercenarios o rebeldes. La Carta prohíbe igualmente apoyar, fomentar o incluso tolerar actividades armadas a cargo de personas particulares, sean nacionales o extranjeras. Además, como ya se ha mencionado, los Estados tienen la obligación de suprimir y evitar que particulares utilicen su

¹⁴ La naturaleza del artículo 2.4, así como el tipo de acciones que quedan prohibidas en virtud del mismo, fueron objeto de interpretación por parte de la Corte Internacional de Justicia en el caso *Nicaragua v. EE.UU.* (1986) CIJ 14 (27 de junio de 1986). En este caso, la corte argumentó entre otros que el artículo 2.4 es en efecto una declaración de derecho consuetudinario y que el tipo de prohibiciones resultante de dicha disposición se extiende a actos de menor gravedad que un ataque armado directo.

¹⁵ Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970.

territorio con objeto de atacar a otro Estado o de instigar un cambio violento de su régimen. El país de acogida tiene un deber de diligencia en este sentido, de tal modo que debe aplicar los medios de que disponga para suprimir o evitar estos hechos ilícitos en situaciones en las que el riesgo sea previsible; lo contrario supondría una infracción del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas.

Derecho de la neutralidad y derecho internacional humanitario

La Quinta Convención de La Haya¹⁶ establece el deber de una potencia neutral de internar a los ejércitos beligerantes que reciba en su territorio y no tolerar que cometan actos hostiles desde su territorio¹⁷.

A pesar de que formalmente la Quinta Convención de La Haya solo resulta aplicable en relación con conflictos armados internacionales, viene siendo generalmente aceptada su aplicación por analogía en casos de conflictos no internacionales en los que combatientes ya sea del lado gubernamental o pertenecientes a grupos opositores armados huyen a un Estado neutral¹⁸.

El deber derivado del derecho de la neutralidad se asemeja a las obligaciones establecidas en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, tal y como se ha descrito más arriba. Parece razonable concluir que estas disposiciones de la Quinta Convención de La Haya forman parte de las normas fundamentales aplicables a todos los conflictos armados y que han alcanzado el estatus de derecho consuetudinario.

Derecho de los refugiados

La mera existencia del derecho internacional de los refugiados y de la protección que éste confiere se basa en la premisa de que la comunidad internacional acepte su carácter eminentemente neutral y, más concretamente, el carácter pacífico y humanitario (apolítico) del asilo. Así pues, la concesión del asilo por parte de un Estado de acogida no puede considerarse un acto inamistoso por parte del país de origen¹⁹.

Esta idea se expresa en el Preámbulo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante, la Convención de 1951), según el cual: *“Las Altas Partes Contratantes [expresan] el deseo de que todos los Estados, reconociendo el carácter social y humanitario del problema de los refugiados, hagan cuanto les sea posible por evitar que este problema se convierta en causa de tirantez entre Estados”*²⁰. La Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África (en adelante, la Convención de la OUA) reitera este principio al declarar expresamente que *“[l]a concesión del derecho de asilo a los refugiados constituye un acto pacífico y humanitario y no puede ser considerado por ningún otro Estado como una falta de amistad”*²¹.

Con objeto de preservar de manera eficaz el carácter civil y humanitario del asilo, los Estados de acogida deberán garantizar que no se dé a los campamentos y asentamientos de refugiados un mal uso con fines políticos ni sean explotados en apoyo de objetivos militares, así como prevenir que los campamentos de refugiados acaben sirviendo como bases de adiestramiento militar, proporcionando descanso y recuperación para combatientes o sean víctimas de actividades de reclutamiento. Por lo tanto, resulta esencial que los Estados separen de manera eficaz a los combatientes de las poblaciones refugiadas tanto para asegurar la protección y la seguridad

¹⁶ Quinta Convención de La Haya de 1907 relativa a los derechos y a los deberes de las potencias y de las personas neutrales en caso de guerra terrestre.

¹⁷ Véanse en concreto los artículos 5 y 11 de la Quinta Convención de La Haya.

¹⁸ CICR, “El carácter civil del asilo: La separación de los elementos armados de los refugiados”, Declaración oficial ante la primera reunión de las Consultas Globales del ACNUR sobre la Protección Internacional, 8 y 9 de marzo de 2001, <http://www.icrc.org>.

¹⁹ Véase la Resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General, Declaración sobre el asilo territorial.

²⁰ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, párrafo quinto del Preámbulo.

²¹ Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África, aprobada el 10 de septiembre de 1969 (entrada en vigor el 20 de junio de 1974), artículo II, párrafo 2.

física de las personas refugiadas, como para respetar el carácter pacífico del asilo frente a otros Estados. El deber de separar combatientes de personas refugiadas queda articulado de manera muy explícita en el Preámbulo de la Convención de la OUA, que establece la necesidad de hacer una distinción entre un refugiado y una persona con el único propósito de fomentar la subversión desde el extranjero, disposición que se desarrolla en más detalle en el artículo 3.2 por el cual los Estados se comprometen a prohibir a los refugiados establecidos en sus respectivos territorios que ataquen a cualquier Estado miembro de la OUA²².

El derecho de los refugiados también impone obligaciones a las personas refugiadas. Aparte de su deber evidente contemplado en el artículo 2 de la Convención de 1951 de acatar las leyes de su país de acogida, también podría aplicarse el artículo 9 para hacer efectivo el principio de neutralidad del asilo por lo que respecta a personas solicitantes de asilo²³. La Convención de la OUA establece una obligación similar a la contemplada en el artículo 2 de la Convención de 1951, pero añade una prohibición explícita de que las personas refugiadas participen en toda actividad subversiva dirigida contra un Estado Miembro de la OUA²⁴.

Derecho nacional

El derecho internacional obliga a los Estados a separar e internar a los combatientes que se hayan introducido en su territorio. Esta obligación se basa principalmente en el interés de los Estados por mantener relaciones amistosas con los demás Estados y por evitar agresiones contra los mismos. Puesto que la presencia de combatientes en el territorio de un Estado tiene implicaciones para sus relaciones internacionales, la capacidad de un Estado de gestionar estas cuestiones debe guiarse por el derecho internacional y no considerarse un asunto puramente interno que correspondiera exclusivamente al ámbito de su jurisdicción penal.

No obstante, pueden existir buenas razones para que un Estado ponga en marcha un procedimiento penal contra combatientes para proteger la seguridad nacional, evitar actividades subversivas y abordar instancias de posesión ilegal de armas y reclutamiento forzado. En la medida en que un Estado de acogida cumpla con sus obligaciones internacionales, debería poder confiar en sus procedimientos penales nacionales como complementarios y no sustitutivos del derecho internacional.



²² En el párrafo 2 los Estados Signatarios se comprometen a prohibir a “los refugiados establecidos en sus respectivos territorios que ataquen a cualquier Estado miembro de la OUA mediante cualesquiera actividades que puedan dar origen a tirantez entre los Estados miembros, y especialmente mediante el uso de armas, o por conducto de la prensa y de la radio”.

²³ Atle Grahl-Madsen, *Comentario a la Convención sobre los Refugiados de 1951*, ACNUR, Ginebra, 1963, p. 43, documento en inglés. “Otras circunstancias graves y excepcionales” podrían incluir situaciones que se aproximen a la guerra, por ejemplo la neutralidad en un conflicto entre países importantes o colindantes; un período en el que el Estado se vea amenazado por una agresión armada por parte de otro Estado, o la existencia de una amenaza de guerra civil. Solo es posible aplicar medidas provisionales en aquellos casos en que exista alguna razón para sospechar que una persona concreta supone una amenaza para la seguridad nacional. Por “persona” se entenderá alguien que dice ser refugiado, un presunto refugiado o alguien acerca de quien existen razones para creer que es un refugiado. Puesto que los combatientes no son considerados solicitantes de asilo, quedan fuera del alcance de este artículo.

²⁴ Artículo III, párrafo 1.

Parte 2:

Directrices Operacionales

A. TERMINOLOGÍA

Combatientes

En virtud del derecho internacional humanitario, el término “combatiente” hace referencia a los miembros de las fuerzas armadas de un Estado. Los combatientes pueden participar en las hostilidades y, si son capturados, pueden acogerse a la protección debida a los prisioneros de guerra. Tienen que respetar el derecho internacional humanitario igual que cualquier otra persona en una situación de conflicto armado. Las personas que no forman parte de las fuerzas armadas de un Estado, como por ejemplo “rebeldes” e “insurgentes” en conflictos armados internos, no son consideradas combatientes. Esto significa que no pueden participar en las hostilidades y que pueden ser juzgadas de acuerdo con la legislación nacional por su mera participación. En caso de que ser capturadas, no pueden acogerse a la condición de prisioneros de guerra y tienen derecho a condiciones mínimas de detención y trato. Además, también deben respetar el derecho internacional humanitario.

No obstante, a los efectos de asegurar la naturaleza civil y humanitaria del asilo, debe hacerse hincapié en identificar a todas las personas que supongan una amenaza para los refugiados como consecuencia de su participación en actividades armadas, razón por la cual deben ser separadas. De este modo, a los efectos de las presentes Directrices, el término “combatiente” se aplicará a cualquier hombre o mujer miembro de fuerzas armadas regulares o de un grupo armado irregular, o a alguien que haya venido participando activamente en actividades y hostilidades militares, o que haya desarrollado acciones para reclutar o adiestrar a personal militar, o que haya ocupado un puesto de mando o de toma de decisiones en una organización armada regular o irregular, y que se encuentre en el país de acogida.

Un excombatiente es una persona que ha sido combatiente en el pasado pero ha renunciado de manera sincera y permanente a todas las actividades que se pueden atribuir a los combatientes.

Elementos armados

Hace referencia a todas las personas portadoras de armas, que pueden ser tanto combatientes como civiles. Se pretende incluir a civiles que puedan portar armas por razones de defensa propia o por otros motivos no relacionados con actividad militar alguna (por ejemplo, rifles de caza o armas defensivas). Todos los elementos armados deben desarmarse al cruzar la frontera y adentrarse en un país de acogida, pero solo los combatientes tienen que ser separados e internados.

Reclutamiento

El término reclutamiento incluye el alistamiento obligatorio, forzado y voluntario en cualquier fuerza o grupo armado, ya sea regular o irregular.

Internamiento

Se trata de un término legal que hace referencia a la restricción a la libertad de circulación que se impone a una persona (internada). A los efectos de las presentes Directrices, se hace referencia al régimen de internamiento tal y como se establece en los artículos 11 y 12 de la Quinta Convención de La Haya de acuerdo con las normas de neutralidad.

Menores asociados a fuerzas armadas

Este término hace referencia a cualquier persona menor de 18 años que forme parte de fuerzas armadas regulares o de grupos armados irregulares en cualquier calidad, no limitada a la participación real en combates armados en un momento dado. Incluye a niñas reclutadas con finalidades sexuales o para matrimonios forzados. El término va más allá de niños o niñas que portan o tienen armas, que corresponde con el concepto más reducido de *niños y niñas soldados*²⁵.

Desertor

Un desertor es un miembro de las fuerzas armadas (no de grupos irregulares) en un conflicto armado, que pone fin de manera unilateral a su servicio militar con la intención de abandonar sus obligaciones militares. Se presume que un desertor ha renunciado a sus actividades militares, pero sigue siendo necesario confirmar que lo haya hecho de manera sincera. A los efectos de separación e internamiento, los desertores deben ser tratados como combatientes a la espera de una valoración de la sinceridad de sus intenciones.

Militarización de un campamento de refugiados

Se trata de los constantes casos de ataques militares o armados y de otras amenazas para la seguridad de los refugiados, incluidas la infiltración y la presencia de elementos armados en los campamentos y zonas de asentamiento de refugiados, así como el reclutamiento forzado de personas refugiadas residentes en los campamentos. El uso por parte del país de acogida de su personal militar regular para la protección de campamentos y asentamientos de refugiados no constituye la militarización de los mismos.

B. CONSIDERACIONES GENERALES

Hoy en día la mayoría de los conflictos armados tienen naturaleza interna más que internacional. Esto da lugar a enormes desafíos por lo que respecta a la identificación de elementos armados que huyen de conflictos armados internos, ya que en la práctica resultaría muy difícil diferenciar a quienes han participado en combates y a quienes no. Los miembros de milicias rara vez visten uniformes, o si lo hacen puede que los escondan junto con sus armas y se entremezclen con los civiles. Los conflictos armados internos modernos se caracterizan por la volatilidad, el riesgo de contagio a países vecinos o la influencia y el apoyo de otras naciones. Con frecuencia esto conduce a patrones de movilización, desmovilización y removilización, así como a instancias de reclutamiento forzado de menores y de otros civiles en el esfuerzo bélico, dificultando la diferenciación entre combatientes, excombatientes y el resto. En tales circunstancias, el riesgo de militarización de los campamentos de refugiados es elevado. En situaciones en las que resulta fácil identificar a los combatientes, por ejemplo si llevan armas, puede que sean superiores en fuerza a las autoridades del gobierno de acogida, planteando pues una amenaza para

²⁵ Véase Acción por los Derechos de la Niñez, "Critical Issues", Child Soldiers, donde se utiliza el término niños soldados.

quienes pretendan desarmarlos²⁶. La cuestión se puede complicar más aún en caso de que, como consecuencia de un conflicto armado interno, las autoridades del país de acogida no tengan acceso a las zonas del país en las que residen las personas refugiadas o a aquellas en las que no esté presente un gobierno central operativo. Este escenario implicaría negociar con actores no estatales para garantizar el acceso hasta la población refugiada. La existencia de esta inestabilidad dentro del país de acogida plantea además graves riesgos de seguridad para las poblaciones refugiadas y afectadas, al tiempo que incrementa considerablemente el riesgo de militarización de los campamentos de refugiados a cargo de facciones locales o exiliadas, incluyendo instancias de reclutamiento forzado.

Estas y otras limitaciones similares plantean graves desafíos para la ejecución efectiva de actividades de identificación y separación. Idealmente, las actividades de identificación y separación se llevan a cabo lo antes posible, preferiblemente incluso en el punto de entrada, a cargo de personal formado y en un lugar en el que existan instalaciones de separación disponibles. Lo más probable es que las condiciones para que esto sea así sean la excepción más que la norma, y por ello es importante desarrollar una estrategia que tenga en cuenta todos los casos posibles. Las presentes Directrices pretenden definir medidas para mantener el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados. Algunas medidas buscan prevenir que elementos armados y combatientes se infiltren en los campamentos y asentamientos, mientras que otras tienen como objetivo enfrentar situaciones en las que se haya puesto en peligro la seguridad. También puede haber casos en los que una separación forzada no sea recomendable o sea imposible, de modo que haya que considerar medidas alternativas conducentes a neutralizar la influencia militar sobre las personas refugiadas.

C. PRINCIPIOS BÁSICOS

Tratar con la presencia de combatientes y elementos armados en campamentos y asentamientos de refugiados es una tarea muy delicada y potencialmente arriesgada, además de un área en la que se producen frecuentes interacciones entre actores humanitarios y militares. Naturalmente, el mayor interés de los actores humanitarios es que la población civil esté protegida, pero no tienen el mandato ni el conocimiento para hacer frente a elementos militares. Por ello, es preciso contar con apoyo militar para garantizar la seguridad de las personas refugiadas y de los trabajadores humanitarios. A continuación se enumera una serie de principios básicos que deberían guiar los enfoques al desarme de elementos armados y a la identificación, separación e internamiento de combatientes.

1 No devolución y admisión al territorio

Se debe brindar acceso a seguridad sin obstáculos a todas las personas que huyen de una situación de conflicto armado y que buscan protección en el territorio de un país de acogida; no se debe rechazar a nadie en la frontera²⁷. La necesidad de identificar y separar a los combatientes no debe ser excusa para la devolución de personas refugiadas o solicitantes de asilo. Así pues, en una situación de afluencia a gran escala en la que se aplica un reconocimiento colectivo de la condición de refugiados y en la que no queda claro quién es combatiente y quién no lo es, no se debería denegar la entrada a nadie por la mera sospecha de que dicha persona pueda ser un combatiente. Una excepción aceptable a este principio se presenta cuando la persona en cuestión va claramente armada, en cuyo caso su acceso al territorio puede quedar supeditado a que deponga las armas.

2 Evaluación del impacto en la seguridad

Antes de iniciar el desarme de elementos armados y la identificación, separación e internamiento de combatientes, es preciso llevar a cabo una profunda evaluación de seguridad, a partir de

²⁶ ACNUR, Consultas Globales sobre la Protección Internacional, El carácter civil del asilo: La separación de los elementos armados de los refugiados, EC/GC/01/5, de 19 de febrero de 2001, documento en inglés.

²⁷ Véase la Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR N° 99 (LV) 2004, párrafo (I).

la cual se decidirá si proceder o no. El objetivo de dicha evaluación consiste en valorar si la identificación y la separación podrían traducirse en una situación de grave inseguridad que supusiera una amenaza para la población refugiada en general. Dicha situación podría plantearse, por ejemplo, en caso de que los elementos armados se resistieran al intento de desarme. La evaluación debe llevarse a cabo por parte de personal de seguridad nacional que, cuando corresponda, actuará en consulta con fuerzas internacionales de seguridad, el DOMP y personal de seguridad de las agencias de Naciones Unidas en el terreno. El desarme de elementos armados y la identificación, separación e internamiento de combatientes debe llevarse a cabo con pleno reconocimiento de la situación de seguridad y de modo que no ponga en peligro la seguridad de las personas refugiadas ni de las que participan en el ejercicio propiamente dicho, si bien no se puede descartar cierto factor de riesgo. El proceso no debería seguir adelante si resulta razonable pensar que va a provocar una situación de desorden, inseguridad o violencia graves.

3 Responsabilidad del Gobierno y papel de la comunidad internacional

Si bien el Gobierno de acogida es el principal responsable de la identificación y separación de combatientes, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de contribuir al desarrollo de la capacidad del país de acogida para llevar a cabo dichos ejercicios. En caso de que el país de acogida carezca de la capacidad necesaria, deberá valorar la posibilidad de movilizar recursos internacionales para apoyar y brindar asistencia en el cumplimiento de sus compromisos. La movilización de recursos internacionales puede llevarse a cabo con la cooperación del ACNUR.

D. EL PROCESO DE DESARME

El desarme de elementos armados en situaciones de afluencia a gran escala constituye una tarea extremadamente complicada y arriesgada. En una situación de afluencia a gran escala, a los elementos armados les resultará especialmente fácil esconder sus armas para infiltrarse en las instalaciones para personas refugiadas²⁸. Resulta importante que las autoridades del Gobierno de acogida recopilen lo antes posible información política y militar referente a una afluencia posible o real. En función de dichos antecedentes sobre una afluencia a gran escala, es posible anticipar las intervenciones adecuadas. Sería importante garantizar la disponibilidad de recursos suficientes para controlar las nuevas llegadas lo antes posible, en concreto en puntos fronterizos, con objeto de garantizar que todas las armas sean confiscadas antes de su introducción en el territorio. Un control temprano de las llegadas en busca de armas es un factor esencial para la seguridad de los refugiados.

Cuando los antecedentes de una afluencia a gran escala lo justifiquen, el gobierno de acogida deberá estar preparado para comprobar de manera sistemática la presencia de armas en todas las personas que soliciten asilo y garantizar que entregan sus armas antes de ser admitidas en el territorio. Aquellos elementos armados que porten armas abiertamente deberán ser desarmados en los puntos fronterizos antes de su acceso al territorio. Las personas que se nieguen a entregar sus armas no serán consideradas solicitantes de asilo y no será necesario admitirlas en el territorio. Para evitar que dicha denegación de admisión sea considerada devolución, las personas deberán ser informadas en la medida de lo posible de las consecuencias de su negativa a entregar las armas. Aquellos elementos

²⁸ Por armas se entenderán armas pequeñas como revólveres y pistolas automáticas, fusiles y carabinas, rifles de asalto, subametralladoras y ametralladoras ligeras, así como armas ligeras tales como ametralladoras pesadas, lanzagranadas portátiles con y sin soporte y morteros, misiles antitanque portátiles y misiles antiaéreos, rifles de bajo retroceso, lanzamisiles antitanque y sistemas portátiles antiaéreos, y morteros de calibre menor a 100 mm. A los efectos de las presentes Directrices, también se entenderá por arma "cualquier objeto que pueda utilizarse fácilmente por una persona para producir lesiones corporales graves a otra persona", a excepción de aquellos objetos que, de acuerdo con las tradiciones culturales de la población refugiada en cuestión, se utilicen con fines no ofensivos (como herramientas agrícolas o cuchillos ceremoniales).

armados que sean desarmados y admitidos en el territorio pueden ser combatientes o civiles. En este caso, si no es posible identificar de inmediato a los combatientes de entre los civiles desarmados, la única opción viable podrá pasar por alojar a todos los recién llegados desarmados en instalaciones separadas del resto de los refugiados. En estos casos se deberá implementar lo antes posible un proceso para identificar a combatientes de entre las personas implicadas e internarlos (véase la Sección E).

Podrán darse situaciones en las que las personas implicadas oculten sus armas en lugar de portarlas abiertamente. En tales casos puede que tampoco sea posible determinar de manera inmediata que las personas en cuestión son combatientes. Cuando exista información fiable que confirme que las personas se encuentran en posesión de armas pero las están ocultando, dichas personas podrán ser admitidas en el territorio pero deberán ser objeto de una búsqueda de armas. Esta búsqueda de armas tendrá lugar en instalaciones separadas de las del resto de refugiados. Las instalaciones separadas no serán los centros de internamiento, cuyo uso exclusivo será internar a aquellas personas consideradas combatientes. Únicamente se podrá permitir el acceso a instalaciones para personas refugiadas tras haber confirmado que las personas en cuestión no poseen armas, o tras haberlas entregado, y tras haber confirmado que no se trata de combatientes. En los campamentos de refugiados únicamente se podrá admitir a civiles desarmados, mientras que los combatientes no podrán acceder hasta después de haber determinado su renuncia sincera y permanente a las actividades militares (véase la Sección G).

En caso de descubrirse que personas que ya habían sido identificadas como refugiadas y admitidas a instalaciones para refugiados estuvieran en posesión de armas o tuvieran armas ocultas, se deberá proceder a desarmar a dichas personas, que deberán entregar sus armas. Una vez desarmadas, deberán someterse a un proceso de identificación en caso de que sean combatientes (véase la Sección E). Se procederá a cancelar la condición de refugiado de aquellas personas que sean identificadas como combatientes²⁹ con la justificación de que desde un primer momento no cumplían los requisitos para solicitar asilo, y serán separadas e internadas en instalaciones de internamiento. En caso de que finalmente se confirme que la persona en cuestión no es combatiente, podrá mantener su condición de persona refugiada pero podrá ser tratada de acuerdo con la legislación nacional en materia de seguridad, según corresponda y si fuera necesario³⁰.

Aunque es necesario centrar todos los esfuerzos en el desarme temprano, resulta imperativa una supervisión continua de la situación para detectar la presencia de armas en instalaciones para personas refugiadas con objeto de disponer su retirada y para evitar nuevas introducciones de armas en los campamentos. Es especialmente difícil hacer limpieza de armas pequeñas y ligeras, las cuales resultan fáciles de ocultar. Puede ser necesario realizar investigaciones y controles puntuales para garantizar que las armas ocultas son encontradas y confiscadas. Es necesario consultar regularmente a las personas refugiadas y a sus líderes, también a los comités de seguridad, con objeto de reunir información sobre la posible presencia de armas.

El Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) ha desarrollado un marco de normas pertinentes a estas actividades de DDR que debería utilizarse como referencia³¹. Estas Normas Integradas de Desarme, Desmovilización y

²⁹ Véase Directriz del ACNUR sobre la cesación de la condición de refugiado: documento interno para el personal "Directrices del ACNUR sobre la cesación del estatuto de refugiado con arreglo al mandato de la Oficina" y documento de dominio público "Nota sobre la cancelación del estatuto del refugiado", publicado el 22 de noviembre de 2004.

³⁰ Es posible que, en algunas situaciones, personas que no sean combatientes supongan una amenaza para la seguridad. Entre estas personas pueden encontrarse refugiados acusados de cometer delitos comunes, refugiados considerados una amenaza para la seguridad nacional por razones distintas de las "militares", intimidadores, activistas políticos o refugiados que hubieran sido excluidos con anterioridad. Si bien pueden existir buenas razones para que estas personas también necesiten ser separadas, esto se determinará en función de las disposiciones pertinentes del derecho de los refugiados, tales como los artículos 2, 9, 26 y 31.

³¹ Un Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre DDR preparó las Normas Integradas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (NIDDR), un conjunto de políticas, directrices y procedimientos para programas de DDR que cuentan

Reintegración (NIDDR) representan las políticas y los procedimientos de las Naciones Unidas para la preparación e implantación de programas de DDR en operaciones de mantenimiento de la paz. Se trata de un conjunto integral de políticas, directrices y procedimientos que cubre numerosas áreas de DDR, desde el nivel estratégico al nivel operativo o táctico.

El desarme es un ejercicio de seguridad y las agencias humanitarias no deberían participar en él de manera directa. Cualquier desarme forzado debe ser efectuado y supervisado únicamente por personal de seguridad, como por ejemplo las fuerzas armadas del país de acogida o, en su caso, por miembros de las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz, siguiendo procedimientos claros en materia de seguridad. En caso de identificarse combatientes, estos deben ser separados e internados.

Debe fomentarse el desarme voluntario. La información sobre el requisito y el proceso de entrega de armas antes de ser admitido en el territorio y en las instalaciones para personas refugiadas, así como los incentivos disponibles en su caso, debe estar disponible en todos los lugares públicos en puntos de entrada y en instalaciones para refugiados. Un entorno seguro incrementa en gran medida la eficacia de los programas de desarme voluntario al reducir la necesidad de que combatientes y excombatientes conserven sus armas. Las armas entregadas o confiscadas deben ser documentadas y almacenadas en forma segura para su posterior destrucción o entrega a las autoridades del país de origen al término del período de internamiento (lo cual puede o no coincidir con el final del conflicto). Es preciso aplicar la máxima cautela para garantizar que tales armas no se vuelven a introducir en el conflicto.

El trato a menores desarmados, así como a mujeres y niñas, debe seguir las pautas establecidas en la Sección J y la Sección K, respectivamente.

E. EL PROCESO DE IDENTIFICACIÓN DE COMBATIENTES

La identificación de combatientes es el proceso por el cual las autoridades competentes examinan todas las pruebas disponibles que indiquen que una persona pudiera ser combatiente con objeto de determinar si la persona en cuestión debe ser separada de la población civil e internada.

Aunque existen casos en los que un combatiente individual o un grupo de combatientes llegan de manera visible y separada de la población civil, la mayoría de las veces los combatientes se mezclan con la población refugiada civil, no llevan armas y resultan, pues, difíciles de identificar. Los combatientes que forman parte de fuerzas armadas irregulares, los combatientes apoyados por entidades en el país de acogida, o aquellos que por cualquier razón decidan ocultar su identidad, harán más complicado todavía el proceso de identificación. Así pues, en muchos casos la identificación se tiene que realizar a través de medios informales, por medio de múltiples fuentes de información y con un riesgo real de error de identificación. Por todo ello, existe la necesidad de implementar procedimientos que posibiliten el recurso en caso de supuesta identificación incorrecta de personas. Al mismo tiempo debe fomentarse la autoidentificación, para lo cual se implementarán los medios necesarios para hacerlo.

con el apoyo de las Naciones Unidas en un contexto de mantenimiento de la paz. Su Centro de Recursos en línea es accesible desde la dirección www.unddr.org (en inglés y francés).

Consideraciones generales

1 La respuesta debe basarse en los antecedentes pertinentes

La puesta en marcha de un proceso de identificación de combatientes infiltrados entre la población refugiada dependerá de los antecedentes de la afluencia de refugiados. En caso de que la causa del éxodo de personas refugiadas sea un conflicto armado, a menudo resulta necesario implementar un proceso para identificar, separar e internar a combatientes. En algunos casos las personas pueden llegar portando armas abiertamente de tal modo que, una vez desarmadas, deberán ser sometidas a un proceso de identificación. En otros casos, cuando las personas no portan armas abiertamente y no se aprecian elementos armados aparentes en la afluencia de refugiados, puede existir un riesgo real de infiltración por parte de elementos armados, sobre todo si una de las partes del conflicto armado está en fuga. Así pues, el proceso de identificación debe contar con información sobre el país de origen que haga posible un análisis del contexto político en el que se han producido el conflicto armado y el consiguiente movimiento de población. Debe recopilarse información sobre la naturaleza y los antecedentes del conflicto, así como sobre las características de la población desplazada. La información de carácter militar, en su caso, debe ser interpretada por personal militar experimentado. Toda esta información facilitará la redacción de criterios que servirán de guía para el proceso de identificación, lo cual permitirá el establecimiento de un proceso más transparente y fiable.

2 La identificación de combatientes debe efectuarse lo antes posible y prolongarse durante tanto tiempo como sea necesario

Una vez que comienza a producirse una afluencia a gran escala y que existe información creíble u otras pruebas que demuestren que existen combatientes presentes en la afluencia, es importante poner en marcha el proceso de identificación lo antes posible. Obviamente, cuando existan elementos armados infiltrados en la afluencia, se deberá dar prioridad al desarme como parte del proceso de identificación. Si bien es preferible que el proceso de identificación tenga lugar en los puntos de entrada, puede que no siempre sea posible hacerlo como consecuencia de las complejidades y las exigencias derivadas de las afluencias a gran escala, así como por las dificultades en materia de seguridad asociadas al desarme y la separación. No obstante, puede conseguirse la participación de agentes de control fronterizo y otro personal de seguridad pertinente en los puntos de entrada con objeto de supervisar a las personas que acceden al país. Al mismo tiempo, la identificación no debe llevarse a cabo en el país de origen ni en un territorio en disputa, así como tampoco en una situación altamente inestable en la que la prioridad sea dar cobertura a las necesidades básicas. Una vez implantado, el proceso de identificación debe continuar durante tanto tiempo como existan pruebas creíbles de que puede haber combatientes entre las personas que llegan.

Proceso de identificación

El proceso de identificación debe seguir los siguientes pasos:

1 Selección durante el registro

En caso de que se sospeche de la presencia de combatientes entre las personas refugiadas, es posible incorporar una búsqueda discreta tanto en el ejercicio de registro inicial como en otro que se esté llevando a cabo. Esto facilitará el proceso de identificación, puesto que aportará una indicación inicial de la posible presencia de combatientes entre la población civil. Ello resultará de especial utilidad en caso de que los combatientes no introduzcan sus armas abiertamente en el territorio del país de acogida. Con este fin, es necesario sensibilizar y orientar al personal de registro sobre las preguntas que se deben formular a los solicitantes de asilo y que servirán para diferenciar a quienes hayan podido estar asociados con fuerzas

militares. El objetivo de las preguntas debe ser obtener información sobre los antecedentes de la persona, el lugar del que ha huido, su profesión y otras actividades relacionadas, sus lugares de residencia durante momentos clave, sus ideas en torno al conflicto armado, su afiliación política y otras preguntas pertinentes. La información debe llegar hasta el organismo encargado de supervisar el proceso de identificación.

2 Selección de un organismo que supervise el proceso de identificación

Dentro de las estructuras gubernamentales pertinentes, debe identificarse una autoridad que sea responsable de supervisar el proceso de identificación. Este organismo asumirá tres funciones esenciales:

1) Recopilar pruebas o información de distintas fuentes y, en su caso, llevar a cabo una investigación; 2) decidir si una persona es o no un combatiente y derivar a las personas consideradas combatientes a la agencia pertinente de seguridad para que adopte medidas posteriores, y 3) tramitar la revisión de las decisiones. Este organismo deberá establecer claramente los criterios aplicados para considerar combatiente a una persona, así como delinear sus procesos de funcionamiento.

Estas funciones pueden asignarse a un organismo existente, o bien se puede crear un comité, grupo o equipo de tareas ad hoc; que puede estar compuesto por representantes de las agencias gubernamentales pertinentes. Puesto que la identificación de combatientes requiere experiencia específica en estructuras y conducta militar, se podría disponer que oficiales de enlace militar u otro personal relevante de las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz aportaran asesoría especializada o se les invitara a formar parte del organismo que supervise el proceso de identificación. En función de su capacidad y sus mandatos específicos, también se podría convocar a representantes de agencias internacionales para que presten asesoría en general. Entre estas organizaciones se incluye normalmente el ACNUR, otras entidades de Naciones Unidas involucradas, el CICR y representantes de ONG internacionales.

Deberá establecerse un mecanismo para estudiar una solicitud de revisión por parte de cualquier persona que alegue haber sido erróneamente identificada como combatiente. Estas solicitudes deberán ser tramitadas por una entidad diferente dentro del organismo encargado de supervisar el proceso de identificación, o por un organismo totalmente distinto. Deberán prepararse procesos estándar de funcionamiento, incluyendo la metodología de derivación de estas solicitudes y las modalidades de su funcionamiento. Una vez internadas, estas personas deberán tener la posibilidad de seguir oponiéndose al internamiento.

3 Establecer procedimientos operativos claros

Es importante contar con procedimientos operativo claros, a ser posible bajo la forma de reglamentos administrativos, con objeto de garantizar el respeto de los principios básicos de equidad. Estos procedimientos podrían cubrir las siguientes áreas:

- Los criterios para considerar combatiente a una persona; los elementos podrían extraerse de la definición aportada en la Sección A, "Terminología".
- La composición y el mandato del organismo responsable de decidir si una persona es o no considerada combatiente, así como el modo en que se recopila la información y se llevan a cabo las investigaciones.
- Indicadores relevantes que se deban tener en cuenta; en caso de que las pruebas se deriven de información aportada por terceros y no de una característica identificativa, ésta deberá proceder de una fuente creíble y verificable, y deberá verificarse antes de ser aceptada a menos que la fiabilidad de la fuente resulte evidente.

- La metodología a través de la cual el organismo antes citado adopta sus decisiones, la necesidad de registrar las decisiones por escrito junto con la valoración de las pruebas, y el razonamiento de la decisión adoptada.
- Los procedimientos que se deban llevar a cabo ante este organismo, incluida la posibilidad de que la persona comparezca ante él para rebatir las pruebas; en este contexto, la persona debería ser capaz de conocer las pruebas existentes en su contra y debería poder presentar pruebas que respalden su posición.
- Los métodos de trabajo de una entidad diferente o un organismo separado que se encargue del proceso de revisión.
- Otras cuestiones pertinentes tales como la confidencialidad de la información, incluido el almacenamiento seguro de la información y el intercambio de archivos.

Se debe disponer de experiencia concreta para tratar con las necesidades específicas de mujeres y niños y niñas combatientes o asociados a fuerzas militares (véanse la Sección J y la Sección K).

4 Implementar campañas de información

Las campañas de información deben servir para explicar las razones del proceso de separación, los respectivos procedimientos y las implicaciones para las personas afectadas, al tiempo que fomentan la autoidentificación. Las campañas de información deberían servir para mejorar la transparencia del proceso, divulgando información de la manera más amplia posible entre la población. Los mensajes deben ser claros, inequívocos y coherentes.

5 Recopilar información en apoyo de la identificación

Debe recurrirse a diversas fuentes para recopilar información que pueda utilizarse para identificar combatientes. Entre dichas fuentes destacan la comunidad refugiada, excombatientes, líderes locales y la comunidad local, así como información pública. Se deben verificar con atención la información y la posibilidad de una denuncia por parte de estas fuentes; además, la persona implicada deberá tener la oportunidad de rebatir las pruebas. Debe asegurarse la confidencialidad de la fuente y de la cadena de información. Puede resultar necesario asegurar que no se tomen represalias contra las fuentes que hayan suministrado la información.

Indicadores relevantes para su consideración y estándar de la prueba

La portación de armas, ya sea a la vista u oculta, constituye una importante prueba que debe tenerse en cuenta, pero que no resulta decisiva. Las armas constituyen una prueba especialmente importante cuando corresponden con el tipo de armas que se sabe que utilizan las fuerzas armadas de las partes en conflicto. Otra prueba que puede aceptarse para su consideración hace referencia a atributos físicos tales como el rango de edad, cortes de pelo o tatuajes, estatura y compleción física, cicatrices y heridas o pruebas de distintivos militares tradicionales tales como uso de uniformes o insignias, conocimientos militares asociados al conflicto concreto y signos de comportamiento militar. Los perfiles y comportamientos claramente distintos a los del resto de los recién llegados también pueden ser importantes indicadores; por ejemplo, el uso de ropa distinta, la falta de pertenencias y la ausencia de familiares. Las denuncias de personas refugiadas, en concreto las que han sido víctimas o testigos de los combatientes, constituyen otro medio para identificar a dichos combatientes.

En caso de que la prueba consista en información sobre la identidad aportada por una fuente, como por ejemplo la denuncia de una persona refugiada, esta información deberá verificarse

de manera independiente a menos que sea corroborada por una fuente fiable bien conocida. Se debe mantener la confidencialidad de las fuentes de información.

Puesto que la capacidad para reconocer signos de jerarquía militar y patrones de comportamiento que puedan indicar la presencia de combatientes exige conocimiento de la estructura militar, la tarea de valorar estas pruebas debe contar normalmente con asesoramiento militar.

Los agentes investigadores deben transmitir las pruebas disponibles al organismo decisorio, quien tomará en consideración todos los elementos pertinentes. La persona en cuestión tendrá una vista oral durante la cual podrá rebatir las pruebas existentes en su contra; al término de la vista se tomará una decisión sobre la condición de combatiente de esta persona. Si bien no existe un principio legal específico sobre el estándar de la prueba aplicable en estos casos, se debe encontrar un equilibrio entre las siguientes consideraciones. Por una parte, las dificultades para conseguir pruebas concretas e irrefutables sobre las actividades militares y/o las intenciones de la persona en cuestión requerirían un estándar de la prueba no demasiado elevado, si bien por otra parte las graves consecuencias que la condición de combatiente supone para la persona sí exigirían un estándar de la prueba bastante elevado. De este modo, el umbral no debería situarse tan alto como en los casos penales (más allá de toda duda razonable), ni tan bajo como en los casos civiles (equilibrio de probabilidades).

Un estándar de la prueba útil se puede derivar del derecho de los refugiados en el contexto de la determinación de la exclusión, donde se exigen “motivos fundados para considerar”. Las presentes Directrices sugieren que, para la determinación actual, el estándar de la prueba sea razonablemente alto si existen motivos fundados para considerar que una persona es combatiente. A los efectos de la aplicación de este estándar, se buscará orientación en la normativa y la jurisprudencia aplicables.

F. PROCESO DE SEPARACIÓN E INTERNAMIENTO DE COMBATIENTES

Con objeto de cumplir las obligaciones de un Estado de acuerdo con el derecho internacional por lo que respecta al internamiento de los combatientes que recibe en su territorio, es preciso separar a los combatientes y confinarlos en áreas específicas para evitar que retomen sus actividades armadas. Esto supone que, una vez que se haya determinado a través del proceso apropiado que una persona es un combatiente, ésta deberá ser separada e internada. Una persona que cuestione su consideración como combatiente y el consiguiente internamiento deberá permanecer no obstante internada durante la revisión de su caso. El internamiento no deberá perjudicar la revisión del caso, en especial si la persona en cuestión presenta pruebas

adicionales en apoyo de su causa. Es importante que la separación y el internamiento se produzcan de manera inmediata una vez que se decide que la persona en cuestión es un combatiente, ya que así se evitará que huya o se esconda. En caso de que el reconocimiento de la condición de refugiado se base en una determinación colectiva, los familiares civiles de combatientes o excombatientes serán tratados como refugiados y no serán separados junto con los combatientes.



De la separación se encargarán agencias de seguridad, bien sean militares, policiales o fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz. Es importante que estas agencias desempeñen un papel activo, en especial cuando existan combatientes armados que se nieguen a ser trasladados a instalaciones de internamiento. Las agencias humanitarias no deben participar directamente en el desarme o la separación de combatientes.

Los menores asociados con actividades militares no deberán ser internados, pero se les tratará de modo que garantice que se abordan sus necesidades especiales. Se prestará atención para asegurar que los menores traumatizados reciban cuidados especiales que tengan en cuenta sus necesidades psicosociales además de sus necesidades físicas. Por lo que respecta a los menores separados o no acompañados, debe llevarse a cabo una búsqueda de familiares directos y se deben poner en marcha acciones en pro de la reunificación familiar cuando ese sea el interés superior del menor. En todas las cuestiones que afecten a niños y niñas, su interés superior será el principio rector³².

Las mujeres combatientes pueden ser internadas, pero deberán ser retenidas en instalaciones separadas de los hombres. Se debe prestar especial atención a las necesidades específicas de mujeres y niñas, en concreto de aquellas que hayan sufrido traumas como violencia sexual y de género.

El derecho internacional humanitario proporciona orientación sobre el trato a combatientes. Los combatientes que atraviesan una frontera internacional y son internados por un Estado neutral no son considerados prisioneros de guerra. Sin embargo, si han participado en un conflicto armado internacional tendrán derecho a la protección del Tercer Convenio de Ginebra³³. Como ya se ha dicho, está aceptado de manera general que esta protección se extienda también a combatientes involucrados en conflictos que no tengan carácter internacional. Estos estándares son mínimos y no deben entenderse en perjuicio de estándares mayores que el Estado pueda haber adoptado. Además, las personas internadas se deben beneficiar también de la protección de las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos, en concreto de las referentes a estándares internacionales por lo que respecta al trato a personas detenidas. Los estándares pertinentes establecidos por el derecho internacional para la privación de libertad en general incluyen la Convención contra la Tortura, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión³⁴, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos³⁵ y los Principios Básicos para el tratamiento de los reclusos³⁶. Desde la perspectiva de los derechos humanos, el internamiento constituye una forma de restricción a la libertad de circulación. Las normas de derechos humanos sobre libertad de circulación prohíben toda restricción que no sea necesaria por razón de orden público, seguridad pública, o seguridad y la salud públicas. Dada la importancia de que la persona tenga la oportunidad de rebatir el internamiento, todo el proceso de separación e internamiento, incluidas las normas de trato, deben ser objeto de claridad legislativa. Así pues, solo será posible imponer restricciones a la libertad de circulación en virtud de la ley³⁷.

A continuación se enumeran algunos principios importantes en relación con el internamiento, cuyas disposiciones legales deben ser tenidas en consideración:

³² Véanse los Principios rectores interinstitucionales aplicables a los niños y niñas no acompañados y separados (www.icrc.org).

³³ El artículo 4(B)2 del Tercer Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra establece que los combatientes internados por potencias neutras se beneficiarán también del trato reservado a los prisioneros de guerra.

³⁴ Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988.

³⁵ Adoptado por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Ginebra 1955, y aprobado por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663 C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

³⁶ Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 45/111 de 14 de diciembre de 1990.

³⁷ *International Legal Criteria for the Separation of Members of Armed Forces, Armed Bands and Militia from Refugees in the Territories of Host States* (Criterios legales internacionales para la separación de miembros de fuerzas armadas, bandas armadas y milicias de población refugiada en los territorios de países de acogida), Chaloka Beyani, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 12, Special Supplementary, p 263.

- 1 El derecho a no ser arbitrariamente privado de libertad (artículo 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) implica que toda privación de libertad deberá ejecutarse solo en el marco de un proceso regulado por la ley. También incluye el derecho a conocer los motivos de la detención y a impugnar la privación de libertad.
- 2 Las personas internadas no son criminales y, por tanto, no deberán ingresar en prisiones destinadas a criminales. Las normas de trato se rigen por las relativas a prisioneros de guerra. Si bien el Tercer Convenio de Ginebra no establece garantías judiciales en relación con el internamiento de prisioneros de guerra, son de aplicación estándares de derechos humanos.
- 3 Por una parte, las personas pueden querer impugnar las pruebas que condujeron a la decisión de su internamiento; por otra, es posible que se haya confundido a personas con combatientes y se las haya trasladado erróneamente a instalaciones de internamiento. Entre estas categorías se encuentran menores asociados con fuerzas armadas; mujeres que no han participado en actividades militares directas pero que han sido secuestradas por elementos militares y objeto de abusos por parte de los mismos; civiles que portan armas o usan uniformes militares pero que no lo hacen con fines militares; mercenarios y otras personas que ostentan la nacionalidad de un país que no es parte en el conflicto, en caso de que deseen retornar a su país de origen, y activistas políticos.
- 4 En caso de que se haya procedido a separar de la población refugiada a una gran cantidad de personas y se las haya internado sin darles la oportunidad de impugnar la decisión, es importante que las autoridades encargadas de la detención lleven a cabo un ejercicio de verificación para asegurar que no se ha internado erróneamente a nadie. El proceso de verificación deberá tener lugar durante los tres primeros meses de internamiento y deberá incluir el derecho a una vista para rebatir cualquier prueba que haya sido tenida en cuenta al adoptar la decisión. Se deberá registrar todo comportamiento por parte del individuo que resulte relevante para el proceso de verificación. El ejercicio de verificación podrá ser supervisado por el organismo que tomó la decisión acerca de la condición de combatiente; en caso de que se afirme dicha condición de combatiente y la persona en cuestión desee que se revise la decisión, deberá ser el órgano de revisión pertinente quien se encargue de revisarla.
- 5 Jóvenes considerados menores de 18 años y mujeres de quienes se sospeche que han sido objeto de abusos sexuales y de otro tipo, deberán tener prioridad en el proceso de identificación y verificación para que, en su caso, puedan ser liberados y se les permita beneficiarse lo antes posible de los programas de rehabilitación.
- 6 Las autoridades deberán registrar a las personas internadas y deberán disponer de los nombres y demás datos identificativos de todas ellas. Cada persona internada tendrá un archivo con toda la información relativa a su separación e internamiento. Se deberá preservar el carácter confidencial de la información y todo intercambio de la misma deberá realizarse de acuerdo con los estándares internacionales de protección de datos.
- 7 Se debe permitir que el CICR tenga acceso libre e ilimitado a las personas internadas con objeto de supervisar las condiciones de su internamiento y tratar de restablecer vínculos familiares. Se deberá dar acceso a otras agencias internacionales para que presten asistencia internacional cuando sea necesario.

- 8 Las personas internadas deben ser retenidas en áreas que no estén expuestas al riesgo de operaciones de combate. Las instalaciones de internamiento también deberán estar a cierta distancia de las zonas habitadas por población refugiada, de modo que las personas internadas no puedan acceder con facilidad a los campamentos y asentamientos de refugiados.
- 9 Las personas internadas deben recibir un trato humano con respeto hacia su persona y su honor. Sus alojamientos deben ser higiénicos y disponer de saneamiento adecuado y de agua potable. El país de acogida deberá aportar a las personas internadas servicios básicos como alimentación, ropa y asistencia sanitaria. Las mujeres deben ser alojadas separadas de los hombres y bajo la supervisión de mujeres.
- 10 Las personas internadas deben tener la oportunidad de participar en actividades intelectuales, educativas y recreativas, además de la posibilidad de ejercitarse físicamente y salir al aire libre. En la medida de lo posible, se adoptarán medidas que reduzcan la dureza causada por la separación de sus familias. En este sentido, podrían facilitarse la comunicación, organizarse visitas familiares regulares, o disponer instalaciones separadas pero cercanas para familiares.

G. RENUNCIA A ACTIVIDADES ARMADAS

El internamiento de combatientes puede considerarse el modo más efectivo en que un Estado puede cumplir con su obligación de impedir que combatientes extranjeros retomen sus actividades militares. Al mismo tiempo, el internamiento debe ser objeto de exámenes detallados en interés de los derechos humanos de las personas internadas, quienes podrán elegir renunciar a sus intenciones militares y retomar su condición de civiles. Cualquier detención posterior sería objeto de la correspondiente legislación nacional, incluida la protección de los derechos humanos por lo que se refiere a la libertad de circulación³⁸. En caso de que se haya establecido la renuncia sincera y permanente³⁹ de un combatiente a sus actividades militares, cabría pensar que con ello dejan de existir motivos para mantener el internamiento. Pese a que el fin del conflicto justificaría normalmente la liberación, el derecho humanitario no impide una liberación anterior. Si tras la verificación existen indicios claros de que un combatiente o excombatiente ha renunciado de manera sincera y permanente a sus actividades militares, se consideraría que su condición de combatiente ha llegado a su fin. La persona podrá ser liberada pero quedará sometida a las leyes generales de inmigración así como a la normativa en materia de estatus de residencia. En caso de que la persona exprese temor a regresar a su país de origen o solicite el asilo de otro modo, podrá ser considerada solicitante de asilo con objeto de ser admitida en el procedimiento de asilo. En esta fase los excombatientes deberían poder beneficiarse de todos los servicios básicos disponibles para los demás solicitantes de asilo. En su caso, y si no existen otras preocupaciones de seguridad, se les podrá dar acceso al campamento de refugiados.

Dentro de las estructuras gubernamentales pertinentes, se debe identificar a una autoridad como responsable de determinar la sinceridad de la renuncia de un combatiente a sus actividades militares. Este organismo podría ser el mismo encargado de supervisar el proceso de identificación y de decidir acerca de la condición de combatiente de una persona. En caso de que el organismo tome una decisión negativa y la persona en cuestión desee que se

³⁸ Artículo 12(3) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

³⁹ Una verdadera prueba de permanencia solo puede realizarse con el paso del tiempo. En el contexto actual se considera que la renuncia es permanente si hay pocas probabilidades de que la persona retome sus actividades militares en el conflicto armado que ha abandonado.

revise su solicitud, ésta deberá ser revisada por una entidad diferente del mismo organismo o por un organismo distinto.

En función de su capacidad y sus mandatos específicos, también se podría convocar a representantes de agencias internacionales para que presten asesoría general. Entre estas organizaciones se incluye normalmente el ACNUR, otras entidades de Naciones Unidas involucradas, el CICR y representantes de ONG internacionales. Una decisión positiva sobre la sinceridad de la renuncia, que se traduciría en recuperar la condición de civil, hará que la persona cumpla los requisitos para solicitar asilo. En caso de que excombatientes soliciten asilo, el ACNUR tiene un interés sincero en estar informado de este proceso de determinación o, en su caso, prestar asistencia durante el mismo.

Verificación de la autenticidad y la permanencia de la renuncia

Un combatiente que exprese su deseo de renunciar a sus actividades militares debe poder comunicárselo de manera verbal o por escrito a las autoridades competentes del Estado de acogida, que normalmente serán las mismas encargadas de decidir sobre la condición de combatiente y el internamiento. Una vez hecho esto, la persona será objeto de un período de verificación para poder establecer la autenticidad y la permanencia de la renuncia. La verificación de la autenticidad y la permanencia de la renuncia se hará de manera individual. Es preciso llevar a cabo esta evaluación tanto en relación con los antecedentes de la persona como por lo que respecta a su situación, su perfil y su comportamiento durante el tiempo de internamiento. En caso de que la persona se queje de una influencia indebida de las estructuras jerárquicas militares existentes en el seno de las instalaciones de internamiento, será trasladada fuera de las instalaciones y se le prestará asistencia de manera separada para que no sea objeto de intimidación y pueda tomar libremente su decisión de renunciar. Aunque cabría asumir que un desertor ha renunciado a sus actividades militares, sigue siendo necesario comprobar la autenticidad de dicha renuncia.

La verificación se producirá normalmente a lo largo de un período de tiempo, con objeto de permitir la realización de una valoración detallada. Esto implica un proceso activo de supervisión del comportamiento de la persona y una evaluación continua de su situación.

A la luz de las graves consecuencias que podría acarrear para la población refugiada tomar una decisión errónea, se deberá aplicar el mismo umbral de prueba que para decidir la condición de combatiente de una persona. Así pues, mientras existan motivos fundados para creer que la persona no ha renunciado de manera auténtica y permanente a sus intenciones como combatiente, se deberá ampliar el período de verificación. La situación de la persona se revisará con regularidad teniendo en cuenta la evolución de su comportamiento, así como cualesquiera cambios en sus circunstancias y en el país de origen. En lugar de una apelación formal basada en las conclusiones negativas sobre la renuncia, una revisión regular debería implicar un enfoque más flexible.

Para alcanzar una valoración individual sobre la autenticidad de una renuncia, la persona debe tener la posibilidad de aclarar verbalmente sus intenciones a través de entrevistas. Además, es preciso recurrir a diversas fuentes, incluidos datos obtenidos durante la inscripción de la persona y los registros de la selección inicial, con información sobre sus actividades pasadas y su identificación en un primer momento. También puede resultar importante observar el comportamiento de la persona en las instalaciones de internamiento.

Deben tenerse en cuenta factores o circunstancias externas que puedan influir en el deseo o la capacidad de la persona de continuar con sus actividades militares. Puede tratarse de

cambios fundamentales en la situación política de su país de origen (que no impliquen un fin de las hostilidades), en las circunstancias familiares de la persona y en su condición física.

A continuación se presenta alguna orientación sobre los factores que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar la autenticidad y la permanencia de la renuncia, así como el período de tiempo durante el que se debe desarrollar la verificación. No se trata de una lista exhaustiva.

Indicadores de la autenticidad y la permanencia de la renuncia

La verdadera dificultad radica en distinguir las personas que han renunciado auténticamente a sus actividades militares de aquellas que expresan su deseo de hacerlo pero no lo hacen con autenticidad. Valorar la autenticidad de una renuncia implica un proceso de supervisión del comportamiento de la persona en cuestión, así como una evaluación de la información aportada por fuentes pertinentes. Se puede tomar una serie de elementos como indicadores de la autenticidad y, si bien cada uno de estos elementos puede no ser suficiente por separado para fundamentar una decisión, es posible tener en cuenta el conjunto de todos los elementos combinado con la información procedente de fuentes pertinentes. A continuación se indican unos pocos elementos que pueden servir como indicadores de autenticidad:

- 1 La persona manifiesta algún tipo de empatía por las víctimas del conflicto y alguna forma de arrepentimiento por su pasada implicación en el conflicto.
- 2 La persona da muestras de agotamiento, cansancio y/o un sentimiento general de nostalgia.
- 3 La persona muestra su insatisfacción por con su organización, sus líderes y los aspectos políticos del conflicto.

Incentivos que contribuyen a la autenticidad y la durabilidad de la renuncia

Se cree que una renuncia tiene más posibilidades de ser genuina si existe un incentivo adecuado que contrarreste la inclinación de la persona por volver al combate. Los siguientes elementos pueden constituir tales incentivos:

- 1 La perspectiva de una reunificación familiar.
- 2 La participación en programas de reintegración que incluyen programas de rehabilitación comunitarios, así como actividades de terapia. Si ya existen programas de DDR (desarme, desmovilización y reintegración) en el país de origen, podrían establecerse vínculos con estos programas para aquellas personas que optaran por regresar.
- 3 La participación en programas educativos, incluida educación para la paz, además de formación en competencias y la formación profesional.

Cuando estos elementos estén presentes y la persona en cuestión exprese su deseo de beneficiarse de ellos, existe una elevada probabilidad de que su renuncia sea genuina y también permanente. En última instancia corresponde a la persona en cuestión aportar pruebas suficientes para que el organismo decisorio quede convencido de que ha renunciado de manera auténtica y permanente a sus intenciones y actividades como combatiente.

Características que pueden influir en la extensión del período de verificación

Por lo general, se asume que el personal militar que ha hecho de sus actividades militares su carrera profesional o un modo de vida arraigado tendrá más dificultades para separarse de ellas. En tales casos sería necesario un período de verificación más prolongado. Del mismo modo, las personas que fueron reclutadas por la fuerza y que fueron maltratadas durante el tiempo en que estuvieron asociadas con actividades militares tendrán menos dificultad para renunciar a sus intenciones militares.

A continuación se enumera una lista de factores que se deben tener en cuenta a la hora de considerar el período de verificación:

- 1 Rango y posición: cuanto más alto fuera el rango o posición, más largo debe ser el período necesario para efectuar una valoración eficaz de la renuncia;
- 2 Período de servicio y participación activa en actos violentos: cuanto más activa fuera la participación, más tiempo se necesitará para verificar;
- 3 Tiempo transcurrido desde la desmovilización: si existen pruebas de que la desmovilización se produjo mucho antes del período de verificación, sería necesario un período más breve;
- 4 Reclutamiento forzoso o voluntario: las personas reclutadas por la fuerza tendrán más facilidad para renunciar a sus intenciones militares;
- 5 Desmovilización forzosa o voluntaria: se puede asumir que los desertores han renunciado a sus actividades militares, previa confirmación de que su desertión no fue motivada por otras razones. Del mismo modo, los combatientes que se han presentado para autoidentificarse requerirán un período de identificación más breve que aquellos combatientes identificados mediante otras fuentes o desmovilizados por la fuerza;
- 6 Especial dificultad causada por la separación de la familia: Se presume que las personas internadas con familiares en el país de acogida o en otros lugares y que se encuentran separadas de ellos experimentan la dureza de la separación y tendrían una mayor motivación para renunciar;
- 7 También se debe tener en cuenta la naturaleza del conflicto y de sus partes a la hora de considerar el período de tiempo necesario para la verificación de la renuncia. Sin embargo, puede ser necesario un período más o menos largo en función de las circunstancias de la persona en cuestión. Los conflictos caracterizados por un elevado nivel de violencia generalizada, casos de atrocidades, situaciones de conflicto prolongadas y los conflictos derivados de una profunda oposición ideológica o étnica pueden haber endurecido la determinación de la persona, por lo que se necesitará un período de verificación más largo. Por otra parte, estas circunstancias también pueden traducirse en un desencanto y un deseo de distanciarse del conflicto, de tal manera que sería necesario un período de verificación menor.

H. DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADOS DE EXCOMBATIENTES

Los combatientes no pueden ser considerados solicitantes de asilo y no se les puede permitir el acceso a los procedimientos de asilo mientras no hayan renunciado de manera auténtica y permanente a sus actividades o intenciones militares. Sin embargo, una vez

que se haya valorado que un combatiente ha renunciado a sus actividades o intenciones militares de manera auténtica y permanente, se deberá permitir el acceso de esta persona al procedimiento de asilo.

La condición de refugiados de excombatientes que han renunciado a sus actividades militares de forma auténtica y permanente y que pasan a solicitar asilo debe determinarse siempre de manera individual. Si bien la participación o asociación con actividades militares no debe suscitar en modo alguno una presunción de exclusión, la verdadera posibilidad de que excombatientes hayan cometido actos excluibles supone que deben mantenerse fuera del ámbito del reconocimiento *prima facie*. Sus solicitudes de asilo deben examinarse con detalle por lo que respecta a los criterios de inclusión, pero también en relación con todos los elementos asociados a la posible aplicación de cláusulas de exclusión⁴⁰.

En caso de que existan pruebas de que una persona ha participado en conflictos caracterizados por la violación del derecho internacional humanitario o por infracciones graves del derecho de los derechos humanos, cabrá examinar la cuestión de la responsabilidad individual. Cuando se sepa que una unidad militar haya sido especialmente violenta, el hecho de formar parte de dicho grupo, si hubiera sido de forma voluntaria, plantearía la presunción de que la persona en cuestión haya contribuido a la comisión de delitos violentos. Sin embargo, debe actuarse con cautela a la hora de plantear esta presunción y se debe tener cuidado al considerar las actividades reales del grupo, así como el papel del grupo en la sociedad en la que opera, su estructura organizativa, la posición de la persona en su seno y su capacidad para influir en sus actividades. También se debe considerar la posible fragmentación del grupo, de modo que una facción pueda no ser capaz de controlar a otra. La naturaleza de la conducta violenta del grupo puede haber evolucionado, de tal modo que será necesario examinar la participación de la persona en el contexto del comportamiento de la organización en el momento correspondiente. Las defensas planteadas por el solicitante deberán examinarse en consecuencia⁴¹.

En caso de que se presente una solicitud de extradición contra un excombatiente que haya sido admitido en el procedimiento de asilo, éste quedará protegido contra su devolución en virtud de lo dispuesto en el artículo 33(1) de la Convención de 1951. Este artículo impide la entrega de una persona buscada cuando esto supusiera exponerla al riesgo de ser perseguida.

I. ACCIONES DE PERSONAS REFUGIADAS INCOMPATIBLES CON EL CARÁCTER CIVIL Y HUMANITARIO DEL ASILO

Una vez que se reconoce la condición de refugiado a una persona y disfrute de protección internacional, se espera de ella que respete las leyes del Estado de acogida y que, en general, se abstenga de toda actividad que resulte incompatible con el carácter civil del asilo. No es improbable que, en algunas situaciones, las personas refugiadas en un país de asilo traten de unirse a una lucha armada desde el exilio. Si bien puede resultar de aplicación la revocación de la condición de refugiado de esta persona en caso de que cometa acciones que estén contempladas en los artículos 1F(a) o 1F(c), la Convención de 1951 no estipula de manera explícita la pérdida o suspensión de dicha condición en caso de otras acciones por parte de la persona refugiada que puedan contravenir el carácter civil y humanitario del asilo.

⁴⁰ Véanse las Directrices del ACNUR sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión del Artículo 1F de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en situaciones de afluencia masiva, de 7 de febrero de 2006; párrafo 15.

⁴¹ Al examinar la aplicación de las cláusulas de exclusión se deberá buscar la orientación de las Directrices del ACNUR sobre protección internacional: La aplicación de las cláusulas de exclusión: El Artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Ref HCR/GIP/03/05), de 4 de septiembre de 2003.

En tal caso, será responsabilidad del país de acogida tratar con la persona de acuerdo con su normativa penal y asuntos conexos y con sus obligaciones derivadas del derecho de los refugiados. La Convención de 1951 contempla en su artículo 32 la posibilidad de una expulsión. Además, el artículo 33(2) recoge una excepción al principio básico de no devolución cuando la persona sea considerada como un peligro para la seguridad o, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad del país de acogida. Es preciso tener en cuenta todas las circunstancias del caso para poder determinar si la gravedad de la amenaza justificaría una excepción al principio de no devolución⁴². Se debe realizar una interpretación restrictiva de los artículos 32 y 33 y se debe aplicar el principio de proporcionalidad. Esto supondría que debe existir una conexión racional entre la expulsión de la persona refugiada y la eliminación de la situación de peligro; la expulsión debe ser el último recurso disponible para eliminar el peligro, y el peligro para el país receptor debe ser superior al riesgo al que quede expuesta la persona refugiada tras su expulsión.

En caso de que las acciones de una persona refugiada amenacen la seguridad de un país vecino (el país de origen de la persona refugiada), viene siendo generalmente aceptado que un país de acogida tiene el deber de no patrocinar conductas subversivas dirigidas contra el país de origen, así como de aplicar una diligencia debida en la prevención de actos de violencia. En tales casos, la persona en cuestión podrá ser considerada combatiente puesto que está socavando la neutralidad del Estado de acogida y, por lo tanto, se podrá proceder a su internamiento como alternativa a la expulsión. El internamiento permite al país de acogida dar cumplimiento a la obligación de mantener su neutralidad al tiempo que garantiza que las personas con condición de refugiados no son devueltas a una situación en la que corran el riesgo de ser perseguidas⁴³.

La Convención sobre los Refugiados de la OUA establece “cláusulas de cesación” basadas en consideraciones de exclusión. Si una persona refugiada, haya sido identificada de manera individual o *prima facie* como parte de un grupo, participara en actividades subversivas tal y como se describen en el artículo III (2) de la Convención de la OUA, se le podrá cesar la condición de refugiado en virtud del artículo I (4)(g). Dado que la Convención de la OUA es un complemento a la Convención de 1951, debe interpretarse de manera compatible con la misma. No obstante, tanto las cláusulas de exclusión como las de cesación deberán interpretarse restrictivamente y no se podrán aducir por analogía otras causas para justificar la privación de la condición de refugiado⁴⁴. Por lo tanto, el artículo I (4)(g) se debe interpretar en el sentido del artículo 1F de la Convención de 1951, y serán de aplicación los mismos estándares por lo que respecta a estas disposiciones.

La premisa de las presentes Directrices es el principio de que, en caso de que combatientes soliciten asilo, se les denegará la protección internacional debido a que su estatus es incompatible con el carácter civil y humanitario del asilo. Por analogía, podemos argumentar que, en caso de que una persona refugiada tome las armas o asuma cualquiera de las acciones que caracterizan a un combatiente, el derecho de los refugiados se verá remplazado por otra esfera del derecho —el derecho humanitario— por lo que respecta a la relación con esta persona. Esta “suspensión” del derecho de los refugiados solo podrá levantarse una vez que la persona refugiada pueda demostrar que ha renunciado a sus actividades militares de manera auténtica y permanente.

⁴² Véase Nota del ACNUR sobre el principio de no devolución, Seminario de la UE sobre la aplicación de la Resolución de 1995 sobre las garantías mínimas para los procedimientos de asilo, de 1 de noviembre de 1997.

⁴³ Véase también “*Asylum State Responsibility for the Hostile Acts of Foreign Exiles*” (La responsabilidad del país de asilo por actos hostiles de exiliados extranjeros), Steven Corliss, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 2 N° 2, 1990, documento en inglés.

⁴⁴ Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado. ACNUR, enero de 1992, párrafos 116 y 149.

J. MENORES ASOCIADOS A FUERZAS ARMADAS

Consideraciones generales

Los niños y las niñas⁴⁵ son particularmente vulnerables al reclutamiento militar y deben ser considerados ante todo como víctimas, con independencia del modo en que fueron reclutados⁴⁶. Su participación en un conflicto, bien como sujetos de abuso, como testigos de violencias graves o incluso como autores de actos violentos, causa graves daños a su bienestar físico y emocional y les priva de una infancia normal. Esto no quiere decir que los niños y niñas que hayan participado activamente en combates u otros niños y niñas asociados con conflictos armados no puedan suponer una amenaza para la población refugiada, pero se deben comprender y abordar sus necesidades específicas en todo momento.

Es importante comprender que la categoría de menores asociados a fuerzas armadas o grupos armados no se restringe en ningún caso a menores que porten o hayan portado armas. La mayoría de las veces se trata de niños y niñas que acompañan a fuerzas o grupos armados regulares o irregulares y que desempeñan tareas diversas. Incluye a niñas reclutadas con finalidades sexuales o para matrimonios forzados.

Guía operativa

- 1 Se prestará atención prioritaria para identificar a niños y niñas que estén o hayan estado asociados a fuerzas armadas. Se facilitará la autoidentificación mediante la sensibilización de la comunidad en general, entre otros mediante la organización de campañas informativas, proyectos de asistencia psicosocial y otros programas de divulgación. Los niños y niñas que hayan desertado de sus unidades militares y que busquen asistencia pueden presentar necesidades urgentes de protección y se les debe prestar la atención debida. Una vez identificados, el bienestar de los niños y niñas deberá supervisarse por separado y deberán beneficiarse de programas especiales que aborden sus necesidades específicas así como de apoyo a la reintegración en la comunidad.
- 2 Se deberá prestar especial atención a la identificación de niñas asociadas a fuerzas armadas. Podrían ser víctimas de secuestro, abuso o explotación sexual, violación, esclavitud sexual u otras formas de violencia sexual y de género. Podrían estar enfrentando embarazos no deseados; además, existe el riesgo de que hayan sido infectadas con VIH/SIDA. Se deben adoptar de inmediato programas especiales que proporcionen asesoramiento adecuado, así como servicios de atención sanitaria y rehabilitación en la comunidad. Cabe mencionar que los niños no son inmunes a

⁴⁵ El derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos fijan en los 15 años la edad mínima para el reclutamiento y la participación en hostilidades. Véanse artículo 77(2) del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra; artículo 4 (3)(c) del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, y artículo 38 (1)-(3) de la Convención sobre los Derechos del Niño. El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000 (A/RES/54/263), eleva la edad a partir de la que se permite la participación en conflictos armados de los 15 a los 18 años, y establece una prohibición de reclutar obligatoriamente a ningún menor de 18 años (artículos 1 y 2). Véanse también los Principios de Ciudad del Cabo, adoptados con ocasión del Simposio para evitar el reclutamiento de niños y niñas en las fuerzas armadas y la desmovilización y reinserción social de los niños y niñas soldados en África celebrado entre los días 27 y 30 de abril de 1997 en Ciudad del Cabo, Sudáfrica (www.unicef.org).

⁴⁶ Véase el Estatuto de Roma de la CPI, cuyo artículo 7 describe el reclutamiento o el alistamiento de niños o niñas menores de 15 años en las fuerzas armadas nacionales o su utilización para participar activamente en las hostilidades como crimen de guerra; la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño prohíbe el reclutamiento de cualquier persona menor de 18 o su participación directa en hostilidades o conflictos internos.

estas formas de abuso y que también deberán poder beneficiarse de asesoramiento adecuado y programas de rehabilitación.

- 3 El proceso de desarme de elementos armados y la identificación, separación e internamiento de combatientes vendrá guiado en primera instancia por consideraciones de seguridad. Ante la toma de cualquier decisión en este proceso que afecte a niños y niñas, su interés superior deberá ser la principal consideración⁴⁷. Una vez que se ha identificado que los niños o niñas en cuestión están o han estado asociados a fuerzas armadas, deben ser derivados a un panel especial que trata las decisiones en relación con el interés superior del menor para considerar qué tipo de atención y apoyo es más adecuado en función de las necesidades específicas del niño o niña en cuestión, además de asesorar sobre las implicaciones de un posible internamiento. Se recomienda que dicho panel esté compuesto por las agencias gubernamentales pertinentes, en especial las que trabajan con menores, así como por otras organizaciones de cuidado de niños y niñas tales como ONG, expertos infantiles y, en su caso, psicoterapeutas. Los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, tales como el UNICEF, el PNUD y el ACNUR también podrán desempeñar un importante papel de asesoramiento.
- 4 Dentro del ámbito de aplicación de las presentes Directrices, por lo general se recomienda que los menores de 18 años asociados con fuerzas militares no sean internados, si bien se podrán hacer excepciones para niños y niñas de 15 años o más (véase a continuación). Los niños y niñas deberán disfrutar de medidas especiales de protección y asistencia, en concreto por lo que respecta a su desmovilización y rehabilitación. Puede que convivir con la población refugiada no siempre resulte adecuado para niños y niñas que hayan sufrido experiencias traumáticas como consecuencia de su asociación con actividades armadas. Las decisiones sobre cuáles son las instalaciones de guarda más adecuadas deben tomarse caso por caso en función del interés superior del menor en cuestión⁴⁸. Excepto en circunstancias excepcionales, son los padres quienes mejor pueden velar por el interés superior del menor; así pues, la unidad familiar debe ser una prioridad.
- 5 Bajo ninguna circunstancia se internará a niños o niñas asociados a fuerzas armadas que tengan menos de 15 años de edad. Sin embargo, de manera excepcional se podrá internar a quienes tengan 15 años o más cuando planteen una amenaza grave para la seguridad; no obstante, esta decisión se tomará caso por caso y en atención a las graves circunstancias o preocupaciones de ese niño o niña en concreto. No se deberá tomar una decisión sobre el internamiento sin consultar antes con el panel sobre el interés superior del menor (véase punto 3 antes citado). Nunca se debe internar a niños o niñas más allá de lo estrictamente necesario⁴⁹. El internamiento debe revisarse regularmente previa consulta con el panel sobre el interés superior del menor y teniendo en cuenta todos los elementos relevantes tales como la conducta del menor y la situación de los parientes o cuidadores.
- 6 En caso de que se les interne por motivos relacionados con el conflicto armado, los niños y las niñas deberán ubicarse separados de la zona de adultos, salvo en los casos en los que se aloje a las familias por unidades familiares⁵⁰. También es importante que se beneficien de las garantías especiales que establecen el derecho humanitario y el derecho de los derechos humanos⁵¹.

⁴⁷ Art. 3(1) de la Convención sobre los Derechos del Niño. Véanse las Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño, fecha provisional de publicación mayo de 2006, disponible en <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/nwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4d9410042>.

⁴⁸ Véase nota 44, párrafo 56.

⁴⁹ Véase nota 44, párrafo 57; véase también el artículo 37(b) de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁵⁰ Protocolo I adicional al Convenio de 1949, art. 77(4).

⁵¹ Véanse los artículos 24, 50, 68 y 76 del Cuarto Convenio de Ginebra; los artículos 70 y 77 del Protocolo I a los Convenios de Ginebra; los artículos 4(3), 6(4) del Protocolo II a los Convenios de Ginebra. Véase además el Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, UNICEF, versión plenamente revisada, junio de 2002,



Estas disposiciones se refieren al trato especial previsto para los menores en razón de su edad y de sus particulares necesidades psicológicas y fisiológicas, la facilitación del ejercicio de su religión y del acceso a educación, la necesidad de su identificación, el acceso a asistencia jurídica y los principios relativos a la responsabilidad penal del menor en el marco de la legislación penal general.

7 Los menores no acompañados o separados son especialmente vulnerables al riesgo de reclutamiento. Las actividades de búsqueda familiar deben iniciarse lo antes posible, en estrecha colaboración con el CICR. No obstante, la conveniencia de proceder a la reunificación familiar se analizará en función del interés superior del menor en cuestión, en especial si existe un riesgo de que el menor se vuelva a ver expuesto a un nuevo reclutamiento forzado⁵².

8 Una vez que se ha determinado que ciertos niños o niñas están asociados a fuerzas armadas, se deberán centrar todos los esfuerzos en garantizar la protección de estos menores ante cualquier posible asociación posterior. En concreto, deben llevarse a cabo acciones para eliminar cualquier riesgo posterior de reclutamiento de menores o para evitar la participación directa o indirecta del menor en hostilidades⁵³. Niños y niñas desmovilizados deberán beneficiarse de los programas específicos para menores, entre otros, asistencia psicosocial, educación, formación de competencias y otros programas de rehabilitación y reintegración. Estos programas requieren personal especializado con experiencia relevante trabajando con niños y niñas involucrados en conflictos. La asociación de menores en los programas de DDR para adultos ha demostrado hacer más problemático el proceso de reintegración.

9 En caso de que grandes cantidades de menores asociados a fuerzas armadas o grupos armados accedan a campamentos de refugiados no deberían ubicarse en el mismo campamento y, en caso de existir un único campamento, no deberían ocupar la misma ubicación dentro del campamento. Es preciso supervisar con detenimiento la situación de cada niño o niña con vistas a garantizar que se atienden todas las necesidades urgentes de protección y que el menor recibe la asistencia necesaria para reintegrarse en su familia y en su comunidad.

pp. 539-562. Otra referencia de utilidad, si bien se refiere a la justicia juvenil, son las Reglas de Beijing, adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 40/33, de 29 de noviembre de 1985.

⁵² Véanse los Principios Rectores Interinstitucionales aplicables a los niños no acompañados y separados (www.icrc.org).

⁵³ Véase la Observación General N° 6 (2005) sobre trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, 39º período de sesiones, 2005, párrafo 58.

K. CONSIDERACIONES SOBRE MUJERES Y NIÑAS

Consideraciones generales

Durante los conflictos armados y en las subsiguientes situaciones de desplazamiento, las mujeres y las niñas son especialmente vulnerables a la violencia y la explotación sexual, incluidas tortura, violación, embarazos forzados (y maternidad), esclavitud sexual, prostitución forzada y trata de personas. Mujeres y niñas pueden haber participado también activamente en el conflicto en tanto que combatientes, si bien por lo general se suele asignar a mujeres y niñas papeles de apoyo con independencia de que su reclutamiento haya sido o no voluntario, y se les suele exigir que presten servicios de índole doméstica. Muy a menudo mujeres y niñas son explotadas con fines sexuales.

El derecho internacional humanitario protege a mujeres y niñas que toman parte activa en las hostilidades en las mismas condiciones que a hombres y niños. El principio de no discriminación requiere que las partes del conflicto otorguen el mismo trato y protección a todas las personas sin distinción por razón de sexo⁵⁴, si bien de un modo que tenga en cuenta las necesidades de protección específicas de las mujeres.

Guía operativa

- 1 El diferente impacto del conflicto sobre mujeres y niñas exige que se adopten respuestas específicas⁵⁵. Pueden darse casos de mujeres y niñas traumatizadas, así como otras que pretendan volver a vincularse con sus antiguos reclutadores. El apoyo psicosocial debe orientarse hacia las necesidades específicas de mujeres y niñas combatientes o excombatientes, en concreto de aquellas que hayan sido víctimas de violencia sexual y de género. Los embarazos no deseados deben abordarse con delicadeza. Es necesario reconocer el alcance de las violaciones contra los derechos

humanos de mujeres y niñas que se comenten durante un conflicto armado, y la concienciación acerca de estas violaciones deber ser un factor en la planificación e implementación de todos los programas destinados a asistir a mujeres y niñas refugiadas, así como a aquellas que hayan sido internadas como combatientes.

- 2 Las mujeres y niñas combatientes no deben ser internadas junto con los hombres. No obstante, en caso de internamiento de parejas casadas, se les deberá permitir un tiempo de intimidad juntos. Mientras dure su internamiento deberán tener acceso a recursos y servicios



⁵⁴ El Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, establece en su artículo 76 medidas específicas en favor de mujeres, niños y niñas.

⁵⁵ Estas recomendaciones se pueden encontrar en el Informe del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad, S/2002/1154, de 16 de octubre de 2002.

básicos tales como alimentos, agua, atención sanitaria y servicios de ocio⁵⁶. Las mujeres, en su condición de excombatientes, acompañantes de las tropas en los campamentos o familiares de excombatientes, necesitan poder participar de manera significativa en los procesos de toma de decisiones, y sus necesidades deben incorporarse al diseño y la implementación de programas de desarme, desmovilización y reintegración. Con demasiada frecuencia solo se presta asistencia para la rehabilitación de hombres y no de mujeres excombatientes. Es preciso identificar necesidades específicas de atención psicosocial y sanitaria (VIH/SIDA).

- 5 Se debe reconocer el impacto que el conflicto armado y el desplazamiento tienen sobre las relaciones familiares, con un riesgo de mayor incidencia de violencia doméstica, en especial en las familias de excombatientes. Debe prestarse especial atención a la prevención y la respuesta a la violencia doméstica a través de terapia y mecanismos que permitan a las mujeres denunciar incidentes, solicitar y recibir asistencia y garantizar la rectificación de las violaciones de sus derechos. Se debe adoptar un enfoque participativo a la valoración de riesgos y necesidades individuales. Esto debe traducirse en el diseño e implementación de estrategias que garanticen la atención a las necesidades específicas de mujeres y niñas en su contexto familiar a través de medidas preventivas y reparadoras.
- 6 En el caso de mujeres combatientes internadas que tengan hijas o hijos pequeños, se deberá prestar especial atención a la situación de los mismos. Se deberán adoptar medidas especiales para la atención de los niños y niñas y se deberá permitir que se produzcan visitas frecuentes con su madre. Los bebés recién nacidos y los lactantes podrán permanecer junto a sus madres. Si, en estas circunstancias, la madre quisiera renunciar a sus actividades militares, se deberá dar prioridad a la evaluación de la autenticidad y la permanencia de su renuncia.

L. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Como ya hemos visto anteriormente, en el derecho internacional está bien establecido el principio por el que los países de acogida ostentan la responsabilidad principal de la protección física de las personas refugiadas y del mantenimiento del carácter civil y humanitario de sus campamentos y asentamientos. Al mismo tiempo, la comunidad internacional reconoce cada vez más la necesidad de apoyar a los países de acogida que no pueden asumir sus compromisos de manera eficaz⁵⁷. Esto se sustenta entre otras cosas por el hecho de que la militarización de los campamentos tiene consecuencias potencialmente de gran alcance por lo que respecta a la paz y la seguridad, no solo en el seno de un país sino también de manera transfronteriza y, por lo tanto, a nivel regional. El Secretario General puso de manifiesto esto cuando indicó que se espera que el Consejo de Seguridad procure que el Estado receptor obtenga el apoyo necesario y que se adopten oportunamente medidas apropiadas para separar los elementos armados de los refugiados y otros civiles⁵⁸. Diversos actores pueden desempeñar un papel en este sentido, como por ejemplo otros Estados, las Naciones Unidas (tanto agencias humanitarias de la ONU como el Consejo de Seguridad y el DOMP), el CICR, ONG, donantes y, por supuesto, personas refugiadas y otros civiles afectados. La definición de sus respectivos roles debe establecerse para cada situación concreta.

El apoyo y la cooperación internacional podría centrarse en cuatro áreas diferentes:

⁵⁶ Véase S/RES/1325 (2000), de 31 de octubre de 2000.

⁵⁷ S/RES/1208 (1998), párrafos 3 y 4; S/RES/1625 (2005), párrafos 10 y 11.

⁵⁸ Informe del Secretario General sobre la protección de la asistencia humanitaria a refugiados y otros que se encuentran en situaciones de conflicto, S/1998/883, de 22 de septiembre de 1998.

1) promoción, apoyo político y definición de estándares; 2) recursos; 3) creación de capacidad técnica, y 4) soluciones duraderas.

1 Promoción, apoyo político y definición de estándares

En caso de que las operaciones humanitarias se vean afectadas por problemas graves de seguridad que los países de acogida no puedan o no quieran abordar de manera satisfactoria, pero existiendo consentimiento por parte de dicho Estado a la presencia de fuerzas de seguridad externas, el Consejo de Seguridad podrá determinar la necesidad de desplegar fuerzas de mantenimiento de la paz y/o tomar otras medidas para prestar asistencia en materia de seguridad a la operación humanitaria, con el consentimiento del país de acogida.

La comunidad internacional debe estar dispuesta a promocionar las medidas necesarias y a crear un entendimiento entre las autoridades gubernamentales pertinentes acerca de los riesgos de la inacción en caso de que los países de acogida no hagan frente a problemas graves de seguridad. Esto debe realizarse en colaboración con todos los actores humanitarios. La creación de mecanismos de coordinación interdepartamentales e interinstitucionales en materia de seguridad puede proporcionar un mecanismo útil para la discusión de cuestiones de seguridad con homólogos gubernamentales.

Si aun así no se produce una reacción y el país de acogida no consiente la presencia de fuerzas de seguridad externas, puede ser necesaria una decisión del Consejo de Seguridad para poner en marcha una acción coercitiva que puede implicar el despliegue de fuerzas militares regionales o internacionales que estén preparadas para tomar medidas efectivas para proteger a la población civil. Entre dichas medidas podría estar el desarme coercitivo de los elementos armados⁵⁹.

2 Recursos

En caso de que un Estado carezca de capacidad para responder, la comunidad internacional deberá poder movilizar recursos adecuados en apoyo y asistencia de dichos Estados para poder mantener el carácter civil y humanitario del asilo⁶⁰. Esta asistencia podrá adoptar la forma de personal, equipamientos, formación, logística o medidas similares.

3 Fortalecimiento institucional técnico

Las autoridades militares que se encarguen de las actividades de separación e internamiento operarán en condiciones normales de acuerdo con sus propias directrices y prácticas. Cuando se trabaja en un contexto de refugiados es especialmente importante que se informe al ACNUR (y preferiblemente que se le consulte) acerca del establecimiento de criterios aplicables de identificación y separación. Puesto que puede haber distintas interpretaciones de los criterios, deberá existir un mecanismo de revisión que permita una decisión de autoridad sobre cuestiones relevantes.

4 Soluciones duraderas

En relación con las soluciones duraderas para personas refugiadas que sean excombatientes, debe contarse con esfuerzos políticos y diplomáticos, además de recursos, en apoyo de las tres soluciones duraderas: repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento, según corresponda. El reasentamiento de personas refugiadas excombatientes ha demostrado ser difícil, puesto que numerosos países de reasentamiento se ven limitados por preocupaciones de seguridad. Incluso niños y niñas han visto rechazados sus intentos de reasentamiento pese

⁵⁹ Véase Informe del Secretario General sobre la protección de la asistencia humanitaria a refugiados y otros que se encuentren en situaciones de conflicto, S/1998/883, de 22 de septiembre de 1998, parte V, párrafos 34-35; Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, S/1999/957, de 8 de septiembre de 1999, párrafo 64; y Resoluciones del Consejo de Seguridad 1296 (2000), de 19 de abril de 2000, S/RES/1296 (2000), párrafo 14 y 1674 (2006), de 28 de abril de 2006, S/RES/1674 (2006), párrafo 18.

⁶⁰ Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR N° 94 (LIII) sobre el carácter civil y humanitario del asilo, párrafo (f).

a haber sido reclutados por la fuerza. El reasentamiento de excombatientes debe tratarse como un componente de un enfoque holístico a las soluciones duraderas para un grupo determinado de refugiados. Las personas refugiadas excombatientes que deseen repatriarse de manera voluntaria a sus países de origen deberán poder beneficiarse de cualquier programa de DDR que exista allí.

M. COMBATIENTES QUE NO RENUNCIAN

La renuncia auténtica a las actividades militares puede restaurar la condición de civil, momento en el que sería posible liberar al excombatiente de su internamiento. Quienes quieran solicitar asilo deberán someter sus solicitudes a examen, prestando especial atención a la posible aplicación de las cláusulas de exclusión.

Existe una serie de categorías de personas que quedan fuera del ámbito de actuación del mandato o las actividades de protección del ACNUR. Aquí se incluyen aquellas personas que no renuncien a las actividades militares, personas internadas cuya renuncia no se haya considerado auténtica, personas internadas que renunciaron pero no solicitaron asilo y personas que quedan excluidas de la condición de refugiado durante procesos de determinación de dicha condición.

Esto plantea la cuestión de durante cuánto tiempo deben permanecer estos casos en las instalaciones de internamiento. En principio, de acuerdo con las reglas de neutralidad, el país de acogida podría mantenerlos internados hasta el fin de las hostilidades⁶¹. Sin embargo, quienes hayan renunciado de manera auténtica y permanente a sus actividades o intenciones militares, dejan de ser una amenaza y no deben permanecer internados aunque no hayan solicitado asilo. El país de acogida podrá elegir liberarlos y proporcionarles un estatuto de residencia al tiempo que garanticen que no retomaran sus actividades militares. Estas personas también se podrán beneficiar de cualesquiera programas de rehabilitación y formación de competencias que estén disponibles, así como de educación para la paz, mientras esperan su posible repatriación. Llegada la repatriación, deberán poder beneficiarse de los programas de DDR.

DDR (desarme, desmovilización y reintegración)⁶²

El desarme implica la recolección de armas y municiones; la desmovilización es un proceso que separa a los combatientes de servicios militares o tropas armadas, mientras que los programas de reintegración apoyan la inclusión social y económica inmediata y a medio plazo de los excombatientes en sus comunidades de origen o en sus nuevas comunidades (de modo que la reintegración incluye también la integración).

Para que las estrategias de consolidación de la paz en situaciones posteriores a conflictos sean eficaces, resulta imprescindible que las actividades de DDR reciban una atención prioritaria⁶³. Si bien el desarme y la desmovilización podrían verse como actividades con resultados definitivos en el corto plazo, la reintegración constituye un proceso a largo plazo. Este proceso nunca tendrá éxito sin el compromiso por la paz del Gobierno, de los excombatientes y de la comunidad en su conjunto. Pese a que el DDR será por lo general parte de la estrategia de recuperación nacional, es importante que dichos planes tengan en cuenta las dimensiones regionales. Los excombatientes, en especial los que quedaron decepcionados con el proceso de reintegración, pueden ser atraídos de nuevo fácilmente para que se trasladen a otro

⁶¹ Tercer Convenio de Ginebra, art. 118 sobre la liberación y repatriación de los prisioneros de guerra después de finalizadas las hostilidades.

⁶² Véase nota al pie número 30.

⁶³ Véase también S/RES/1625 (2005), de 14 de septiembre de 2005.

conflicto y vuelvan a ser reclutados. Así pues, los excombatientes que formaron parte de un flujo mixto y fueron posteriormente separados de la población refugiada deberían poder beneficiarse de programas de DDR en su país de origen.

En los programas de DDR se tiende a considerar que su objetivo principal es fomentar la seguridad por medio del desarme de combatientes, de modo que los objetivos sociales de rehabilitación se suelen percibir como de importancia secundaria. Sin embargo, en caso de que no se implementen con éxito los programas de rehabilitación, siempre existe el riesgo de que los excombatientes vuelvan al conflicto armado o desperdicien sus vidas al margen de la sociedad. Además, es importante incluir a las mujeres en el proceso de DDR, si bien sin dejar de prestar especial atención al respeto de sus necesidades específicas.

Mercenarios

El derecho internacional humanitario excluye a los mercenarios de la posibilidad de ser considerados combatientes o prisioneros de guerra⁶⁴. La Convención de la OUA para la Eliminación del Mercenarismo en África⁶⁵ y la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios⁶⁶, establecen el delito de mercenarismo y subrayan la gravedad de la amenaza que supone contra la soberanía y la integridad territorial de los Estados. Un desafío principal que plantea la cuestión de los mercenarios pasa por las dificultades considerables a las que se enfrentan los Estados (sobre todo aquellos con recursos más limitados) para impedir realmente la utilización o tránsito por su territorio por parte de mercenarios. Otra cuestión es que, en los últimos años, la utilización de servicios mercenarios está cada vez más aceptada bajo la forma de empresas de seguridad privada, lo cual amenaza con convertirse en una versión legitimada del mercenarismo.

Sin perjuicio de las obligaciones de los Estados de poner en marcha procedimientos penales contra los mercenarios identificados, los mercenarios deben ser desarmados y separados a los efectos de eliminar la grave amenaza de seguridad que suponen. Para decidir si se les puede internar junto con otros combatientes habrá que tener en cuenta las circunstancias específicas del caso.

Por definición, la causa que motiva la participación de los mercenarios en actividades militares es la ganancia personal, ya sea de naturaleza material o de otro tipo, lo cual limita la probabilidad de una renuncia auténtica a las actividades armadas o de un proceso de reintegración exitoso en el marco de un posible programa de DDR. No obstante, los mercenarios no deben quedar excluidos de manera automática de los programas de DDR, sobre todo en aquellas regiones con una elevada prevalencia de reclutamientos y nuevos reclutamientos de combatientes que cruzan fronteras de manera regular que van de un conflicto a otro.

Se podrá estudiar el acceso a procedimientos de asilo de los mercenarios que expresen su temor a regresar a su país siempre que depongan las armas. Una vez que dejen de ser considerados como elemento armado se podrá autorizar su acceso a procedimientos de asilo en tanto que solicitantes de asilo en razón de su condición civil. Sus solicitudes se valorarán de manera individual; estas valoraciones deberán tener en cuenta los antecedentes y la participación de la persona en cuestión en actividades armadas en calidad de mercenaria; también habrá que examinar la aplicabilidad de las cláusulas de exclusión.

⁶⁴ Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), artículo 47.

⁶⁵ Adoptada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su vigésimo novena sesión ordinaria, celebrada en Libreville, Gabón, y que entró en vigor en abril de 1985.

⁶⁶ Adoptada por la Asamblea General el día 4 de diciembre de 1989, A/RES/44/34.

Parte 3:

Seguridad en campamentos de refugiados

A. INTRODUCCIÓN

La separación de combatientes es solo uno de los aspectos de la gran variedad de cuestiones que afectan a la protección física de las personas refugiadas. Cualquier respuesta ante la sospecha de que haya combatientes presentes entre la población refugiada debe pues formar parte de una estrategia holística que incluya medidas preventivas para enfrentar la gran variedad de cuestiones en materia de protección física. Discutir en detalle la variedad de medidas disponibles para abordar los problemas de seguridad va más allá del alcance de las presentes Directrices. Las actividades detalladas en la Parte II de estas Directrices deben planearse y ejecutarse de manera simultánea y junto con otras medidas de seguridad.

Existen situaciones en las que cabe estimar que la separación de combatientes puede considerarse inviable. Esto puede deberse a preocupaciones en materia de seguridad, en especial cuando la implementación pueda provocar nuevos problemas de seguridad en lugar de solucionarlos, o también puede deberse a obstáculos políticos. La separación puede no aportar un resultado pleno o satisfactorio, de modo que resulta igualmente esencial adoptar medidas preventivas que ayuden a mitigar el impacto de una presunta o posible infiltración por parte de elementos armados y combatientes. La presente sección analiza una serie de medidas de seguridad preventivas y estrategias de gestión de campamentos que deben contemplarse como complementarias de las actividades de separación y, como se ha visto anteriormente, deben entenderse en el contexto más amplio de una estrategia holística de seguridad para la población refugiada.

B. MEDIDAS PREVENTIVAS

Existe una serie de medidas que deben implementarse en el momento mismo en que se inicia una afluencia de refugiados y que contribuirán a mantener el carácter civil del asilo.

- 1 Disponer de información temprana acerca de los antecedentes y la naturaleza del conflicto armado, las diversas facciones o partes del conflicto y las características de las personas que huyen y acceden al país de acogida contribuye considerablemente a la planificación de cualquier respuesta de seguridad que pueda ser necesaria ante la afluencia a gran escala, no solo en relación con la posible presencia de elementos armados y combatientes, sino también en relación con las necesidades humanitarias y de seguridad generadas por la afluencia en términos generales. Si se recibe información temprana y se actúa con rapidez, se pueden adoptar medidas de identificación, separación e internamiento lo más rápidamente posible.
- 2 Se debe estudiar seriamente la ubicación de los campamentos de refugiados. Deben encontrarse a una distancia segura de la frontera con el país de origen. Como punto de partida se recomienda una distancia mínima de 50 kilómetros, si bien en algunos entornos hostiles la situación puede requerir distancias mayores. Hay que tener en cuenta toda una serie de otros factores a la hora de decidir la ubicación adecuada. Los campamentos

no deben encontrarse en zonas afectadas por conflictos armados o que sean inherentemente inestables o sufran violencia endémica. La etnia, religión o pertenencia cultural también puede influir en la ubicación. Otras consideraciones igualmente importantes son la sostenibilidad a corto y largo plazo (acceso a agua, tierras agrícolas, etc.), la infraestructura viaria para garantizar la accesibilidad (en sentido positivo brinda acceso humanitario y en sentido negativo facilita el acceso de combatientes).

- 3 El tamaño y la distribución física de los campamentos de refugiados deben ser propicios al mantenimiento de la seguridad. Los campamentos de refugiados no deben albergar a más de 20.000 personas. Resulta crucial basar la planificación física de las zonas destinadas a personas refugiadas en la protección, con atención a la ubicación de zonas privadas y comunes y de modo que se brinde acceso seguro a servicios básicos tales como agua, letrinas, escuelas y centros de distribución. Esto incluye cuestiones como la iluminación de zonas sensibles y una especial consideración por las personas refugiadas vulnerables. La participación de las personas refugiadas en la planificación física es un elemento clave para mejorar la seguridad de la comunidad refugiada.
- 4 En caso de que las personas refugiadas sean reubicadas lejos de la frontera, funcionarios nacionales encargados de la aplicación de la ley estarán presentes para apoyar y supervisar el traslado y para actuar como elemento disuasorio para combatientes. En caso de que se sospeche de la presencia de armas se deberán llevar a cabo registros sin perder de vista el debido respeto por la dignidad de todas las personas refugiadas.
- 5 Al comienzo de una situación de emergencia resultará apropiado explorar la necesidad de organizar una misión de evaluación técnica para valorar la situación de seguridad y determinar el alcance de la incursión (en su caso) de combatientes, así como para asesorar acerca de las medidas de seguridad adecuadas que se deberían implementar. Dicha misión debería incluir a expertos del país de acogida, del ACNUR y de otras agencias humanitarias involucradas. También cabría considerar una solicitud al DOMP para contar con personal de seguridad especializado.

C. PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD



En cualquier escenario de refugiados, con independencia de la situación de seguridad, es necesario implementar una serie de medidas de seguridad. Se mencionan a continuación para subrayar la importancia que estas medidas pueden tener en estrategias de control y lucha contra la militarización.

- 1 Las personas refugiadas deben participar en las discusiones referentes a las fuentes de inseguridad y las respuestas a las mismas. Debe mantenerse un diálogo abierto en todo momento que dé a las personas refugiadas una sensación de responsabilidad

compartida por su propia seguridad. Si bien los líderes refugiados pueden desempeñar un importante papel en ello, deben hacerse esfuerzos para incluir a todos los sectores de la comunidad, en especial a mujeres refugiadas, que deberán tener la oportunidad de plantear sus preocupaciones acerca de la violencia sexual y de género.

- 2 Las reglas y reglamentos de los campamentos deben redactarse en colaboración con la población refugiada. Estas reglas deberán promover el respeto mutuo y regir el comportamiento de las personas refugiadas dentro de los campamentos y en sus relaciones con la comunidad de acogida. Deberán promover el carácter pacífico y civil del asilo. Se deberá informar a las personas refugiadas de sus obligaciones derivadas de dichas reglas, así como del derecho de los refugiados y el derecho nacional. Los delitos graves deberán ser tratados de acuerdo con el derecho penal del país de acogida.
- 3 Con objeto de mantener el orden público dentro de los campamentos de refugiados se podrán establecer "sistemas de vigilancia de refugiados". El papel y las responsabilidades de las personas deberán definirse claramente, del mismo modo que su relación con las estructuras nacionales de mantenimiento del orden. Los sistemas de vigilancia de refugiados deberán incorporar a mujeres refugiadas. Las personas participantes recibirán formación adecuada y equipamiento como por ejemplo walkie-talkies, pero no armas. Estos sistemas de seguridad de refugiados solo podrán complementar el sistema de seguridad dispuesto por las autoridades.
- 4 En caso de que existan indicadores creíbles de la presencia de armas en un campamento de refugiados, normalmente irá en el interés superior de las personas refugiadas que se lleven a cabo registros en el campamento de refugiados. Pese a que las autoridades tendrán el legítimo deseo de controlar estos ejercicios y mantener el elemento de la sorpresa, existen una serie de cuestiones que el ACNUR o la gestión del campamento pueden recomendar. En primer lugar, estos registros corresponden a agentes de mantenimiento del orden y no a militares; en segundo lugar, el ACNUR se ofrece a suministrar a las personas encargadas del registro los antecedentes de la población refugiada y de los campamentos, y en tercer lugar, los líderes de la población refugiada deberán tener la oportunidad de explicar el ejercicio justo antes de que tenga lugar (se puede hacer así sin poner en peligro el elemento sorpresa).
- 5 No es improbable que, en algunas situaciones, personas que no sean combatientes supongan una amenaza contra la seguridad de los campamentos o asentamientos de refugiados. Entre estas personas pueden encontrarse refugiados que hayan cometido delitos comunes graves, refugiados considerados una amenaza para la seguridad nacional, intimidadores, activistas políticos o refugiados que hubieran sido excluidos de la protección de refugiados con anterioridad. Pueden concurrir razones que justifiquen la separación y el confinamiento de estas personas, pero esto deberá llevarse a cabo a partir de un conjunto de directrices claramente diferentes del de los combatientes. También es posible que las personas que violan las leyes penales nacionales sean procesadas por los tribunales locales⁶⁷.
- 6 Paralelo a la asistencia para reforzar las estructuras de mantenimiento del orden, también cabe contemplar la posibilidad de asistir al poder judicial. Esta asistencia podría orientarse hacia la mejora del acceso al sistema nacional de justicia mediante el establecimiento de tribunales móviles, proporcionando formación en materia de derecho de los refugiados, derecho de los derechos humanos y derecho internacional humanitario para jueces y funcionarios judiciales, así como formando a la población refugiada acerca de sus derechos y obligaciones derivados de la legislación nacional.

⁶⁷ La Convención de 1951 trata la cuestión de las restricciones a la libertad de circulación de personas refugiadas y solicitantes de asilo en varios casos en los que la restricción a la libertad de circulación solo está permitida con sujeción a estrictos criterios y garantías. Véanse los artículos 9, 26 y 31 de la Convención de 1951.

- 7 En caso de que el país de acogida carezca de la capacidad necesaria para enfrentar el aumento de las exigencias de seguridad que a menudo se deriva de las situaciones de afluencia a gran escala, la comunidad internacional deberá considerar su participación en programas de cooperación con el Gobierno para prestar asistencia a las estructuras de mantenimiento del orden en zonas de acogida de personas refugiadas. Estos acuerdos podrán incluir asistencia material y actividades de formación y creación de capacidad.

D. CUESTIONES DE GESTIÓN DE CAMPAMENTOS

Aparte de las medidas específicas relacionadas con la seguridad que se acaban de mencionar, existen multitud de otras buenas prácticas en gestión de campamentos que también pueden contribuir de manera positiva a garantizar el carácter civil y humanitario de los campamentos de refugiados. Destacan entre otros:

- 1 Presencia visible y eficaz en los campamentos de refugiados de personal gubernamental y de agencias humanitarias internacionales.
- 2 Una administración del campamento transparente que entable con regularidad diálogos con la población refugiada y sus líderes.
- 3 Líderes refugiados elegidos democráticamente que estén comprometidos con la promoción y el mantenimiento del carácter civil de los campamentos de refugiados.
- 4 Un flujo de información eficaz entre la población refugiada y la administración del campamento y que incluya un mecanismo de denuncia.
- 5 Una distribución apropiada y adecuada por géneros en la gestión, la representación y los mecanismos de seguridad del campamento.
- 6 Protección de los derechos de las personas refugiadas a través de documentación individual, acceso a recursos jurídicos, protección contra detenciones arbitrarias, respeto a su libertad de circulación y suministro a la población refugiada de información sobre sus derechos.
- 7 Sistemas de administración de justicia en el campamento, con especial énfasis en los mecanismos de información, denuncia, y seguimiento, así como procedimientos para la documentación y el registro estadístico de la delincuencia. En su caso, los sistemas de justicia en los campamentos partirán de mecanismos tradicionales de solución de controversias para resolver disputas familiares o comunales. No obstante, se debe prestar atención para garantizar que estos mecanismos no incumplan principios generales de derechos humanos.
- 8 Diálogo y comunicación regulares con la comunidad de acogida. Deben fomentarse las medidas de fomento de la confianza y los mecanismos de resolución de conflictos.
- 9 Garantía en todo momento de la integridad de la familia, que presta una función fundamental de protección por lo que respecta a sus miembros individuales.
- 10 Establecimiento de un sistema eficaz y transparente de distribución de ayuda, con especial consideración por las personas refugiadas más vulnerables. Las mujeres deben participar en el sistema de distribución.

E. RECLUTAMIENTO DE PERSONAS REFUGIADAS

El derecho internacional humanitario establece el deber de los países neutrales de evitar el reclutamiento en su territorio a cargo de partes beligerantes⁶⁸. También prohíbe el reclutamiento forzado de personas refugiadas en las fuerzas armadas del país de acogida en tiempos de guerra contra su propio país⁶⁹, ya que esto puede ocasionar una violación del principio de no devolución. Aparte de estas disposiciones específicas, no hay prohibiciones claras y generales en derecho internacional acerca del reclutamiento militar de extranjeros, incluidos los refugiados. Cabe mencionar que el alistamiento militar obligatorio en sus fuerzas armadas es una prerrogativa exclusiva de los Estados y no es legítimo que entidades no gubernamentales recluten a personas para formar parte de grupos armados irregulares.

Legalidad aparte, el alistamiento militar obligatorio de personas refugiadas por parte de un país de acogida plantea problemas con respecto al carácter civil y humanitario del asilo. Los Estados que realicen o toleren el reclutamiento de personas refugiadas en sus territorios estarían actuando de manera incoherente con su responsabilidad primaria de garantizar el carácter civil del asilo. Los Estados tienen también el deber reconocido de garantizar la seguridad física de las personas refugiadas y, una vez más, el alistamiento en las fuerzas armadas violaría esta obligación. Además, el reclutamiento forzado sería incoherente con el derecho a buscar asilo y a disfrutar de él⁷⁰.

En el contexto del mantenimiento del carácter civil y humanitario del asilo se deben tener en cuenta los siguientes factores:

- 1 Los países de acogida tienen la obligación internacional de no reclutar personas refugiadas para sus fuerzas armadas en tiempo de guerra contra el país de origen de dichos refugiados. Además, se recomienda que los países de acogida se abstengan en general de reclutar a personas refugiadas, bien en tiempos de paz o de guerra, puesto que hacerlo sería incompatible con el carácter civil y humanitario del asilo. Los países de acogida también deben adoptar medidas para prevenir el reclutamiento forzado de personas refugiadas por parte de grupos armados⁷¹.
- 2 Los países de acogida deberán garantizar medidas de seguridad adecuadas para los campamentos de refugiados, de modo que los elementos militares no puedan acceder a los campamentos con fines de reclutamiento.
- 3 La presencia de combatientes en los campamentos de refugiados o cerca de ellos incrementa en gran medida el riesgo de reclutamiento. Los campamentos de refugiados deben reubicarse lejos de las fronteras para evitar el acceso fácil por parte de elementos militares transfronterizos.
- 4 Se deberán mantener datos de registro detallados y precisos; en concreto, se deberá incluir la edad de la persona en cuestión para facilitar la identificación de menores en situación de riesgo de reclutamiento.
- 5 Queda prohibido en todas las circunstancias el reclutamiento de niños y niñas menores de 15 años para acceder a las fuerzas armadas nacionales del país de acogida. Existe un consenso internacional creciente sobre la necesidad de elevar la edad mínima de reclutamiento hasta los 18 años⁷².

⁶⁸ Artículo 4 de la Convención de La Haya de 1907 relativa a los derechos y a los deberes de las potencias y de las personas neutrales en caso de guerra terrestre.

⁶⁹ Artículo 23 de la Convención de La Haya.

⁷⁰ Por lo que respecta a la respuesta ante personas refugiadas que se adhieren de manera voluntaria a fuerzas militares, véase la Parte II, Capítulo I acerca de Acciones de personas refugiadas incompatibles con el carácter civil y humanitario del asilo.

⁷¹ Párrafo (e) de la Conclusión N° 94 (LIII) (2002) del Comité Ejecutivo del ACNUR, de 8 de octubre de 2002.

⁷² Véase nota 44.

- 6 Niños, niñas y adolescentes deberán permanecer tan cerca de sus familias como sea posible. Las oportunidades educativas y las actividades recreativas se deben reforzar, en especial para adolescentes —también niñas— para prevenir actitudes de inutilidad e inactividad. Se debe fomentar la formación de grupos de jóvenes. Involucrar a la juventud ayudará a prevenir el deseo de participar en actividades militares.
- 7 Se debe conceder la debida apreciación al hecho de que los menores no acompañados y separados son más vulnerables al reclutamiento que otros niños y niñas. Se deberán organizar actividades de seguimiento para menores no acompañados y separados, y la reunificación familiar tendrá lugar tan pronto como sea posible. Mientras se implanta dicho seguimiento, se deberán prestar soluciones adecuadas de cuidados para menores no acompañados y separados. Las opciones preferidas son la atención a cargo de parientes o familias de acogida.

Anexo 1: Estudios de caso

TANZANIA

Durante 1994, el noroeste de Tanzania vivió una afluencia de 600.000 personas procedentes de Ruanda. Al mismo tiempo, siguieron llegando refugiados procedentes de Burundi y de la República Democrática del Congo. Como consecuencia de las preocupaciones en materia de seguridad y de la enorme degradación del medio ambiente, el Gobierno de Tanzania tomó la decisión de revocar la condición de refugiados *prima facie* a todas las personas refugiadas procedentes de Ruanda, y dio comienzo a repatriaciones forzadas masivas de ruandeses y burundeses. En enero de 1997, 126 burundeses que habían sido devueltos fueron ejecutados por militares de Burundi. Esto contribuyó a una actitud más tolerante del Gobierno de Tanzania hacia los refugiados procedentes de este país.

Los campamentos de refugiados burundeses en la región de Kigoma se encontraban a muy poca distancia de la frontera. El Gobierno de Tanzania cuestionó los estándares aceptados a nivel internacional que implicaban alejar los campamentos de refugiados de las fronteras, con el argumento de que la proximidad de las instalaciones fronterizas facilita la solución de la repatriación voluntaria y permite que las personas refugiadas se mantengan en una zona relacionada con su cultura. Existían graves indicios de que insurgentes derrotados y combatientes rebeldes en descanso y recuperación estaban llegando a los campamentos. El Gobierno de Tanzania declaró que consideraba a las personas refugiadas como una fuente de tensión entre Tanzania y Burundi, puesto que eran sospechosas de asociarse con los rebeldes burundeses. Al mismo tiempo, Burundi sospechaba que Tanzania estaba tolerando o incluso apoyando a grupos opositores armados.

En mayo de 1997, tuvo lugar una misión conjunta del ACNUR y el Gobierno de Tanzania para evaluar la seguridad en las regiones de Kigoma y Kagera. Si bien la misión llegó a la conclusión de que los campamentos no estaban “militarizados”, se recomendó que aquellas personas refugiadas que estaban socavando el carácter civil de los mismos debían ser separadas fuera de los campamentos. Comenzó entonces un largo proceso de negociaciones que culminó con la firma de un Memorando de Entendimiento (firmado por el Gobierno de Tanzania en febrero de 1999) por el que se garantizaba la presencia a tiempo completo de un contingente de policía civil en los campamentos de refugiados. Las atribuciones de la policía incluían todos los aspectos relacionados con el mantenimiento del orden público, en concreto responsabilidades relacionadas con el control y la represión de “actividades subversivas” entre la población refugiada. La evaluación del conjunto de medidas de seguridad concluyó que, a pesar de la existencia de una serie de puntos débiles, por lo general el orden público ha experimentado una mejora en los campamentos.

Sin embargo, el proyecto tuvo escaso o ningún impacto positivo en la cuestión de la separación. El ACNUR necesitó mucho tiempo para convencer al Ministerio del Interior de que tenía que existir un centro de internamiento para los excombatientes separados. Finalmente, el centro se puso en marcha en Mwisá poco antes de que el paquete de seguridad entrara en vigor. Un pequeño grupo de excombatientes burundeses fueron enviados al centro de separación de Mwisá, pero pasados unos pocos meses la mayoría se había fugado. En mayo de 2000 el ACNUR retomó la cuestión y aportó asistencia financiera y material sobre la base de un Memorando firmado con el Ministerio del Interior. Pese a que existe una base legal para la detención de personas refugiadas o solicitantes de asilo, su implementación presentó numerosos defectos y el propio marco de actuación era por lo general inadecuado para abordar la separación de excombatientes. Las disposiciones para una identificación conjunta entre el ACNUR y el Gobierno no siempre se respetaron y los criterios de separación no se definieron adecuadamente, por lo que faltaba transparencia. Esto se tradujo en el internamiento incorrecto de una importante cantidad de personas, incluyendo delincuentes comunes. Mujeres y niños permanecieron en las mismas instalaciones que hombres adultos.

Cuestiones:

- Las consideraciones geopolíticas favorecieron una actitud más tolerante del Gobierno de Tanzania con respecto a las personas refugiadas burundesas frente a las personas refugiadas ruandesas.
- La presencia de personas refugiadas cerca de la frontera fue considerada tanto por las autoridades tanzanas como por las autoridades burundesas una fuente de tensión entre ambos países.
- El paquete de seguridad presentaba una serie de puntos débiles, como el hecho de que los recursos solo permitieran una participación somera para evitar actividades subversivas o una falta de seguimiento más allá de la identificación (como enjuiciamiento, castigo y separación).
- La mera penalización de combatientes ignora el principio básico del derecho de los refugiados de incompatibilidad de la condición de refugiado con la de combatiente.
- Dificultades para conseguir la voluntad política y el compromiso de las autoridades nacionales para establecer un centro de separación.
- Es fundamental contar con un marco legal nacional para respetar los estándares legales y de procedimiento básicos en el internamiento de excombatientes.
- Los criterios de separación deben estar claramente definidos y se deben respetar con transparencia.
- Una estrecha supervisión, bien a cargo del ACNUR o de otra agencia, es clave para evitar separaciones e internamientos erróneos.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

Tras un intento de golpe de estado en mayo de 2001, 25.000 personas refugiadas de la República Centroafricana huyeron a Zongo, en la provincia de Équateur (República Democrática del Congo), que en ese momento se encontraba controlada por el Movimiento de Liberación del Congo (MLC) y el Frente de Liberación del Congo (FLC). Las fuerzas locales del FLC identificaron un grupo de aproximadamente 1.000 combatientes entre las personas refugiadas. Jean-Pierre Bemba, presidente del MLC, solicitó ayuda por escrito al RESG para proceder a la separación. Se sospechaba que los excombatientes portaban armas. El Alto Comisionado para los Refugiados escribió al Secretario General y le expuso su preocupación acerca de la amenaza que los elementos armados podían plantear para la población refugiada, y propuso valorar si el mandato de la MONUC podría incluir la separación, desarme e internamiento de excombatientes. Una misión de valoración de la MONUC concluyó que su mandato no podía cubrir una operación de separación. La intervención del RESG se tradujo en un papel limitado de la MONUC como observadora y en la disposición de un equipo de escolta compuesto por cinco supervisores militares. El MLC identificó un emplazamiento en Bokilio, a 150 kilómetros de la frontera con la República Centroafricana. Representantes de la MONUC se retiraron transcurridas dos semanas dado que los excombatientes se negaban a moverse, pero volvieron tras una mediación con el DOMP por parte de la oficina en Nueva York del ACNUR. Fue principalmente la presión del FLC lo que logró que los excombatientes se desplazaran. Sus familiares también fueron trasladados al centro de internamiento. Tras la separación, el ACNUR valoró si reunían las condiciones para acceder a la condición de refugiados.

Cuestiones:

- Territorio de acogida de personas refugiadas controlado por un grupo armado no estatal.
- Compromiso de las autoridades para abordar la cuestión de la separación.
- Solicitud de asistencia a las autoridades de las Naciones Unidas.
- Los excombatientes ya habían sido separados de la población refugiada.
- El ACNUR solicitó asistencia al Secretario General para revisar un mandato de mantenimiento de la paz que se consideraba demasiado limitado.

- Eficacia muy limitada de la misión de mantenimiento de la paz para la operación de separación.
- La reubicación de combatientes fue motivada fundamentalmente por la amenaza del uso de la fuerza a cargo de militares locales.
- Esfuerzos para mantener la unidad familiar.

SIERRA LEONA

Desde comienzos de la década de 1990 los liberianos han venido huyendo hacia Sierra Leona, pero a finales de 2001 y principios de 2002 un número preocupante de combatientes liberianos cruzó la frontera hacia Sierra Leona por diversos motivos, entre otros descansar de los combates, desertar, acompañar a familiares a un lugar seguro, buscar alimentos o secuestrar a personas refugiadas. Alentada por el ACNUR y el CICR, la Oficina de Seguridad Nacional organizó un taller de alto nivel para abordar esta cuestión en el que se dieron cita diversos actores relevantes nacionales e internacionales. Una recomendación clave fue el establecimiento de un centro de internamiento lejos de la frontera liberiana para albergar combatientes. En junio de 2002, la Oficina del Presidente designó a las agencias que estuvieron presentes en el taller como “Equipo de Tareas sobre Internamiento” con objeto de que diseñaran, establecieran y supervisaran el campo de internamiento. El Equipo de Tareas se reúne periódicamente bajo la presidencia de la Policía de Sierra Leona. El centro de internamiento de Mapeh entró en funcionamiento el 21 de octubre de 2002.

El papel del ACNUR en el Equipo de Tareas se centra en el trato a las personas internadas de acuerdo con las disposiciones aplicables del derecho de los derechos humanos, la evaluación de los criterios para acceder al procedimiento de asilo, la supervisión de la reintegración de ex niños y niñas soldados, así como servir de enlace entre las personas internadas y sus familiares. Las mujeres se alojaron por separado y se asignó un área diferenciada para ex niños y niñas soldados a la espera de ser trasladados al campamento de refugiados. El ACNUR, el UNICEF y un asociado encargado de la ejecución definieron un proceso de reintegración para excombatientes menores. El ACNUR facilitó asimismo actividades para la búsqueda de ex niños y niñas soldados. Se prestaron servicios básicos tales como alimentos, productos no alimentarios y atención médica. Los miembros civiles entre los excombatientes internados fueron alojados en campamentos de refugiados. En colaboración con el ACNUR, el CICR organizó visitas de familiares al campo de internamiento. Se luchó por conseguir la sostenibilidad de las instalaciones.

Los controles de seguridad en los principales puntos de entrada corrieron a cargo de las fuerzas de seguridad de Sierra Leona. Si se identificaban combatientes, se los transportaba al campo de internamiento de Mapeh. Se solicitó la asistencia de la UNAMSIL para proporcionar formación en controles de seguridad. Se elaboraron reglamentos para los campamentos de refugiados con objeto de regular la conducta de sus residentes, al tiempo que encargados de seguridad aportaban seguridad comunitaria.

Un número cada vez mayor de excombatientes liberianos solicitó asilo y el ACNUR se vio carente de recursos para llevar a cabo valoraciones adecuadas, también porque era preciso prestar especial atención a potenciales consideraciones de exclusión. Todo esto dio lugar a una importante acumulación que alimentó el riesgo de tensiones e incluso de nuevos reclutamientos.

Cuestiones:

- La Resolución adoptada por la Oficina del Presidente limitó las labores de la policía al desarme de desertores, es decir, de aquellos que cesaban voluntariamente las hostilidades.
- La misma Resolución permitió visitas de funcionarios del Gobierno de Liberia a los centros de internamiento previa notificación a las autoridades sierraleonesas.
- El Equipo de Tareas sobre Internamiento ha demostrado ser un excelente modelo de colaboración interinstitucional.

- Se estableció el procedimiento de reintegración acelerada para menores excombatientes.
- La falta de recursos ocasionó una importante acumulación en la gestión de excombatientes solicitantes de asilo tras la desmovilización y un período de internamiento.

GUINEA

En otoño de 2000, preocupado por varios ataques en suelo guineano perpetrados por fuerzas armadas liberianas, el Presidente Conte se dirigió a la nación; esto desencadenó acoso y abusos generalizados contra la población refugiada. Tras los combates sostenidos entre fuerzas guineanas y tropas liberianas, la situación de seguridad en el área de Gueckedou (cerca de la frontera con Liberia y Sierra Leona) se deterioró gravemente. En septiembre de 2000, el Jefe de la Oficina del ACNUR en Macenta, Mensah Kpognon, fue asesinado como resultado de un ataque liberiano. Se procedió a evacuar al personal del ACNUR y las operaciones quedaron suspendidas. Cuando la violencia pareció remitir, se tomó la decisión de transportar a las personas refugiadas a una zona más segura en el interior. El ACNUR firmó un Memorando de Entendimiento con el Gobierno guineano el 27 de febrero de 2002 que estableció un marco para esta operación de reubicación masiva de unas 60.000 personas refugiadas. Tras asentarse en los campamentos, la población refugiada siguió bajo la amenaza de infiltración y se decidió desplegar un contingente conjunto de policía y gendarmería para mantener el orden público en los campamentos y sus alrededores. Tras un largo período de negociaciones, el ACNUR concluyó un acuerdo con la Real Policía Montada del Canadá, cuyos representantes asistieron en el establecimiento de un programa de formación estructurada tanto para oficiales de la Brigada Guineana Mixta como para voluntarios de seguridad refugiados. Se estableció un sistema de información de incidentes y se desarrollaron instrucciones estandarizadas y un código de conducta. Los intentos de discutir una estrategia de identificación y separación de combatientes con el Gobierno de Guinea continuaron en 2002 y 2003 pero con poco éxito. El ACNUR facilitó una visita de representantes gubernamentales a Tanzania y Zambia con objeto de que analizaran la cuestión en otros contextos. Tras esta misión se identificaron potenciales emplazamientos y se redactó y acordó un marco legal. Lamentablemente, el acuerdo todavía no ha sido oficialmente firmado.

Cuestiones:

- Reubicación masiva para mejorar la seguridad.
- Cooperación con la Real Policía Montada del Canadá.
- Proceso negociador innecesariamente largo entre el ACNUR y el Gobierno canadiense antes del despliegue de la Real Policía Montada del Canadá.
- Negociaciones sobre la propuesta de un centro de separación dirigidas por las autoridades guineanas.

ZAMBIA

Desde 1999 numerosos excombatientes, soldados involucrados con el UNITA y simpatizantes políticos fueron denunciados por los residentes del campamento de refugiados de Meheba y corrieron el riesgo de padecer represalias y linchamientos a manos de la población refugiada. A finales de 2000 se decidió crear un centro de separación en Ukwimi, un campamento en la provincia Oriental. En noviembre de 2000 el Gobierno de Zambia, la OIM y el ACNUR firmaron un acuerdo para transportar y alojar a excombatientes en el centro de Ukwimi. Los excombatientes del UNITA quedaron excluidos de la posibilidad de obtener la condición de refugiados *prima facie* pese a que habían depuesto las armas antes de ingresar en Zambia. Una vez que se determinó que el grupo de excombatientes angoleños había renunciado auténticamente a sus actividades militares, se llevó a cabo una misión de identificación a finales de 2001 en la que se entrevistó a cada solicitante. Se reconoció la condición de refugiado a

cada uno de los solicitantes de asilo. También se entrevistó a excombatientes de Burundi y Ruanda que vivían en las mismas instalaciones. Al contrario que los angoleños, estos habían llegado a Zambia vistiendo uniformes y portando armas y habían pasado al menos un año en la Cárcel de Mansa. A ninguno de estos excombatientes se les reconoció la condición de refugiado. El Gobierno zambiano no había ofrecido ninguna alternativa al centro de Ukwimi para las personas reconocidas como refugiados ni para los excombatientes descartados. Esto planteó la lamentable situación en la que ambos grupos siguieron compartiendo las mismas instalaciones sin perspectivas de una solución alternativa.

Cuestiones:

- Memorando de Entendimiento con el Gobierno en materia de separación e internamiento.
- Falta de acciones de seguimiento tras reconocerse la condición de refugiados.

CHAD

En primavera de 2004 más de 200.000 personas refugiadas sudanesas huyeron a Chad oriental motivados por un conflicto militar en primavera de 2003 entre el gobierno sudanés y dos movimientos rebeldes sudaneses (SLM y JEM) en la región de Darfur, en Sudán occidental. Esta afluencia se produjo en un contexto político ya de por sí extremadamente complejo. Entre los Gobiernos de Sudán y Chad existía una lealtad incierta, si bien las posiciones del Presidente de Chad eran desafiadas desde el seno de su propio clan y desde movimientos rebeldes chadianos. La población refugiada experimentó en un primer momento una cálida bienvenida por parte de la población local en numerosas áreas de la misma ascendencia tribal, si bien en otras zonas las diferencias tribales siguieron siendo fuente de tensiones.

Debido a la volátil situación de seguridad en la frontera, la primera prioridad del ACNUR fue la reubicación de las personas refugiadas a campamentos en una ubicación más segura, en el interior. Pese a las negociaciones con las autoridades locales y nacionales, algunos de los campamentos se mantuvieron a una distancia inaceptablemente próxima de la frontera. La ubicación de alguno de estos campamentos y el hecho de que la mayoría de la población estuviera compuesta por mujeres, niños y niñas se tradujo en el riesgo de que las personas involucradas en las actividades militares del lado sudanés de la frontera pudieran visitar los campamentos por diversas razones.

Dada la carga que supone para las autoridades chadianas garantizar la seguridad de las personas refugiadas en los campamentos, el ACNUR acordó a través de un Memorando de Entendimiento firmado con los Ministerios de Defensa e Interior cooperar con el suministro de los medios logísticos necesarios para asegurar el despliegue de gendarmes en todos los campamentos. Los principales objetivos de este programa son: 1) asegurar que nadie entre al campamento en posesión de armas; 2) proporcionar seguridad en los campamentos y sus alrededores; 3) garantizar el orden público, y 4) proteger actores y activos humanitarios. Se hace especial énfasis en la prevención de la violencia sexual y de género y en la prevención de la presencia de elementos armados en los campamentos.

Se ha desplegado un contingente de gendarmes en todos los campamentos con una proporción de un gendarme por cada 1.000 personas refugiadas. En cada campamento debe haber destinadas dos mujeres gendarmes. El Memorando de Entendimiento prevé una compleja coordinación entre el ACNUR y el Gobierno para asegurar una implementación adecuada del Memorando. El enlace entre las fuerzas de seguridad y el ACNUR se garantizará a nivel de los departamentos a través de cinco oficiales de enlace de la Gendarmería y cinco jefes/as de oficinas del ACNUR sobre el terreno. Además, habrá coordinadores militares en Abeche, Biltine y Bahai. A nivel regional, los mecanismos de coordinación bajo la autoridad del Gobernador y del Prefecto incluyen al ACNUR (oficial principal de protección), a la Comisión

Nacional de Acogida y Reinserción de Refugiados (CNAR) y a las autoridades administrativas y militares pertinentes. A nivel central, el mecanismo de coordinación está presidido por el Ministro del Interior en su condición de Presidente de la CNAR, e incluye al Ministro de Defensa, el Director General de la Gendarmería, el ACNUR (Representante Adjunto en materia de protección) y la Secretaría Permanente de la CNAR.

De acuerdo con las condiciones del Memorando de Entendimiento, el ACNUR insiste en destinar al menos dos mujeres gendarmes a cada campamento. Los gendarmes no portarán armas cuando patrullen los campamentos e informarán al ACNUR y a la CNAR antes de llevar a cabo cualquier intervención en los mismos. La Gendarmería deberá remitir un informe semanal detallando los incidentes de seguridad a la CNAR, al ACNUR y a las autoridades civiles y militares. Todos los gendarmes desplegados como parte de este programa deben haber seguido un programa de formación impartido por el ACNUR sobre cuestiones relacionadas con los refugiados. El ACNUR tiene autoridad para solicitar la separación inmediata de cualquier agente de seguridad contra el que exista la sospecha de un comportamiento inadecuado.

El ACNUR seguirá involucrando a las personas refugiadas en la seguridad de los campamentos por medio de discusiones, incluidas mujeres y menores adolescentes, para organizar "comités de seguridad para refugiados". El ACNUR promueve el establecimiento de patrullas de personas refugiadas voluntarias, también mujeres, que asuman la responsabilidad directa por el mantenimiento del orden público dentro de los campamentos, en coordinación estrecha con los gendarmes chadianos.

Además de las fuerzas militares chadianas, en Chad oriental hay una fuerte presencia militar francesa. El Gobierno de Chad ha solicitado a los militares franceses que se desplieguen en el área de los campamentos de refugiados para colaborar con su seguridad. Los militares franceses se ofrecieron a defender los campamentos de refugiados en caso de agresión externa contra las personas refugiadas. Los militares franceses tienen su base en Abeche, efectúan patrullas regulares en la región y han visitado en ocasiones los campamentos de refugiados para recavar información sobre las condiciones de las personas refugiadas. Disponen de mecanismos de coordinación civil/militar en Yamena y en Abeche.

Con objeto de mantener el carácter civil y humanitario del campamento, el ACNUR indicó que no se encontraba en posición de asistir a los militares franceses en ninguna de sus visitas a campamentos de refugiados ni en la organización de encuentros con las personas refugiadas. El mismo enfoque se adoptó con respecto a las visitas de supervisores de la Unión Africana para investigar las violaciones del acuerdo de alto el fuego en Darfur. Estos equipos visitaron los campamentos de manera rutinaria y sin previo aviso, lo cual fue motivo de preocupación al estar formados por representantes de los movimientos rebeldes SLA y JEM.

Cuestiones:

- Situación política y de seguridad volátil.
- Proximidad de los refugiados a la frontera de la zona en conflicto.
- Reubicación masiva de personas refugiadas en condiciones adversas.
- Evaluación del riesgo de militarización de los campamentos.
- Memorando de Entendimiento con el Gobierno para mejorar la seguridad por medio de un contingente de gendarmes.

Anexo 2: Conclusión del Comité Ejecutivo sobre el carácter civil y humanitario del asilo

Conclusión relativa al carácter civil y humanitario del asilo

Fecha: 8 de octubre de 2002 | Conclusiones del Comité Ejecutivo

Signatura del documento: N° 94 (LIII) - 2002

El Comité Ejecutivo,

Gravemente preocupado todavía por los constantes casos de ataques militares o armados y de otras amenazas para la seguridad de los refugiados, incluidas la infiltración y la presencia de elementos armados en los campamentos y zonas de asentamiento de refugiados¹,

Recordando las disposiciones pertinentes del derecho internacional de los refugiados, la normativa internacional en materia de derechos humanos y el derecho internacional humanitario,

Recordando su Conclusión N° 27 (XXXIII) y su Conclusión N° 32 (XXXIV) sobre los ataques militares contra campamentos y asentamientos de refugiados en el África meridional y en otros lugares; su Conclusión N° 72 (XLIV) relativa a la seguridad personal de los refugiados, su Conclusión N° 48 (XXXVIII) relativa a los ataques militares y armados contra los campamentos y las zonas de asentamiento de refugiados, su Conclusión N° 47 (XXXVIII) y su Conclusión N° 84 (XLVII) sobre los niños y adolescentes refugiados, así como la Conclusión N° 64 (XLI) relativa las mujeres refugiadas y la protección internacional,

Recordando asimismo las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/1208 (1998) y S/RES/1296 (2000), y los dos informes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la protección de los civiles en los conflictos armados², y *observando* en particular las recomendaciones que en ellos se formulan respecto a la mejora de la seguridad en los campamentos y zonas de asentamiento de refugiados,

Acogiendo con beneplácito el debate que tuvo lugar sobre el carácter civil del asilo en el marco de las Consultas Mundiales sobre la protección internacional³,

Tomando nota de que se han celebrado recientemente varias reuniones internacionales encaminadas a determinar estrategias operacionales eficaces para mantener el carácter civil y humanitario del asilo⁴,

Reiterando que los campamentos y las zonas de asentamiento de refugiados deben tener carácter exclusivamente civil y humanitario, que la concesión de asilo es un acto pacífico y humanitario que no debe ser calificado de hostil por otro Estado, como se afirma en la Convención de la Organización

¹ A los efectos de la presente Conclusión, la expresión "elementos armados" se utiliza de manera genérica en un contexto de refugiados que engloba tanto a los combatientes como a los civiles con armas. Del mismo modo, a los efectos de la presente Conclusión, el término "combatientes" engloba a las personas que participan activamente en hostilidades, tanto en los conflictos armados internacionales como no internacionales, que hayan entrado en un país de asilo.

² S/1999/957 y S/2001/331.

³ EC/GC/01/8/Rev.1.

⁴ Taller sobre el potencial de la policía internacional en la seguridad de los campamentos de refugiados, celebrado en Ottawa (Canadá), en marzo de 2001; Simposio regional sobre el mantenimiento del carácter civil y humanitario de la condición de refugiado, los campamentos y otros lugares de instalación de refugiados, celebrado en Pretoria (Sudáfrica), en febrero de 2001; Seminario internacional sobre el examen de la función de los militares en la seguridad de los campamentos de refugiados, celebrado en Oxford (Reino Unido), en julio de 2001.

de la Unidad Africana que rige los Aspectos Inherentes a los Problemas de los Refugiados de África, de 1969, y en diversas conclusiones del Comité Ejecutivo, y que todos los agentes, incluidos los propios refugiados, tienen la obligación de cooperar para garantizar el carácter pacífico y humanitario de los campamentos y las zonas de asentamiento de refugiados,

Reconociendo que la presencia de elementos armados en los campamentos o zonas de asentamiento de refugiados, el reclutamiento y adiestramiento por fuerzas armadas gubernamentales o grupos armados organizados, el uso de esos campamentos, cuya finalidad es dar alojamiento a las poblaciones de refugiados por motivos puramente humanitarios, para el internamiento de prisioneros de guerra, así como otras formas de explotación de las situaciones de refugiados con el propósito de promover objetivos militares, pueden exponer a los refugiados, especialmente a las mujeres y los niños, a graves peligros físicos, impedir la puesta en práctica de soluciones duraderas, en particular la repatriación voluntaria, aunque también la integración local, poner en peligro el carácter civil y humanitario del asilo y suponer una amenaza para la seguridad nacional de los Estados y para las relaciones interestatales,

Reconociendo las necesidades especiales de protección de los niños y adolescentes refugiados, que, especialmente cuando viven en campamentos en los que los refugiados están mezclados con elementos armados, son particularmente vulnerables al reclutamiento por fuerzas armadas gubernamentales o grupos armados organizados,

Reafirmando la importancia de que los Estados, el ACNUR y otros agentes pertinentes integren de manera holística las cuestiones de seguridad en la administración de los campamentos de refugiados desde el inicio de una situación de emergencia provocada por la llegada de refugiados,

a) *Reconoce* que los Estados de acogida son los principales responsables de garantizar el carácter civil y humanitario del asilo, entre otras cosas, no escatimando esfuerzos para situar los campamentos y zonas de asentamiento de refugiados a una distancia razonable de la frontera, manteniendo el orden público, restringiendo la entrada de armas en los campamentos y zonas de asentamiento de refugiados, impidiendo que se utilicen como lugar de internamiento de prisioneros de guerra, así como desarmando a los elementos armados, e identificando, separando e internando a los combatientes;

b) *Insta* a los Estados que acojan refugiados a que respeten el carácter civil y humanitario de los campamentos de refugiados impidiendo que se utilicen para propósitos que sean incompatibles con su carácter civil;

c) *Recomienda* que las medidas adoptadas por los Estados para garantizar el respeto del carácter civil y humanitario del asilo se rijan, entre otros, por los siguientes principios:

- i. Deben respetarse en todo momento el derecho a solicitar asilo y el principio fundamental de la no devolución;
- ii. Deben adoptarse lo antes posible medidas para desarmar a los elementos armados y para identificar, separar e internar a los combatientes, preferentemente en el punto de entrada o en el primer centro de recepción o tránsito de los recién llegados;
- iii. A fin de facilitar la pronta identificación y separación de los combatientes el registro de los recién llegados debe llevarse a cabo mediante un cuidadoso proceso de selección;
- iv. Los campamentos y zonas de asentamiento de refugiados deben contar con dispositivos de seguridad adecuados para impedir su infiltración por elementos armados y fortalecer el orden público;
- v. Una vez identificados, desarmados y separados de la población de refugiados, los combatientes deben ser internados en un lugar seguro lejos de la frontera;
- vi. Si la concesión de la condición de refugiado se basa en una determinación colectiva, los familiares civiles de los combatientes deben ser tratados como refugiados y no deben ser internados con éstos;

- vii. No debe considerarse a los combatientes como solicitantes de asilo hasta que las autoridades hayan establecido dentro de un plazo razonable que han renunciado sincera y permanentemente a las actividades militares; y una vez comprobado este particular, habrá que establecer procedimientos especiales para determinar individualmente la condición de refugiado a fin de cerciorarse de que las personas que solicitan asilo cumplen los criterios para el reconocimiento de la condición de refugiado; durante el proceso de determinación de la condición de refugiado, habrá de prestarse la máxima atención al artículo 1 F de la Convención de 1951 a fin de evitar que quienes no merezcan la protección internacional abusen del sistema de asilo;
- viii. Los ex niños soldados deben beneficiarse de medidas especiales de protección y asistencia, en particular en lo que se refiere a su desmovilización y rehabilitación;
- ix. En caso necesario, los Estados de acogida deben formular, con asistencia del ACNUR, directrices operacionales en el contexto de la determinación colectiva a fin de excluir a las personas que no merezcan la protección internacional que se brinda al refugiado;

(d) En relación con el apartado b) supra, *exhorta* al ACNUR a que convoque una reunión de expertos que contribuya a la formulación de medidas para el desarme de los elementos armados y la identificación, separación e internamiento de los combatientes, incluido el esclarecimiento de los procedimientos y normas pertinentes, en consulta con los Estados, las entidades y organismos de la Secretaría de las Naciones Unidas y las organizaciones interesadas, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, e informe al Comité Ejecutivo de los progresos realizados;

(e) *Pide* a los Estados que velen por que se tomen medidas para impedir el reclutamiento de refugiados, en particular de niños, por fuerzas armadas gubernamentales o grupos armados organizados, teniendo en cuenta asimismo que los niños no acompañados y separados son más vulnerables al reclutamiento que otros niños;

(f) *Exhorta* a los órganos competentes de las Naciones Unidas y a las organizaciones regionales pertinentes, conforme a sus respectivos mandatos, así como a la comunidad internacional en general, a que movilicen recursos suficientes para facilitar apoyo y asistencia a los Estados de acogida en el mantenimiento del carácter civil y humanitario del asilo, con arreglo a los principios de la solidaridad y la cooperación internacionales y de la distribución de la carga y la responsabilidad;

(g) *Exhorta* al ACNUR y al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría de las Naciones Unidas a que mejoren su colaboración en todos los aspectos de este complejo asunto y, cuando proceda, a que desplieguen, con el consentimiento de los Estados de acogida, equipos multidisciplinarios de evaluación en las zonas donde esté surgiendo una crisis a fin de aclarar la situación sobre el terreno, evaluar el riesgo para la seguridad de las poblaciones de refugiados y estudiar las respuestas prácticas apropiadas;

(h) *Exhorta* al ACNUR a que estudie el modo de desarrollar, en consulta con los asociados pertinentes, su propia capacidad institucional para hacer frente a la inseguridad en los campamentos de refugiados, entre otras cosas, ayudando a los Estados a garantizar la seguridad física y la dignidad de los refugiados y aprovechando, cuando proceda, sus conocimientos técnicos en materia de protección y operaciones.

Anexo 3: Conclusiones y cuestiones previas planteadas con ocasión de la mesa redonda de expertos sobre el carácter civil y humanitario del asilo

Mantenimiento del carácter civil y humanitario del asilo

Ginebra, del 9 al 11 de junio de 2004

Conclusiones y cuestiones previas planteadas (documento en inglés)

A. Temas generales

1. El país de acogida es el principal responsable de la protección de las personas refugiadas y de garantizar la naturaleza civil y humanitaria del asilo, incluyendo el desarme de elementos armados y la identificación, separación e internamiento de combatientes.
2. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de asegurar la voluntad política del país de acogida y, cuando sea necesario y esté justificado, apoyar su capacidad para cumplir sus responsabilidades en este sentido.
3. El desarme de elementos armados y la identificación, separación e internamiento de combatientes es un componente vital de un enfoque holístico para garantizar la seguridad de las personas refugiadas en los campamentos, asentamientos y comunidades cercanas.
4. Es necesario definir los posibles roles (dentro de los mandatos existentes) de las agencias de Naciones Unidas, entre otras el DOMP, la OCHA, el ACNUDH, el PMA, la OMS, el UNICEF o el ACNUR, así como de organizaciones internacionales tales como el CICR y de cualesquiera otros actores relevantes. Estos roles pueden variar en función del contexto operativo y pueden ser útilmente coordinados por una agencia principal designada dentro de un marco interinstitucional. Los organismos regionales también desempeñan un papel dadas las frecuentes dimensiones de seguridad regional en juego.
5. El ACNUR y otros actores humanitarios deben, cuando sea necesario, recurrir a las Resoluciones Nº 1208 y Nº 1296 del Consejo de Seguridad, que destacan la importancia de que las agencias humanitarias llamen a la atención del Consejo de Seguridad situaciones de inseguridad para la población refugiada que puedan suponer una amenaza para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.
6. Una financiación adecuada y más predecible resulta fundamental para asegurar la eficacia y la sostenibilidad del desarme de elementos armados; de la identificación, separación e internamiento de combatientes; así como de otras actividades relacionadas con el mantenimiento del carácter civil y humanitario del asilo.

7. Es necesario destacar las cuestiones de género para, entre otros, abordar el trato desigual entre hombres y mujeres excombatientes; reconocer y dar respuesta al impacto diferenciado de un conflicto armado sobre excombatientes y otras personas afectadas; así como responder a las necesidades específicas de niñas y mujeres secuestradas, familiares de excombatientes, y mujeres y niñas en las comunidades de acogida. Es preciso apoyar el papel de la mujer en el proceso de consolidación de la paz a nivel familiar y comunitario, con objeto de enfrentar la fragmentación social y acelerar la recuperación posterior al conflicto.
8. Las Directrices Operacionales deben poner de manifiesto cuestiones de género, en especial las necesidades de las niñas y mujeres soldados y las demás personas asociadas a grupos militares (por ejemplo combatientes, cocineras, porteadoras, esposas, esclavas sexuales).
9. Resulta esencial la participación temprana de las autoridades locales en el desarme, la identificación, la separación y el internamiento. El país de acogida debe apropiarse del proceso.
10. Entre los factores que afectan en la rapidez que se pueden llevar a cabo la identificación y la separación destacan la voluntad de actuar del país de acogida; la voluntad de la comunidad internacional de asistir cuando resulte necesario; la importancia y la capacidad de involucrar a líderes de la población refugiada y líderes locales, tradicionales y comunitarios; y la voluntad de los elementos armados y combatientes de autoidentificarse, desarmarse y separarse.
11. Las Directrices Operacionales son necesarias, pero deben ser suficientemente prácticas y flexibles como para dar respuesta a una variedad de entornos y para respetar las leyes pertinentes. No existe un único modelo de procedimiento aplicable al desarme, la identificación, la separación y el internamiento: dependerá de las especificidades del contexto.
12. La mayoría de las cuestiones discutidas en esta mesa redonda deben ser exploradas en mayor detalle. Por lo tanto, se contempla la mesa redonda como un elemento clave de un proceso continuo de desarrollo de directrices y para informar al Comité Ejecutivo. Discusiones de grupos de expertos a menor escala contribuirán a que el ACNUR facilite este proceso.

B. Definiciones y marco legal

1. El marco legal en que se encuadra el mantenimiento del carácter civil y humanitario del asilo es un punto de contacto entre el derecho de los refugiados, el derecho de la neutralidad, el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. El derecho de los derechos humanos es aplicable, entre otros, para el establecimiento de las normas de trato durante el internamiento. Dentro de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, los artículos 9 y 31 son especialmente relevantes.
2. El derecho de la neutralidad, tal y como se establece en la Quinta Convención de La Haya de 1907, requiere que los Estados neutrales separen e internen a los combatientes extranjeros que hayan participado en conflictos armados internacionales y que ingresaron a su territorio. El CICR es de la opinión de que las obligaciones de los Estados neutrales derivadas del derecho de la neutralidad han alcanzado el estatus de derecho consuetudinario y, por analogía, son aplicables en el caso de combatientes extranjeros involucrados en conflictos armados internos.
3. Si bien el derecho internacional humanitario no es de aplicación en Estados neutrales, proporciona orientaciones útiles a la hora de determinar qué personas son combatientes y deben ser separadas e internadas. Además de miembros de las fuerzas armadas de los Estados, las personas que participen directamente en las hostilidades pueden ser consideradas objetivos durante conflictos armados.

4. En el contexto del mantenimiento del carácter civil y humanitario del asilo y de la seguridad en los campamentos de refugiados, existió un acuerdo general para utilizar los términos “elemento armado” y “combatiente” tal y como se definen en la Conclusión N° 94 del Comité Ejecutivo.
5. El debate se centró también en si el término “combatiente” era suficiente para incluir a todas las categorías de personas que pueden suponer una amenaza para la seguridad de las personas refugiadas y para el carácter civil y humanitario del asilo. En este sentido, se preguntó si “agitadores políticos”, “personas con un propósito militar oculto” y personas desarmadas pero “asociadas a grupos armados” podrían incluirse para su separación e internamiento. Se sugirió que se podrían emplear los términos “personas que no han renunciado a la lucha armada” o “extranjeros con propósitos militares” con objeto de describir de manera más precisa las personas que deben ser separadas, y para evitar posibles confusiones con la noción de “combatiente” en derecho internacional humanitario. También se plantearon problemas en relación con el ámbito adecuado de “elementos armados”.
6. Se expresó la opinión de que, si bien la justificación para internar a “combatientes” de acuerdo con el derecho de la neutralidad es preservar la posición neutral del país de acogida, esto no coincide necesariamente con lo que debe hacerse para conservar la seguridad de los refugiados, por lo que puede estar justificado internar a otras categorías de personas además de los combatientes. Otras categorías comentadas incluyeron mercenarios y desertores.
7. Por lo general, los participantes sintieron la necesidad de definiciones claras y de una distinción bien definida entre los términos “combatiente” y “elemento armado”, con objeto de poder prestar orientación sobre quién debe ser identificado, separado e internado. Se destacó que estos dos términos deben usarse con precisión y exactitud en los distintos contextos.

C. Desarme e identificación

1. En la medida de lo posible, los métodos y procedimientos de desarme, identificación y separación deben ser transparentes. La transparencia aporta numerosos beneficios, tales como un aumento de la posibilidad de que los combatientes se autoidentifiquen, la reducción de los riesgos de seguridad y el incremento de la buena voluntad en el campamento o asentamiento de refugiados.
2. Se debe comunicar de forma clara, coherente y fácilmente accesible para todos, también para las personas refugiadas y recién llegadas, que existen medidas especiales para combatientes.
3. Por lo general, los regímenes de identificación solo deberían establecerse cuando exista una información creíble (procedente de diversas fuentes, incluyendo inteligencia militar) o circunstancias evidentes de que existen movimientos de población a través de fronteras que presentan un carácter mixto, con una cifra significativa de combatientes.
4. La identificación y la separación siempre implican problemas de seguridad que se deben tener plenamente en cuenta antes de decidir embarcarse en el ejercicio y se deben abordar de manera eficaz antes y durante la implementación del proceso.
5. Se discutieron los distintos modelos de identificación y los actores implicados en estos modelos, incluidos los utilizados en Zambia, Tanzania y Sierra Leona.
6. Existen diversos métodos de identificación, como la autoidentificación y la denuncia. La información puede proceder de diferentes fuentes. Algunas personas consideraron que los informes de otros refugiados en la identificación de combatientes y elementos armados eran valiosas, mientras que otras expresaron su preocupación acerca de las repercusiones en materia de seguridad y de la posibilidad de que la identificación escondiera motivos personales. Una entrevista y valoración por parte de personas con

experiencia militar resultaría tremendamente útil. Dado el número de factores en torno a un tema tan sensible, la metodología actual puede determinarse a través del análisis de la situación operativa y puede constar de una combinación de métodos.

7. En situaciones de afluencia repentinas y/o a gran escala de poblaciones mixtas, el proceso de identificación puede no ser viable o puede tener que ser de naturaleza rudimentaria, lo cual puede traducirse en internamientos erróneos. Esto planteó la necesidad de que exista un proceso de revisión.
8. En la medida de lo posible, la identificación debe llevarse a cabo inmediatamente después del ingreso al país de acogida, o lo más pronto posible. No obstante, se debe disponer de mecanismos en otras fases de la operación de refugiados que permitan la identificación y la separación. Por ejemplo, las estructuras actualmente existentes del país de acogida podrían usarse con esta finalidad (por ejemplo, el Comité de Operaciones Conjuntas de Distrito en Zambia, una unidad administrativa permanente formada por varias fuerzas de seguridad gubernamentales que llevan a cabo ejercicios de identificación de personas recién llegadas y que sigue existiendo aunque se detenga la afluencia de refugiados). También se expresaron opiniones en el sentido de que, en determinadas situaciones, puede resultar beneficioso efectuar la identificación en un momento posterior puesto que, si hay transparencia en el proceso, pueden aumentar los casos de autoidentificación. No obstante, resulta fundamental proceder al desarme lo antes posible desde la entrada en el país de acogida; el proceso de selección propiamente dicho puede realizarse más adelante en función de las circunstancias.
9. Los niños y niñas soldados se deben identificar rápidamente para que se puedan beneficiar de programas de rehabilitación adecuados.
10. Se hizo hincapié en el fracaso de identificar a soldados mujeres y de que éstas se autoidentifiquen; debe haber un enfoque más proactivo para solucionar esto. Las mujeres y las niñas no reciben la información necesaria acerca de sus derechos y la asistencia disponible.
11. La experiencia militar del DOMP puede resultar útil a la hora de valorar la situación; el DOMP también desempeña un papel en la formación de militares en los países de acogida para que lleven a cabo los procesos de identificación y separación.
12. Con objeto de no vulnerar el principio de no devolución, el país de acogida no deberá entre otros denegar el acceso en la frontera a nadie que solicite asilo.

D. Separación

1. Todos los elementos armados deben ser desarmados, pero no todos tienen que ser separados o internados. El consenso general es que todos los combatientes deben ser desarmados, separados e internados; no obstante, se discutió la existencia de situaciones en las que la separación de combatientes puede no ser posible sin entrañar un riesgo inaceptable para la seguridad de un campamento o asentamiento de refugiados. Así pues, las cuestiones de seguridad deben encontrar un equilibrio con el efecto desestabilizador que puede entrañar un ejercicio de separación en el ambiente de su entorno.
2. Si bien por principio la separación se debería efectuar lo más pronto y rápido posible, puede que esto no siempre sea posible en la realidad, en especial en casos de afluencia a gran escala. En algunas situaciones resultaría más apropiado efectuar la separación en una fase posterior de la afluencia.
3. Mediante el uso de mecanismos de alerta temprana y la planificación de consistencias, existe la necesidad de obtener información sobre los antecedentes y el perfil de la afluencia de personas refugiadas como parte de la operación de separación.

4. Los desafíos que plantean la identificación, el desarme y la separación son especialmente complicados en situaciones en las que las autoridades gubernamentales están ausentes (por ejemplo, carencia de gobierno que funcione, presencia de actores no estatales). Esto puede exigir que las Naciones Unidas y, en su caso, organizaciones regionales y subregionales adopten un papel más activo.
5. La separación se considera ante todo un ejercicio relacionado con la seguridad y, por lo tanto, debe efectuarse con todas las disposiciones preparadas. En este contexto, se destacó el posible papel del DOMP y los encargados del mantenimiento de la paz, si bien sus mandatos cuentan con muchas restricciones. Existen riesgos de seguridad particularmente graves en relación con la realización de actividades de separación dentro de los campamentos y asentamientos de refugiados. Ante esta situación es precisa una delicada gestión de riesgos.

E. Internamiento

1. La experiencia de Sierra Leona es un buen estudio de caso con un enfoque holístico y un mecanismo de coordinación exitoso bajo la forma de un Equipo de Tareas Interinstitucional en materia de internamiento, formado por funcionarios de los organismos gubernamentales involucrados, así como por agencias internacionales, entre ellas el ACNUR. El equipo de Sierra Leona acordó emitir un informe escrito que podría ser utilizado como estudio de caso.
2. Existen diferentes enfoques para tratar con las jerarquías militares en las instalaciones de internamiento, que oscilan entre recurrir a ellas para que mantengan la disciplina en los campamentos, hasta desmantelarlas. Cada enfoque tiene sus ventajas y sus inconvenientes dependiendo en parte de las circunstancias del perfil de la población.
3. Se discutió la importancia de la unidad familiar; se expresaron diferentes puntos de vista sobre la posibilidad de ubicar a las familias en el campamento de internamiento, de disponer unas instalaciones separadas cercanas, o de dejar que siguieran en el campamento de refugiados principal.
4. En principio, no se debería internar a niños y niñas soldados.
5. Si bien no se examinó en detalle la duración del internamiento, sí se discutió que se debería determinar caso por caso y ser flexible, dependiendo de factores relevantes (como el rango y posición de la persona, el tiempo de servicio y la naturaleza de sus actividades, si el reclutamiento fue voluntario o forzado).
6. Las condiciones de internamiento deben respetar como mínimo el trato a prisioneros de guerra estipulado en el Tercer Convenio de Ginebra de 1949. La legislación nacional del país de acogida y el derecho de los derechos humanos podrán ofrecer medidas adicionales de protección. Otro aspecto de la dimensión de derechos humanos de un régimen de internamiento es la cuestión de un proceso de revisión que permita rebatir la designación como combatiente.
7. No se debe alojar a las personas internadas en las mismas instalaciones que a delincuentes comunes, y viceversa.
8. Es importante tener en cuenta y abordar las tensiones que pueden suscitarse en la comunidad de acogida y en la comunidad refugiada. Si se trata mejor (por ejemplo con respecto a la naturaleza de los servicios prestados) a las personas internadas que a la comunidad de acogida o a la comunidad refugiada, habrá que abordar la cuestión de la fricción resultante.
9. Puesto que el internamiento puede dar lugar a familias con una mujer como cabeza de familia en el campamento de refugiados, deberán existir una mayor supervisión y otras medidas para tratar su seguridad y posibles casos de vulnerabilidad.

10. Las soluciones duraderas para excombatientes decididos a ser personas refugiadas deben constituir parte de la estrategia de internamiento, dadas las especiales dificultades que plantea identificar estas soluciones en atención a sus antecedentes.

F. Valoración de la autenticidad de la renuncia a actividades militares

1. Es necesario determinar el estándar de la prueba en relación con la valoración de la autenticidad, bien sea un grado razonable de probabilidad, un equilibrio de probabilidades u otro estándar.
2. Las pruebas utilizadas deben incluir información recopilada durante el período de identificación, separación e internamiento. Supervisar las actividades de la persona en cuestión durante el internamiento facilitaría la valoración de la autenticidad. En este contexto, registrar los movimientos de la persona internada tanto dentro como fuera de las instalaciones de internamiento y obtener información sobre su intención de abandonar el centro de internamiento contribuiría a comprender los verdaderos motivos de la persona en cuestión.
3. La oportunidad de la valoración de la autenticidad debe ser flexible; en el pasado algunos países de acogida (por ejemplo, Sierra Leona) han utilizado un parámetro de un año como período de tiempo para el período de observación y verificación, mientras que en otras operaciones el período fue considerablemente inferior.
4. Se sugirió la existencia de cuatro categorías diferentes de personas internadas por lo que respecta al proceso de verificación. Estas categorías son: personas que nunca deberían haber sido internadas, personas que han sido militarmente activas y han renunciado de manera auténtica y permanente a la lucha armada; personas que han sido militarmente activas, aducen haber renunciado, pero no resultan creíbles; y personas que no han renunciado a sus actividades militares. El principal desafío del proceso de verificación es valorar la autenticidad de la renuncia en el caso de las personas internadas dentro de la segunda y la tercera categoría. Se sugirió que algunos indicadores de autenticidad eran expresiones de empatía por las víctimas del conflicto; alguna forma de arrepentimiento por actividades pasadas; signos de agotamiento o hastío y un sentimiento general de nostalgia; e insatisfacción con su organización política o militar.
5. La renuncia tiene más posibilidades de ser auténtica si existen alternativas reales a su alcance de conseguir medios de vida civiles, quizá por medio de programas de DDDR.
6. Es preciso que exista un mecanismo que permita identificar a las personas internadas incorrectamente y encontrar una solución para ellas; dichos mecanismos y dichas soluciones deben basarse en el derecho nacional, el derecho de los refugiados y el derecho de los derechos humanos.

G. Determinación y exclusión de la condición de refugiado

1. Las solicitudes de asilo de excombatientes que hayan decidido convertirse en civiles deberán ser examinadas en procedimientos individuales de determinación de la condición de refugiado. Estos procedimientos deberán incluir una evaluación exhaustiva de la aplicación de las cláusulas de exclusión previstas en el artículo 1F de la Convención de 1951.

2. Para considerar que una exclusión está justificada se debe concluir, a partir de una valoración individualizada, que existen motivos fundados para considerar que la persona solicitante ha incurrido en actos enmarcados en el artículo 1F. Además, el procedimiento de exclusión debe ofrecer las garantías adecuadas, incluida en concreto la oportunidad de que la persona en cuestión pueda hacer comentarios sobre la información que la vincula con los actos excluibles, así como un derecho de apelar una decisión de exclusión.
3. No todos los excombatientes son excluibles. El hecho de haber tomado parte en un conflicto armado no es causa suficiente de exclusión ni establece por sí mismo una presunción de responsabilidad individual por actos excluibles. No obstante, esta presunción sí se puede plantear en el caso de miembros de unidades militares o grupos especialmente violentos; la equidad procesal exige que la persona en cuestión tenga la oportunidad de rebatir la presunción.
4. Cabe mencionar que las cláusulas de exclusión no pretenden principalmente garantizar el carácter civil y humanitario del asilo, sino más bien prevenir el abuso de la figura del asilo por parte de personas de las que se estima que no merecen protección internacional como refugiadas. Además, en vista de que los mecanismos que deben adoptarse para poder ejercer el procedimiento de exclusión adecuado, la aplicación del artículo 1F no puede formar parte de la respuesta de emergencia inmediata en caso de afluencia mixta.

H. Niños y niñas soldados

1. Los niños y niñas soldados se deben identificar rápidamente para que se puedan beneficiar de programas de rehabilitación adecuados.
2. Se tomó nota de la práctica sierraleonesa de considerar a todos los ex niños y niñas soldados como refugiados *prima facie*. Esto permitió que los ex niños y niñas soldados quedaran protegidos como refugiados y se beneficiaran de los correspondientes programas y asistencias para refugiados.
3. El enfoque para la rehabilitación de niños y niñas debe basarse en las comunidades y centrarse en actividades como la educación, la formación de competencias, la reconciliación y la terapia psicosocial.
4. La reintegración de niños y niñas soldados en la comunidad debe efectuarse lo más rápido posible.
5. La aceptación de niños y niñas soldados se facilita si se les proporcionan misiones y habilidades significativas que puedan aportar a las comunidades que los reciben. En algunas culturas también puede ser útil celebrar ceremonias o rituales simbólicos de reconciliación o sanación.
6. Se sugirió que, en caso de que haya gran cantidad de niños y niñas soldados, no deberían alojarse todos en el mismo campamento de refugiados sino que deberían repartirse entre los distintos campamentos de refugiados del país de acogida por razones de seguridad y para incrementar las probabilidades de aceptación por parte de la comunidad refugiada.

I. Medidas de seguridad

1. Si bien la responsabilidad principal de garantizar la seguridad de la población refugiada recae sobre el Estado, las personas refugiadas tienen también deberes como los derivados de la legislación del país de acogida, de la Convención sobre los Refugiados de 1951 y de la Convención de la OUA de 1969, entre otros.
2. Algunas de las actividades que ayudan a mantener el orden público en un campamento de refugiados incluyen el uso de sistemas de alerta temprana; la adaptación de las características del campamento a su entorno operativo (por ejemplo, el tamaño, la

distribución y la ubicación lejos de la frontera y de las zonas en conflicto); el despliegue rápido de personal humanitario y gubernamental para establecer una presencia temprana en campamentos y puntos de acceso; una presencia policial específica en el campamento y sus alrededores; el empoderamiento de las personas refugiadas; y una distribución de género adecuada y apropiada en la gestión, la representación y los mecanismos de seguridad del campamento.

3. Se exploraron diferentes mecanismos de denuncia para las personas refugiadas. En general, se aceptó que debían ser específicos para cada situación pero debían incluir el nombramiento de una persona en particular a la cual dirigir las reclamaciones de las personas refugiadas. Estas medidas forman parte de la buena gobernanza de la administración de un campamento. También se hizo hincapié en que los mecanismos deben adaptarse al entorno de acogida y que la rectificación de las quejas debe ser acorde con los estándares internacionales, siempre que no entren en conflicto con los estándares nacionales.
4. Otras medidas de seguridad incluyen la supervisión de los movimientos de las personas refugiadas dentro y fuera del campamento mediante el uso de pases de acceso, información aportada por las agencias implementadoras y un firme mantenimiento de presencia policial en áreas con población refugiada.
5. Se destacó la importancia del acceso a los sistemas nacionales de justicia.
6. Se discutió la cuestión de los sistemas tradicionales de justicia, que a menudo no están en consonancia con los estándares de derechos humanos. Otros elementos destacados incluyeron el registro de delitos y el empoderamiento de las personas refugiadas mediante la concienciación de sus derechos.
7. Se ofreció la reubicación de los campamentos de refugiados lejos de la frontera como alternativa a la separación en caso de que el campamento haya sido infiltrado por combatientes y/o como elemento disuasorio permanente, como en el caso de Guinea.

J. Iniciativas de las Naciones Unidas sobre la protección de los civiles en relación con el mantenimiento del carácter civil y humanitario del asilo

1. Por lo que respecta a declaraciones políticas es importante recordar que, si bien el carácter civil del asilo es una norma fundamental de protección internacional a los refugiados, el fracaso a la hora de hacer frente a los incumplimientos puede derivar también en amenazas a la paz y la seguridad internacional. De esta situación se desprende que la participación de los órganos políticos de Naciones Unidas está plenamente justificada.
2. La atención que diversos organismos de las Naciones Unidas han dedicado a la cuestión puede utilizarse como base para su promoción ante Estados. El impacto adverso de elementos armados y combatientes sobre las poblaciones refugiadas se ha convertido desde 1999 en un tema recurrente en los informes del Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad sobre “Protección de los civiles en los conflictos armados”. Además, el Consejo de Seguridad, en su Resolución 1296 (OP 14), invitó al Secretario General que señalara a la atención del Consejo de Seguridad situaciones en que la presencia de elementos armados en entornos de refugiados/desplazamiento interno pueda suponer amenazas a la paz y la seguridad regional.
3. La Ayuda Memoria revisada adoptada inicialmente por el Consejo de Seguridad en diciembre de 2003 supone un fundamento adicional para que el Consejo de Seguridad revise aquellas situaciones en las que se precisa apoyo para lograr el desarme de elementos armados, así como la identificación, separación e internamiento de combatientes.

4. En aquellas situaciones en las que haya una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el terreno, es importante que mantenga un vínculo fuerte con el RESG.
5. Si bien se expresó la preocupación de que el DOMP pareciera reacio a aceptar un papel más amplio en la protección de las personas, se tomó nota de que las operaciones de mantenimiento de la paz de reciente creación tienen el mandato claro de proteger las instalaciones de las Naciones Unidas y a la población civil bajo amenaza inminente, si bien bajo la advertencia de que sea “en la medida de sus posibilidades y dentro de las zonas en que estén desplegadas”. Además, las operaciones de mantenimiento de la paz tienen un mandato para operar dentro de su área de responsabilidad (es decir, el país de acogida y generalmente sin sobrepasar las fronteras).
6. De cara al proceso de planificación militar y las cuestiones derivadas de generación de fuerza, resulta importante que el DOMP sea consciente de los flujos esperados de personas refugiadas o retornadas, posibles ubicaciones y solicitudes de asistencia esperadas de la comunidad internacional.
7. Con objeto de poder planificar e incluir la capacidad de gestionar las cuestiones de seguridad de las personas refugiadas y retornadas, la información de que disponga el ACNUR sobre ubicaciones esperadas, números, composición o problemas de seguridad anticipados se deberá compartir con el DOMP en una fase temprana. También es importante acordar con bastante antelación la respuesta adecuada a diversos problemas, entre otros: seguridad; desarme de elementos armados entre la población refugiada dentro o fuera de los campamentos; uso de la fuerza si fuera necesario.
8. La discusión también destacó el potencial papel operativo de otras entidades de las Naciones Unidas en mecanismos relacionados con el desarme, la identificación, la separación y el internamiento, tales como el ACNUDH, el PMA y el UNICEF.
9. Se presentó además una propuesta para su examen acerca de una siguiente reunión en Nueva York para seguir consolidando un proceso inclusivo de las Naciones Unidas en relación con las cuestiones tratadas en esta Mesa Redonda, así como las cuestiones más amplias de la resolución de conflictos.
10. Se anima a los terceros países a que acepten el reasentamiento de excombatientes que han tomado la decisión de ser refugiados y para quienes no existen otras soluciones duraderas adecuadas disponibles.

K. Apoyo y cooperación internacional

1. El apoyo y la cooperación internacional pueden presentarse no solo en forma de apoyo financiero sino también mediante el ejercicio de influencia política.
2. El apoyo y la cooperación internacionales se centraron en cuatro áreas: promoción, definición de estándares y apoyo político; recursos; asistencia técnica y fortalecimiento institucional, y soluciones duraderas.
 - a. En relación con la promoción, las cuestiones de seguridad en los campamentos de refugiados tienen que identificarse como una preocupación clave en el comienzo de las operaciones. Deben celebrarse talleres regulares a nivel regional y subregional para compartir las mejores prácticas e identificar las posibilidades de cooperación. La formación de personal y la combinación de recursos son también importantes, como lo es la coordinación con ONG y con los equipos nacionales. Es necesario examinar de cerca el modo de aportar directrices útiles para los diversos actores en el terreno, con objeto de apoyar su papel de promoción. Además, el sector académico tiene un papel muy importante que desempeñar en la promoción a través de sus artículos y del análisis de cuestiones que podrían tener un efecto en las políticas gubernamentales. También se hizo hincapié en el papel de las agencias internacionales, al igual

que en la necesidad de que los Estados intercedan para ejercer presión política cuando el país de acogida no quiere o no puede crear las condiciones que minimicen la inseguridad en los campamentos de refugiados.

- b. Por lo que respecta a los fondos aportados por donantes, se necesitaban recursos en una serie de áreas como la implementación de paquetes de seguridad y la superación de obstáculos burocráticos. La seguridad es un elemento fundamental de la protección a la población refugiada en campamentos y por ello debe ser un elemento crucial en cualquier presupuesto. Los donantes pueden aportar fondos para paquetes de seguridad que podrían incluir herramientas para la policía local tanto dentro de los campos como alrededor de los mismos.
 - c. La asistencia técnica y el fortalecimiento institucional pueden adoptar diversas formas. Un área importante podría ser el desarrollo del papel de la policía internacional y de las fuerzas armadas, en la línea de los modelos del Taller de Ottawa ("Taller sobre el potencial de la policía internacional en la seguridad de los campamentos de refugiados", celebrado en Ottawa (Ontario), los días 22 y 23 de marzo de 2000) y el Taller del Reino Unido ("Examen de la función de los militares en la seguridad de los campamentos de refugiados: Seminario internacional - Informe resumido", celebrado en Eynsham Hall (Reino Unido), los días 10 al 12 de julio de 2001); otra área destacada es apoyar a la policía local, en lugar de reemplazarla. También cabría analizar la asistencia técnica y el fortalecimiento institucional en relación con acuerdos de fuerzas de reserva, así como el despliegue de oficiales de seguridad humanitaria. Otras áreas para la asistencia técnica y el fortalecimiento institucional incluyen la determinación de la condición de refugiado, la subsanación de internamientos erróneos, y el desarrollo de procesos judiciales para poner fin a la impunidad por delitos cometidos en campamentos y asentamientos de refugiados.
 - d. Por lo que respecta a las soluciones duraderas, debe contarse con esfuerzos políticos y diplomáticos, además de recursos, en apoyo de las tres soluciones duraderas: integración local, repatriación voluntaria y reasentamiento. Se tomó nota de las dificultades que plantea reasentar excombatientes y ex niños y niñas soldados y se sugirió que el reasentamiento de estos casos difíciles se planteara como parte del abordaje de la cuestión de los casos pendientes de resolución como un componente de un enfoque holístico de las soluciones duraderas; seguirá siendo una cuestión de difícil solución. Una cuestión relacionada con los niños y niñas soldados es determinar si el reasentamiento se considera como su interés superior, teniendo en cuenta la cantidad de traumas que ya han experimentado. Del mismo modo, la cuestión del reasentamiento de mujeres asociadas a combatientes sigue siendo problemático. Estos temas deben ser tratados en el grupo de trabajo sobre reasentamiento.
3. El uso de empresas de seguridad privada en conflictos armados para que aporten seguridad es una cuestión problemática. La mayoría de los participantes estuvo de acuerdo en que se deberían utilizar como último recurso o no utilizarse nunca. Se hizo mención a los informes y recomendaciones existentes sobre su uso.

Anexo 4: Lista de documentos relevantes

- Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum (Mantenimiento del carácter civil y humanitario del asilo), Políticas Legales y de Protección, Series de Investigación, Rosa da Costa, consultora del ACNUR, PPLA/2004/02, junio de 2004, documento en inglés.
- Under What Circumstances Can a Person Who Has Taken an Active Part in the Hostilities of an International or Non-International Armed Conflict Become and Asylum Seeker? (¿En qué circunstancias una persona que ha tomado parte en las hostilidades de un conflicto armado internacional o no internacional se puede convertir en solicitante de asilo?), Políticas Legales y de Protección, Series de Investigación, Stephane Jaquemet, PPLA/2004/01, junio de 2004, documento en inglés.
- ACNUR, Directrices sobre protección internacional: La aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados; HCR/GIP/03/05; 4 de septiembre de 2003.
- Directrices del ACNUR sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión del Artículo 1F de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en situaciones de afluencia masiva; 7 de febrero de 2006.
- Operational Protection in Camps and Settlements; A reference guide of good practices in the protection of refugees and other persons of concern (Protección operativa en campamentos y asentamientos. Una guía de referencia de buenas prácticas en la protección de refugiados y otras personas de interés), ACNUR 2006, documento en inglés.
- UNHCR Handbook for Registration; Procedures and Standards for Registration, Population Data Management and Documentation (Manual de Registro: procedimientos y normas para el registro, gestión de datos demográficos y documentación); Publicación Provisional, septiembre de 2003, documento en inglés.
- The Security, Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements: Operationalizing the "Ladder of Options" (El carácter civil, humanitario y la seguridad de los campamentos y asentamientos de refugiados: Cómo hacer efectiva la "escala de opciones"), Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Comité Permanente, decimoctava reunión, EC/50/SC/Inf.4 (27 de junio de 2000), documento en inglés.
- The Civilian Character of Asylum: Separating Armed Elements from Refugees (El carácter civil del asilo: cómo separar a los elementos armados de los refugiados), Consultas Mundiales sobre la Protección Internacional, primera reunión, EC/GC/01/5 (19 de febrero de 2001), documento en inglés.
- Aide Memoire for the Consideration of Issues Pertaining to the Protection of Civilians (Ayuda Memoria para la consideración de los problemas relativos a la protección de civiles), Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas, Nueva York 2004, documento en inglés.
- Guidelines on Negotiations with Armed Groups (Directrices sobre negociaciones con grupos armados), Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Gerard McHugh y Manuel Bessler, Nueva York 2006, documento en inglés.
- Centro de Recursos de DDR: www.undrr.org.
- Norwegian Refugee Council Camp Management Toolkit (Manual para la gestión de campamentos del Consejo Noruego para Refugiados), disponible en inglés en <http://www.nrc.no/NRC/eng/frames/camp.htm>.