



Manual del **ACNUR** sobre la
seguridad de las personas
de interés

Ginebra

Primera edición, noviembre 2011

Prefacio

Una función clave de la protección es trabajar en estrecha asociación con los Estados y demás actores para garantizar la protección y la seguridad de las personas que son de nuestro interés. Es por esta razón que me complace presentar esta primera edición del Manual del ACNUR sobre la seguridad de las personas de interés.

En el año 2009 el ACNUR hizo una revisión completa de su enfoque en materia de protección y seguridad del personal, de las operaciones y de aquellas personas de interés, incluyendo un análisis de la preparación en materia de seguridad. Ese mismo año, la primera auditoría en materia de seguridad del ACNUR recomendó revisar las políticas y procedimientos existentes. También buscó alentar el desarrollo de herramientas que ayudasen al personal encargado de la protección y de la seguridad a trabajar en conjunto, con el fin de identificar y prevenir los riesgos de seguridad. Como resultado, comuniqué el plan de acción del ACNUR para la gestión de la seguridad y la estrategia para implementarlo: una serie de medidas dirigidas a mejorar la gestión de la seguridad en toda la organización. Este Manual es un componente fundamental de la estrategia.

En los últimos sesenta años, el personal del ACNUR y sus asociados han trabajado diariamente para enfrentar amenazas a la protección y la seguridad de las personas de interés. Con frecuencia lo hacemos en condiciones muy difíciles, tanto en tiempos de paz como en situaciones de conflictos armados. Este Manual hace uso de esa extensa experiencia y sirve como guía práctica para el personal del ACNUR, así como para sus socios nacionales e internacionales y otros actores humanitarios. Ofrece un menú de opciones de acción que puede reducir la incidencia de los riesgos a la seguridad más comunes, y mitigar sus efectos. Esperamos que este se use como un documento vivo, que complemente referencias y directrices existentes y que refuerce el enfoque multidisciplinario para la resolución de los problemas de la seguridad.

La primera edición de este Manual se hará llegar en 2011 a las instancias operativas del ACNUR en todo el mundo. Se revisará, enriquecerá y expandirá periódicamente, de acuerdo con la retroalimentación que se reciba tanto del personal como de nuestros socios.

Estoy seguro de que, con el compromiso constante de todos los actores de seguir trabajando en asociación, podremos alcanzar la meta de mejorar la seguridad física de las personas de interés del ACNUR.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'António Guterres', with a long, sweeping horizontal stroke at the end.

António Guterres
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Noviembre de 2011

Contenido

Prefacio	iii
Acrónimos y abreviaturas	3
Introducción	7
Introducción	9
Análisis del problema y causa	12
Primera parte: Amenazas	17
1.1 Personas de interés involucradas en violencia de pandillas	19
1.2 Protestas, manifestaciones y disturbios	25
1.3 Tensión y conflicto entre grupos de las personas de interés	33
1.4 Tensión y conflicto entre las personas de interés y las comunidades de acogida	39
1.5 Bandolerismo	47
1.6 Secuestro, rapto, desapariciones y toma de rehenes	51
1.7 Ataques contra los campamentos y asentamientos	57
1.8 Agresiones físicas contra las personas de interés	65
1.9 Presencia de combatientes y elementos armados entre las personas de interés	73
1.10 Abuso de poder por parte de las personas de interés	83
1.11 Abuso de poder, corrupción y explotación por parte de, actores humanitarios y de mantenimiento de la paz	89
1.12 Abuso de poder, acoso y corrupción (no cometido por personas de interés ni actores humanitarios ni de mantenimiento de la paz)	99
1.13 Acoso verbal y propagación de rumores	109
1.14 Violencia doméstica	117
1.15 Explotación	127
1.16 Trata y tráfico ilícito de personas	133
1.17 Autolesiones	147
1.18 Violencia sexual y prácticas tradicionales dañinas	155
1.19 Homicidios ilegítimos	165
1.20 Detención	175
1.21 Devolución y expulsión arbitrarias	183

1.22	Artefactos explosivos improvisados y fuego cruzado	195
1.23	Minas terrestres y municiones sin detonar	201
Segunda parte: Respuestas		209
2.1	Acceso a los servicios esenciales y a las necesidades básicas	211
2.2	Selección del sitio y planeación	219
2.3	Acceso a asesoramiento y atención primaria de salud	225
2.4	Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental	231
2.5	Mejoría de la capacidad de las ONG y las instituciones nacionales	237
2.6	Acceso a la justicia	245
2.7	Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándares como respuesta a las amenazas de seguridad	253
2.8	Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica	259
2.9	Promoción del uso del Código de Conducta	267
2.10	Programas de reforma del sector de la seguridad (SSR) y desarme, desmovilización y reintegración (DDR)	271
2.11	Formación en derechos humanos, de los refugiados y derecho internacional humanitario	277
2.12	Puestos de control y centros de recepción	285
2.13	Procedimientos eficientes de determinación de la condición	291
2.14	Garantizar el registro y la documentación	299
2.15	Reasentamiento	309
2.16	Medios de vida sostenibles	317
2.17	Integración local	323
2.18	Sensibilización de la comunidad y campañas masivas de información	329
2.19	Medidas de coexistencia	335
2.20	Despliegue de personal de seguridad en asistencia de las operaciones del ACNUR	343
2.21	Presencia y eficacia de la policía en campamentos, centros y reasentamientos	349
2.22	Reubicación interna y casas de seguridad	355
Otras referencias		363

Acrónimos y abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AEI	Artefacto explosivo improvisado
AEIC	Artefacto explosivo improvisado corporal
AEICR	Artefacto explosivo improvisado a control remoto
AEIP	Artefacto explosivo improvisado personal
AEIV	Artefacto explosivo improvisado instalado en vehículo
AGD	Edad, género y diversidad
AFSA	Asesor asociado de seguridad sobre el terreno
AI	Agencia implementadora
AHC(P)	Alto Comisionado Adjunto (Protección)
ATM	Atención primaria de salud
BID	Determinación del interés superior
CAT	Convención contra la tortura
CBO	Organizaciones comunitarias
CEDAW	Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
DDR	Desarme, desmovilización y reintegración
DFS	Sistema de información geográfica
DSA	Subsidio de subsistencia diario
ECHR	Convenio europeo de derechos humanos
ETF	Instalaciones de tránsito de emergencia
EUFOR	Fuerza de la Unión Europea
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FSA	Asesor de seguridad sobre el terreno
FSCO	Oficial de coordinación de la seguridad en el terreno
FSS	Sección de seguridad en el terreno

GIS	Sistema de Información Geográfica
HIPMR	Herramienta para identificar personas en mayor riesgo
HIVIS	Sistema de información del VIH
IASC	Comité Permanente entre Organismos
ICCPR	Pacto internacional de derechos civiles y políticos
ID	Documento de identidad
IDF	Fuego indirecto
IDP	Desplazados internos
IGO	Oficina del Inspector General del ACNUR
IMAS	Normas internacionales de acción contra las minas
KADH	Secuestro, rapto, desapariciones y toma de rehenes
LGBTI	Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales
LOU	Carta de entendimiento
MAIED	Dispositivo explosivo improvisado magnético
MFT	Equipo multifuncional
MGF	Mutilación genital femenina
MOI	Ministerio del Interior
MOU	Memorando de entendimiento
MP	Miembro del parlamento
MUSE	Munición sin detonar
NFI	Artículos no alimenticios
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (ONU)
OIG	Organizaciones intergubernamentales
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
ONGI	Organización no gubernamental internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMS	Organización Mundial de la Salud
OSC	Organizaciones de la sociedad civil

OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PEP	Profilaxis post exposición
PI	Información Pública
PIR	Proyectos de impacto rápido
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RPG	Granada impulsada por cohete
RSD	Determinación de la condición de refugiado
SAF	Fuego de armas cortas
SMS	Servicio de mensajes cortos
SNC	Códigos de necesidades específicas
SOP	Procedimientos operativos estándares
SRA	Evaluación de riesgo de seguridad
SSR	Salud sexual y reproductiva
SSR	Reforma del sector seguridad
SVB	Terrorista suicida con chaleco explosivo
TI	Tecnología de la información
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones
TSS	Sección de Apoyo Técnico
UNDSS	Departamento de Protección y Seguridad del Sistema de las Naciones Unidas
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNMAS	Servicio de las Naciones Unidas para las Actividades Relativas a las Minas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VCIED	Artefacto explosivo improvisado escondido en vehículo
VHF	Muy alta frecuencia
VIH y SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
VSG	Violencia sexual y de género



Introducción

Introducción

Las acciones humanitarias efectivas requieren que tanto el ACNUR como sus socios en las operaciones estén cerca de las personas de interés. Debido al mandato que tiene el ACNUR de proteger y ayudar a refugiados y personas desplazadas por conflictos, debe gestionar los riesgos al tiempo que opera y ayuda a las personas de interés en algunos de los ambientes más volátiles e inseguros del mundo. Al hacerlo, no solo se debe tomar en cuenta la cantidad y escala de los conflictos (internos) sino también el papel de los actores externos. La fragmentación de grupos en los conflictos crea condiciones en las cuales pueden florecer los grupos de resistencia armada así como jefes militares, fuerzas paramilitares o mercenarias y redes transnacionales de terrorismo, lo que aumenta la inseguridad de las personas de interés. Ha aumentado el riesgo de que los bandos en guerra identifiquen a estas personas como blanco. Su seguridad corre riesgo cotidianamente y pueden enfrentar inseguridad física, violencia de género, explotación, amenazas a su salud (por ejemplo, por causa del VIH y SIDA), *refoulement* (en el caso de los refugiados), así como restricciones de otros derechos básicos. Este Manual identifica éstas y otras amenazas.

En la última década aumentaron los ataques contra los trabajadores humanitarios al tiempo que disminuyó el acceso a la ayuda humanitaria. Ambas tendencias tienen un impacto directo en la capacidad de las organizaciones humanitarias de prestar servicios que salvan vidas. Con frecuencia la ayuda para las personas de interés se demora, y a veces estos grupos quedan sin ningún tipo de asistencia por largos periodos. La respuesta de las organizaciones humanitarias ha sido cambiar de la filosofía de prevención del riesgo a la del manejo del riesgo. Este enfoque de seguridad se centra en el “cómo quedarse”, en lugar de en “cuándo marcharse”, y este ha sido adoptado por el sistema de Naciones Unidas y por muchas de sus organizaciones. El paradigma de gestión del riesgo se enfoca, entre otros asuntos, en la criticidad del programa: cómo brindar ayuda humanitaria crítica a las personas de interés en ambientes complejos y con problemas de seguridad. El *informe Permanecer y cumplir: Buenas prácticas para los trabajadores humanitarios en entornos de seguridad complejos* (OCHA, 2011) hace énfasis en que los gobiernos y el público en general esperan que las organizaciones humanitarias mantengan sus operativos durante las etapas iniciales de las crisis, cuando los riesgos de seguridad con frecuencia son mayores.

Para gestionar los riesgos, las organizaciones deben tener las habilidades y la capacidad para entrar en contacto, comunicarse y negociar con todos los actores pertinentes. El principio de que tanto las ONG, como otras

agencias de la ONU y la comunidad extendida de Naciones Unidas deben trabajar en alianzas inclusivas de coordinación y cooperación, ha resultado invaluable cuando se está en ambientes de alto riesgo.

Los principios de gestión del riesgo se enuncian en el documento *Marcos de rendición de cuentas en el Sistema de gestión de la Seguridad* de las Naciones Unidas, que especifica las responsabilidades de los funcionarios y el personal de la ONU. El Sistema de gestión de la seguridad de las *Naciones Unidas* también adoptó el enfoque de “cómo quedarse” (opuesto al de “cuándo marcharse”), y tiene como objetivo establecer y mantener operaciones en ambientes inseguros e inestables. “Al aceptar la responsabilidad y la necesidad de rendir cuentas en lo referente a la gestión de la seguridad, debe reconocerse la posibilidad de que haya muertos y/o bajas, a pesar de todos los esfuerzos apropiados y de la aplicación de las medidas necesarias para reducir el riesgo del personal, instalaciones y bienes de las Naciones Unidas hasta niveles aceptables” (traducción libre).

Con el fin de reafirmar los principios operativos de su mandato, así como el derecho humanitario internacional en áreas de conflicto marcadas por la impunidad y la proliferación de actores no estatales, las agencias humanitarias deben desarrollar enfoques que permitan el acceso efectivo a largo plazo a las personas de interés. Como la salvaguarda de su seguridad y bienestar es el imperativo fundamental, las organizaciones humanitarias necesitan tomar en cuenta el deterioro aparente del entorno de la seguridad. A mediano plazo, se espera que tanto las personas de interés como las organizaciones humanitarias internacionales confronten desafíos aún más serios. Algunos de estos serán pacíficos, pero otros serán violentos.

Objetivos del Manual

Las preocupaciones del ACNUR en materia de seguridad le dan prioridad a la puesta en marcha de un enfoque integrado de evaluación y gestión del riesgo de la seguridad. Además de la seguridad del personal, la seguridad y el bienestar de las personas de interés es una responsabilidad primaria. La División de Emergencia, Seguridad y Suministros, en cooperación con la División de Protección Internacional (DIP), ha creado este Manual con el fin de darle al personal del ACNUR y a sus agencias implementadoras una guía sobre la manera en que se debe responder en el terreno a las amenazas de seguridad recurrentes en contra de las personas de interés. El Manual usa los principios de las buenas prácticas, la extensa experiencia del ACNUR en la protección de personas de interés así como la experiencia de la Sección de Seguridad en el Terreno (FSS, por sus siglas en inglés). Un Grupo de Referencia en el terreno contribuyó de manera importante. El Manual es

una herramienta de guía operativa que complementa los lineamientos existentes del ACNUR, que se deben usar como referencia.

La mayoría de los ataques contra el personal humanitario en la década pasada ocurrió en un número pequeño de países tales como Somalia, Afganistán, Paquistán y Sudán. Ellos representan los ambientes más volátiles y complejos en estos momentos. Los ataques en estos lugares cada vez son más letales y sofisticados, asociados a un aumento dramático en el número de secuestros. Como resultado, a pesar de que ha aumentado la violencia en esas zonas, la presencia humanitaria ha disminuido en años recientes. Además, tanto los gobiernos como los militares y los actores no estatales, han impuesto obstáculos y condiciones a la entrega de ayuda y protección dirigida a las personas de interés. En la medida en que se adaptan a tales circunstancias, las organizaciones humanitarias han mejorado sus capacidades de gestión del riesgo, y desarrollado estrategias y prácticas operativas con el fin de aumentar su aceptación por parte de todos los actores y su acceso a las personas de interés. El Manual ofrece soluciones prácticas para tener acceso, mantener y aumentar el apoyo para la protección y la seguridad que se ofrecen a las personas de interés.

Audiencia de destino

Garantizar la protección y la seguridad de las personas de interés, es una responsabilidad que comparten todo el personal del ACNUR, sus socios y la amplia comunidad de Naciones Unidas. Este Manual está dirigido en primera instancia al personal del ACNUR en el terreno (de todos los niveles y todas las funciones) y sus socios nacionales e internacionales (inclusive las contrapartes de gobierno y partes interesadas). Su propósito es fortalecer la capacidad del ACNUR y sus asociados de coordinarse y cooperar en todos los ambientes operativos.

Cómo usar el Manual

Este documento es una guía práctica cuyo contenido y relevancia se deben renovar y actualizar de manera continua.

La **Primera parte** presenta las veintitrés amenazas de seguridad más comunes que enfrentan las personas de interés del ACNUR en contextos diversos de seguridad y protección. Cada amenaza inicia con un escenario diseñado para ayudar al lector a relacionar la situación con su trabajo diario. La información sobre cada amenaza está organizada en subsecciones. **¿Qué es?** y **¿De qué se trata este tema?** definen y describen la amenaza con situaciones típicas y ejemplos. Siguen las secciones **Posibles causas y detonantes** y **¿Qué se debe tomar en cuenta?**, que le dan al lector algunas herramientas de análisis de riesgo. La sección **Acciones inmediatas** describe lo que se debe hacer cuando

se presenta la amenaza, mientras que la de **Acciones preventivas** analiza medidas que pueden mitigar la ocurrencia de la amenaza. **Respuestas pertinentes** refieren al lector a las respuestas más importantes que se discuten en la **Segunda parte** del Manual, las cuales se pueden consultar usando los enlaces de hipertexto. **Otras referencias** contienen una lista de lectura.

La **Segunda parte** muestra veintidós respuestas que tanto el personal como los socios pueden ejecutar, ya sea por separado o en conjunto, con el fin de prevenir o mitigar determinadas amenazas a la seguridad de las personas de interés. Estas también están organizadas en un formato común y muchas de ellas incluyen un **Ejemplo** basado en un caso real experimentado por el ACNUR. La subsección **Definición: ¿qué es?** precede a **Propósito, ¿por qué es útil?** La subsección **Descripción de la respuesta** detalla algunas preguntas y pasos esenciales que se deben considerar al usar la Respuesta en cuestión; **Otras consideraciones** amplían las anteriores. Cada Respuesta concluye con una lista de **Otras referencias**.

Análisis del problema y la causa

El ACNUR y sus socios con frecuencia operan en zonas de conflictos armados internacionales y no internacionales, en áreas urbanas y en campamentos, así como en situaciones prolongadas con refugiados, apátridas o desplazados internos. Una de las mayores preocupaciones es garantizar la seguridad de las personas de interés.

Los Estados tienen la responsabilidad primaria de garantizar la seguridad física de las personas de interés; sin embargo, en la práctica con frecuencia se ven influenciados por sus propios intereses en temas de seguridad. Así, a menudo, se percibe a las personas de interés del ACNUR como generadoras de inestabilidad e inseguridad en sociedades y comunidades de acogida. Esto, junto a otros factores, las expone a una multitud de amenazas provenientes del crimen organizado, milicias y fuerzas policiales inestables, militantes opositores al gobierno, pobladores locales; así como de las mismas comunidades compuestas por las personas de interés¹.

La percepción tradicional de la seguridad exclusivamente en términos de la integridad territorial del Estado ha sido substituida por el nuevo concepto de seguridad humana. Este toma en cuenta la seguridad de actores no estatales, como las personas de interés para el ACNUR, así como un amplio rango de riesgos y amenazas además de aquellas causadas por ataques violentos o actividades militares².

¹ ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 2006: Desplazamientos humanos en el Nuevo Milenio*. Capítulo 3: Aspectos relacionados con la seguridad de los refugiados, 20 de abril de 2006.

² *Op. cit*

Así, el suministro insuficiente o irregular de alimentos puede conducir a la inseguridad existencial (amenazas a la supervivencia), que no solo pone en peligro la vida de las personas de interés sino que puede disparar tensiones y conflictos entre ellas, disturbios o delitos graves y abuso de poder por parte de todos los actores (incluyendo personas de interés). La falta de una situación legal segura también puede causar una amplia serie de amenazas a la seguridad, incluyendo acoso, intimidación y abuso de poder, conflictos entre las comunidades de acogida y personas de interés, detenciones arbitrarias, expulsiones y *refoulement* de personas de interés.

Cuando el personal de ACNUR lleve a cabo un análisis del problema y la causa sobre las amenazas de la seguridad que afectan a las personas de interés, debe seguir los mismos lineamientos y lógica que usa para analizar otros vacíos en la protección y sus causas subyacentes.

El ACNUR utiliza dos marcos para analizar vacíos en la protección de los refugiados y los apátridas: *Vacíos en la protección: Marco de análisis. Mejorando la protección de los refugiados*, segunda edición (2008), y *Apatridia: Marco analítico para la prevención, la reducción y la protección* (2008). Estos documentos constituyen la base del *Marco de Resultados del ACNUR* y de *Focus*, el programa informático que el ACNUR usa para la planeación.

Dos documentos producidos con el auspicio del Comité Permanente entre Organismos (IASC) ofrecen herramientas similares para evaluar la situación de los desplazados internos: *Protección de los desplazados internos por conflictos: Evaluación para la acción* (febrero 2008), y el *Manual para la protección de los desplazados internos* (junio 2010).

Al enfrentar cualquiera de las amenazas a la seguridad descritas en este Manual, el personal debe siempre consultar el marco de análisis de vacíos de protección que sea pertinente y el *Marco de resultados* del ACNUR actualizado (que ahora cubre el periodo 2012-2013).

Los marcos de análisis de los vacíos de protección usan preguntas para subrayar los principales asuntos de la protección, incluyendo eventuales temas de seguridad. Las respuestas obtenidas demuestran si se respeta o no una norma concreta del derecho internacional. Si la norma analizada no se respeta, entonces existe un vacío (o un problema). *Focus* presenta una lista de los problemas y sus causas que el personal puede usar para determinar el problema que enfrenta. Una vez que se ha seleccionado el problema, *Focus* genera automáticamente un objetivo. El personal debe describir dentro de los planes operativos de país o región cada uno de los problemas que identifique. Una vez que se genera el objetivo, el

personal debe seleccionar las salidas que se usarán con fines de planeación. Estos son los resultados esperados de las actividades que el personal debe llevar a cabo, con el fin de atender las causas de los problemas identificados. El personal también está en libertad de seleccionar aquellos indicadores que midan su progreso en la obtención de los resultados esperados.

Algunas de las **Amenazas** a la seguridad descritas en este Manual han sido identificadas como problemas en el *Marco de resultados* del ACNUR (por ejemplo, la detención y el *refoulement*); a pesar de que otras no han sido caracterizadas como problemas separados dentro del mencionado marco, muchas de sus causas y factores comunes y desencadenantes, se presentan como tales.

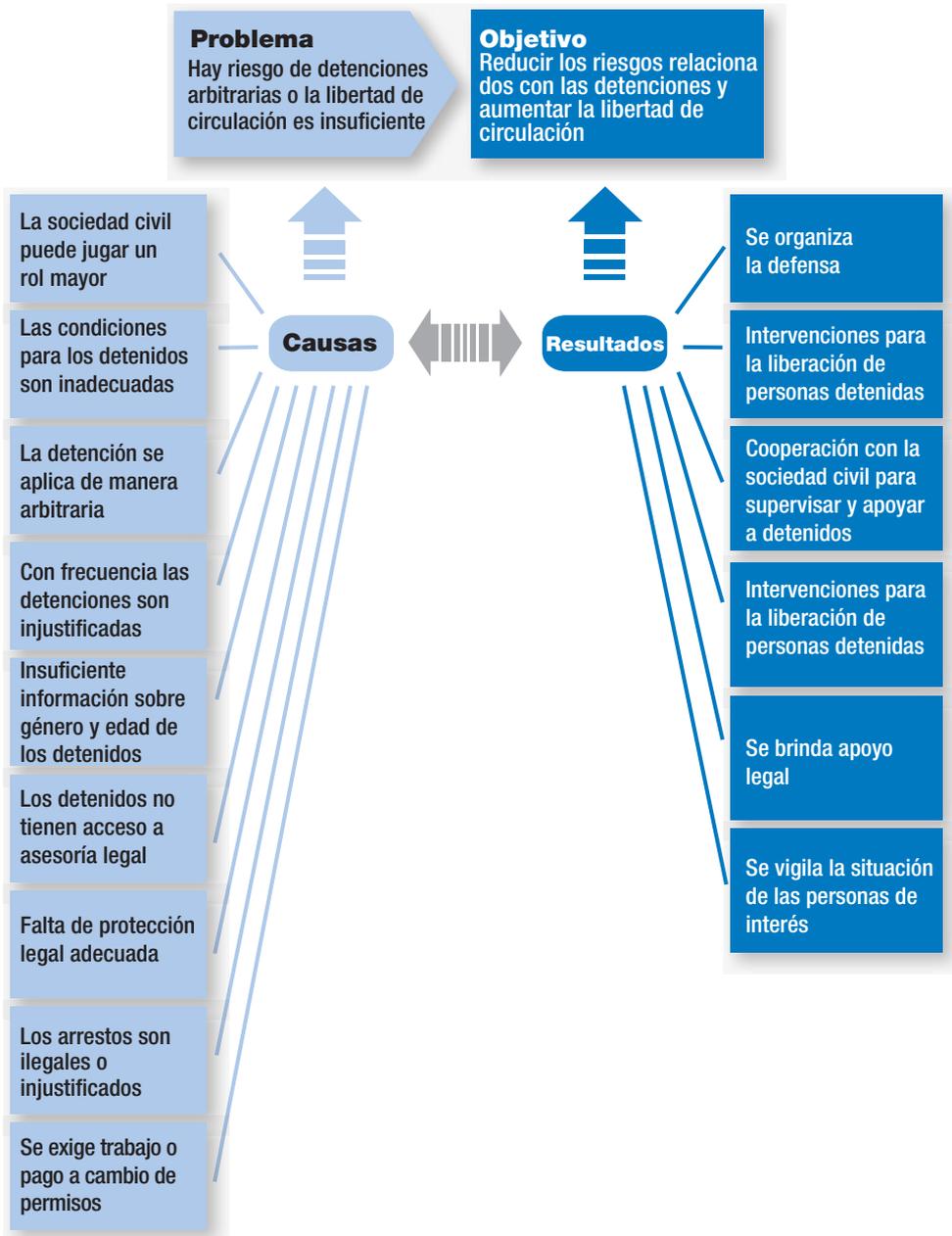
Las **Respuestas** en este Manual dan una guía para las actividades operativas que el personal ejecute con el fin de atacar las causas de los problemas de seguridad y las amenazas que se hayan identificado. Estas son comparables con los objetivos del *Marco de resultados* del ACNUR y se deben aplicar de una manera similar, en combinación.

Cuando el personal analice un problema de seguridad, una amenaza, un vacío o un riesgo específico, indudablemente debe ser capaz de identificar una gran cantidad de causas dentro de una gran variedad de terrenos (de seguridad, jurídico, administrativo, social, etc.). Es así que deben tomar en consideración las áreas de preocupación especificadas en el *Marco de resultados* del ACNUR para todos los grupos de derechos, incluyendo el grupo de derechos de la seguridad contra la violencia y la explotación, aunque sin limitarse a él. Este análisis sobre las amenazas a la seguridad (y de sus causas y factores desencadenantes) le permitirá al personal diseñar los objetivos (y actividades adecuadas) en sus planes operativos regionales y de país, de modo que se minimice el riesgo de ocurrencia.

El siguiente diagrama se basa en el *Marco de resultados* del ACNUR de 2012-2013. Muestra el problema de las detenciones arbitrarias y de la falta de libertad de circulación; describe sus causas; las actividades que se llevarán a cabo para atender la situación, así como el objetivo (generado automáticamente). El diagrama ilustra la lógica que define el problema y el análisis de causas que el personal debe hacer cuando evalúa amenazas a la seguridad.

Grupo de derechos: Seguridad contra violencia y la explotación

Área de preocupación: Detención y libertad de circulación



Primera parte
Amenazas

1.1 Personas de interés implicadas en violencia de pandillas

De entre los refugiados en varios barrios de la capital del país de acogida, surgieron grupos de jóvenes y adultos como parte de la cultura del hip hop, cada uno con su propia jerga, estilo de vestimenta y actitud. Esos grupos han generado actos de “violencia de pandillas” y delictivos que incluyen asaltos, robos y destrucción de propiedades. En la mayoría de los casos se atacan los unos a los otros con armas blancas, con las cuales ha habido muchos heridos y algunos muertos. Este comportamiento asusta a otros habitantes de los barrios que son personas de interés para el ACNUR. (Escenario hipotético basado en hechos reales.)

¿Qué es?

Personas de interés del ACNUR involucradas en grupos organizados y violentos.

¿De qué se trata este tema?

En este tema se ofrece una guía sobre las posibles respuestas cuando:

- Están en riesgo jóvenes (por lo general adolescentes y adultos jóvenes del género masculino) entre las personas de interés.
- Estos jóvenes encuentran legitimidad social e identidad en las pandillas.
- Se produce violencia entre pandillas dentro de la comunidad de personas de interés, y afecta la coexistencia con la comunidad local.
- La actividad policial es limitada o no es efectiva.

Posibles causas y detonantes

- Las oportunidades para adquirir educación o destrezas no se encuentran disponibles.
- Limitadas perspectivas de autosuficiencia y de medios de vida sostenibles.
- No hay redes de apoyo social (redes de personas de una generación mayor, por ejemplo) o estas están alejadas de los jóvenes de interés que se encuentran en riesgo.
- Los jóvenes de interés han perdido la fe en sus perspectivas futuras.

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- Marginación.
 - Se acepta la violencia como parte de la vida (por lo general como resultado de experiencias previas al desplazamiento, por ejemplo si han sido niños esclavos o niños soldados).
 - No tienen mecanismos para hacer frente a las situaciones diarias.
-
- ¿Aquellos que están en riesgo también crean grupos no violentos para darles redes de apoyo social y una identidad?
 - ¿Ha pensado entrar en contacto con tales grupos?
 - ¿Condiciona su trabajo con los jóvenes pandilleros a que ellos renuncien a la violencia?
 - ¿Cuenta con programas o intervenciones dirigidas específicamente a jóvenes en riesgo? ¿Pueden estos jóvenes integrarse a otras intervenciones dirigidas a la comunidad?
 - ¿Hasta qué grado los jóvenes en riesgo están afectados o marginados?
 - ¿De qué manera enfrentan las autoridades policiales las actividades violentas y criminales de estos grupos?
 - ¿Hay un clima general de impunidad? ¿Las personas afectadas por las actividades de las pandillas creen que se atenderán o no sus quejas?
 - ¿Cómo perciben los jóvenes de interés al ACNUR y sus socios?
 - Dado su contexto operativo, ¿puede usted (re)establecer el diálogo y ganar la confianza de la comunidad de personas de interés, en cooperación con integrantes de la sociedad civil u otros actores que no participen en actividades de protección o asistencia?

Acciones inmediatas

- Recopile, confirme y analice información sobre los incidentes.
- Al planear su respuesta, asegúrese de que participe personal con experiencia en todas las áreas relevantes (protección, seguridad en el terreno, programa, servicio a la comunidad, etc.).
- Haga partícipes a líderes y organizaciones comunitarias.
- Establezca un mecanismo de información confidencial para las personas de interés afectadas por la violencia de las pandillas.
- En la medida en que sea apropiado, apoye a las personas de interés que deseen reportarle a las autoridades policíacas los incidentes violentos o actos criminales que les hayan afectado.
- Haga partícipes a las autoridades policiales locales en la medida en que sea apropiado.
- Considere la posibilidad de establecer lazos con los grupos de personas de interés en las pandillas.

Acciones preventivas

Consultas

- Organice consultas bilaterales informales con todas las partes interesadas desde una etapa temprana para entender las causas y magnitud de la amenaza.
- Use estas consultas para determinar si siguen existiendo nexos entre las personas de interés y las partes interesadas (organizaciones comunitarias, ONG, instituciones religiosas, estructuras del país de acogida, centros educativos, etc.) o si la violencia de las pandillas los cortó. El grado de alienación y marginación de las personas de interés tendrá repercusiones en la estrategia y las intervenciones.
- Establezca, por medios directos o indirectos, vías de contacto, diálogo y, eventualmente, de integración de los grupos violentos, con la perspectiva de posibilitar una evaluación participativa.

- Considere la posibilidad de que participen las estructuras comunitarias existentes en los esfuerzos por atacar el problema.
- Desde el inicio de una situación relacionada con el desplazamiento forzoso o con los refugiados, cree perfiles, haga evaluaciones participativas y discusiones de grupos comunitarios que incluyan a adolescentes y hombres jóvenes.
- Intente entender el alcance, contexto y dinámica de respuesta de las autoridades policiales locales, si la hay.
- Antes de desarrollar intervenciones del programa, garantice una amplia consulta con las partes interesadas, incluidos los posibles donantes y las autoridades del país de acogida, para asegurar que se acepte el apoyo ofrecido y sea sostenible.

Intervención

- De acuerdo con su evaluación, que debe incluir la perspectiva de los adolescentes y los hombres jóvenes involucrados, identifique las intervenciones posibles que le permitirán:
 - Establecer nexos con grupos específicos y tratar de ganar su confianza.
 - Crear espacios seguros para que los adultos jóvenes tengan actividades educativas, deportivas, recreativas y de otros tipos.
 - Crear oportunidades para que los jóvenes adultos puedan desarrollar habilidades y convertirse en autosuficientes.
- Revise y aplique criterios de vulnerabilidad y de necesidades especiales tomando en consideración el contexto, a fin de asegurar que se tomen en cuenta las necesidades de adolescentes y adultos jóvenes en las respuestas operativas e intervenciones.
- Considere la posibilidad de efectuar intervenciones educativas, de desarrollo de habilidades y de autosuficiencia, incluyendo la creación de espacios seguros (recreativos, por ejemplo) para jóvenes en riesgo (adolescentes y adultos del género masculino).

Respuestas pertinentes

-
- 2.1 Acceso a los servicios esenciales y las necesidades básicas
 - 2.3 Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud
 - 2.4 Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental
 - 2.5 Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales
 - 2.6 Acceso a la justicia
 - 2.7 Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar en casos de amenazas a la seguridad
 - 2.14 Garantizar el registro y la documentación
 - 2.15 Reasentamiento
 - 2.16 Medios de vida sostenibles
 - 2.17 Integración local
 - 2.18 Sensibilización de la comunidad y campañas masivas de información
 - 2.19 Medidas de coexistencia
 - 2.21 Presencia y eficacia de la policía en campamentos, centros y asentamientos
 - 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad

Otras referencias

-
- ACNUR, *Sin soluciones a la vista: El problema de las situaciones prolongadas de refugiados en África*. En inglés en: <http://www.unhcr.org/3e2d66c34.html>.
 - Forcier, Natalie. *Divididos en los márgenes: Un estudio de los hombres jóvenes sudaneses refugiados en El Cairo, Egipto*, noviembre de 2009. En inglés en: http://www.aucegypt.edu/GAPP/cmrs/reports/Documents/Divided_at_the_Margins_Forcier_2010_Final_for_Publication.doc.
 - ACNUR. *Viviendo en un mundo de violencia: Introducción al fenómeno de las pandillas*. Serie de investigación legal y de política de protección de la DIP, julio de 2011. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e3260a32.html>

1.2 Protestas, manifestaciones y disturbios

Temprano en la mañana, las fuerzas de seguridad entraron a un parque en la capital del país de acogida para disolver una manifestación de varios cientos de refugiados y solicitantes de asilo. Habían ocupado el lugar por tres meses, en protesta por el trato a que eran sometidos en ese país y por la falta de soluciones a sus problemas. En los disturbios que se sucedieron, murieron 29 personas y por lo menos otras 75 resultaron heridas. (Escenario hipotético basado en hechos reales.)

¿Qué es?

Los disturbios, manifestaciones o protestas conllevan la reunión de personas para oponerse a una situación, dar a conocer su posición o quejas o atraer la atención. Un disturbio se convierte en una alteración del orden público si origina actos de violencia y causa peligro inmediato o heridas para los participantes u otras personas, daños a la propiedad o heridas a otros individuos u organizaciones.

¿De qué se trata este tema?

En este tema se ofrece una guía para el manejo de disturbios y la planeación de eventos relacionados con grandes concentraciones de personas (por ejemplo, en centros de distribución, campamentos o durante los procesos de registro y de determinación del estatuto de refugiado). Ejemplos de incidente son las protestas, manifestaciones, disturbios, ocupaciones, plantones y huelgas de hambre.

Posibles causas y detonantes

- No se cumplen las expectativas o demandas ni se llenan las necesidades básicas.
- Las políticas son impopulares, cambian repentinamente o se aplican de manera arbitraria.
- La comunicación es inadecuada, incluyendo la retroalimentación y la difusión de información entre las personas de interés.
- Existe la percepción de abuso de poder, favoritismo o comportamiento no adecuado y poco ético.

- Sabotaje deliberado para entorpecer un proceso (por ejemplo, la distribución de alimentos o el registro).
- No se trata a la gente con un grado igual de respeto o sensibilidad.
- La gente está cansada de esperar.
- Las medidas de seguridad y de prevención no son adecuadas.
- Son ineficaces los intentos por presentar quejas.
- Un evento sin relación o un suceso en otra parte del mundo desencadena la rabia existente en ciertos grupos.
- Algunos “beneficios”, legítimos o no, están por ser eliminados (por ejemplo, la reducción o el corte de la asistencia del ACNUR al terminar un proceso de registro).
- Se presta poca o nula atención a la incorporación de edad, género y diversidad en los programas (EGD).

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- ¿Es probable que aumente el número de manifestantes en una reunión pacífica? ¿Esto complicará los esfuerzos por alcanzar una solución?
- ¿Es aconsejable prevenir el problema actuando rápidamente o es mejor esperar a que se diluya con el tiempo? La respuesta depende de cada situación y su contexto.
- Si las autoridades policiales intervienen, ¿tienen la capacidad para manejar la situación? ¿El resultado será aceptable desde la perspectiva del ACNUR?
- Si el grupo se convierte en una turba, ¿cuál será su efecto en la negociación?
- ¿Cómo puede usted identificar y comunicarse con los representantes del grupo, los líderes?
- ¿Cómo entrar en contacto con representantes de los subgrupos involucrados o afectados por la manifestación? Identificarles debe posibilitar que se conozcan todos los asuntos de importancia.

- Cómo entablar conversaciones con los representantes de los manifestantes en un ambiente seguro, digno y no amenazador?
- ¿Darle servicios básicos a los manifestantes en su lugar de protesta solo servirá para prolongar la situación?

Acciones inmediatas

Si se junta una muchedumbre:

- Permanezca en calma y evalúe la situación. ¿Parece probable o inminente que se desate la violencia?
 - Si es así, no se acerque. Pida apoyo a las fuerzas policiales y advierta a otros.
 - En caso contrario, acérquese únicamente si: (a) usted no está solo, y (b) tiene medios de comunicación.
- Explíqueles que no puede negociar con una muchedumbre pero que hablará calmadamente con sus líderes. Manténgase alerta a los cambios en la situación. Si la violencia parece inminente o ha comenzado, no dude en llamar a las fuerzas policiales para que le apoyen, y retire al personal a un sitio seguro.
- Cuando haya pasado el peligro, reporte el incidente siguiendo los procedimientos operativos estándar.

Al negociar con los líderes:

- Busque un lugar tranquilo y cómodo (con sombra, tibio, etc.) para sentarse. Es probable que deba dar el ejemplo sentándose primero.
- Mantenga su porte y su dignidad. Sea firme pero evite cualquier tipo de confrontación.
- Adopte una postura de resolución de conflictos. Intente determinar las metas de los líderes.
- De ser necesario, insista en el respeto a las reglas mínimas de convivencia. Por ejemplo, no a la violencia, a las amenazas o el lenguaje hostil.

- Adopte un enfoque de “ganar-ganar”, explíquelo a los líderes los beneficios de esto e invítelos a hacer lo mismo.
- Si se necesita intérprete, asegúrese de que todas las partes lo acepten.
- Establezca un mecanismo de buena voluntad para dejar abiertas las comunicaciones.

En caso de protestas prolongadas (ocupaciones o plantones)

- Asegúrese de que todos en el grupo estén sentados y cómodos (de ser posible) y de que reciban información a intervalos regulares.
- Procure acordar límites claros en cuanto al lugar, duración y alcance de la protesta.
- Designe a un jefe de negociación y aleje al personal de las protestas.
- Dele la atención requerida a la situación de las personas que tienen necesidades específicas en el grupo.
- Mantenga informadas tanto a las autoridades del país de acogida como a la Sede del ACNUR.
- Tome en cuenta la posibilidad de recibir ayuda de terceras personas aceptadas, por ejemplo, de la comunidad internacional.
- Cuide su propia salud emocional y la del personal, por ejemplo discutiendo con sus colegas las dificultades que vayan encontrando.
- Llame a las fuerzas policiales si la violencia es inminente o si se rebasan los límites de tiempo.

En caso de una huelga de hambre

- Sepa que las huelgas de hambre son ilegales en algunos países.
- Designe a un jefe de negociación e intente entender por completo las razones de la huelga.
- Procure que haya atención médica diaria. Interésese de manera constante por la salud de los huelguistas.

Acciones preventivas

- Tenga cerca alimentos y agua.
- Tenga un vehículo cerca por si hay una emergencia médica o de otro tipo.

Si está organizando un evento donde se espera una multitud:

- Solicite consejo al FSA, FSCO, etc. sobre la seguridad.
- Evalúe la seguridad y haga un plan de contingencia. ¿Qué podría salir mal y qué haría en ese caso?
- Ponga en alerta a las fuerzas policiales y considere cuál es el grado adecuado de su presencia.
- Infórmese directamente de las capacidades de los guardias y demás personal de primera línea, así como del personal del orden público, y hágales saber sus necesidades.

Si existe el peligro potencial de violencia en la multitud:

- Asegúrese de que haya mecanismos de quejas y de retroalimentación disponibles para las personas de interés. Acláreles que se hará cargo de las quejas de manera ordenada.
- Establezca mecanismos para reuniones de emergencia.
- No incite a una multitud de personas a reunirse a menos de que usted pueda resolver sus necesidades o demandas. Sea cuidadoso al asistir a reuniones públicas en las cuales se vayan a ventilar quejas y no tome parte en airadas discusiones en grupo. Puede ser mejor discutir las quejas en grupos representativos más pequeños.
- Asegúrese de que haya supervisión gerencial y ayuda para el personal que maneja cara a cara los casos sensibles o que se reúne con los grupos de interés en situaciones que necesiten una intensa dedicación.

Comunique los planes y procedimientos para un evento

- Al planear, asegúrese que haya representantes de todas las agencias o autoridades que tengan un papel en el evento.
- Acuerde las reglas de antemano. Especifique y limite el número de participantes, especifique el tiempo, lugar y alcance de las reuniones y actividades.
- En la medida de lo posible y tomando en consideración la edad, el género y la diversidad, haga partícipes a líderes comunitarios en la planeación y organización, y pídale ayuda para controlar a la muchedumbre.
- En la medida de lo posible, dé con frecuencia mensajes claros sobre los planes a todos los interesados.

Tome en consideración el lugar del evento

- ¿Hay algún “flujo” ordenado y lógico para el evento?
- ¿Las instalaciones son adecuadas para lo que intenta conseguir?
- ¿Hay salidas de emergencia?
- ¿Está el área circundante libre de equipo y basura?
- ¿Se encuentran disponibles los servicios requeridos (asientos, sombra, servicios sanitarios, etc.)?

Otras consideraciones de planeación

- Asegúrese de que haya un plan de comunicación y uno de medios.
- Asegúrese de que haya suficiente personal y socios participantes y que tengan el perfil adecuado.
- Asegúrese de que haya un plan de transporte y movilización del personal.

- Asegúrese de que haya atención médica cercana, en caso de que haya lesionados.
- Asegúrese de que haya personas con las habilidades lingüísticas necesarias y que sean parte del equipo (para traducción de mensajes, interpretación, etc.).
- Tome precauciones contra posibles incendios.
- Defina procedimientos de seguimiento.

Consideraciones preventivas

- Conozca al grupo de interés y anticipése a cualquier posible queja, frustración o conflicto, así como a rumores dañinos.
- Establezca o mantenga un equipo multifuncional dinámico que revise con regularidad y detecte las preocupaciones de los subgrupos en la población de interés, usando evaluaciones participativas. Su trabajo mejorará la comunicación y la disseminación de información entre las personas de interés y ayudará a disipar rumores.

Respuestas pertinentes

-
- | | |
|------|--|
| 2.1 | Acceso a los servicios esenciales y las necesidades básicas |
| 2.2 | Selección del sitio y planeación |
| 2.3 | Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud |
| 2.4 | Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental |
| 2.8 | Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica |
| 2.10 | Programas de reforma del sector de la seguridad y desarme, desmovilización y reintegración |
| 2.11 | Formación en derechos humanos, del refugiado y derecho internacional humanitario |
| 2.12 | Puestos de control y centros de recepción |
| 2.13 | Procedimientos eficientes de determinación del estatuto |

- 2.14 Asegurar el registro y la documentación
- 2.15 Reasentamiento
- 2.16 Medios de vida sostenibles
- 2.17 Integración local
- 2.18 Sensibilización de la comunidad
y campañas masivas de información
- 2.19 Medidas de coexistencia
- 2.20 Despliegue de personal de seguridad en
asistencia a las operaciones del ACNUR
- 2.21 Presencia y eficacia de la policía en
campamentos, centros y asentamientos
- 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad

Otras referencias

- Comité Permanente entre Organismos, *Manual para la protección de las personas desplazadas internas*, junio de 2010. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4790cbc02.html>.
- ACNUR, *Directrices para el manejo de protestas, manifestaciones y otros disturbios de grupos entre los refugiados*, 15 de septiembre de 2004 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b2c8112.html>.
- ACNUR, *Directrices de protección sobre la seguridad de los refugiados*, 3 de mayo de 1999. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4124bee54.html>.
- ACNUR, *Directrices de seguridad para manejar las amenazas, el abuso verbal y la intimidación de los refugiados*, 17 de abril de 2003 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3ea6c2104.html>.

Después de escapar de los conflictos en su país de origen, 25 refugiados pertenecientes a un grupo étnico alegan que hay tensiones crecientes con otros refugiados del mismo país de origen pero de otra etnia, con quienes comparten el campamento en el país de acogida. Algunos señalan que sus vidas corren peligro a menos de que el ACNUR tome acciones inmediatas para ayudarles y protegerles. (Escenario hipotético basado en hechos reales.)

¿Qué es?

Hay situaciones en las que las diferencias de intereses, de percepción y opinión entre personas de interés pueden resultar en desacuerdos y generar hostilidad. Ésta puede desembocar en incidentes violentos si no se enfrenta a tiempo.

¿De qué se trata este tema?

Este tema ofrece orientación para manejar las tensiones y conflictos entre dos o más grupos de personas de interés, tanto en campamentos como en entornos urbanos.

Posibles causas y detonantes

- Diferencias de nacionalidad, origen étnico, religión o afiliación política.
- Miedo a reportar los incidentes.
- Ineficientes mecanismos de retroalimentación o respuesta.
- Competencia por obtener recursos escasos.
- Discriminación real o percibida y estereotipos de un grupo hacia otro.
- Competencia por oportunidades de reasentamiento.
- Representación injusta en foros de toma de decisiones en la comunidad de personas de interés.
- Diferencias de trato entre personas de interés registradas o sin registrar u otras formas de trato preferencial o desigual por parte de actores gubernamentales, no gubernamentales o humanitarios.

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- Algunas veces se exageran durante el desplazamiento las tensiones y conflictos que existen dentro de las poblaciones de interés en el país de origen.

-
- ¿Los conflictos y las tensiones se han resuelto de una manera oportuna, de forma que proteja la seguridad de las personas de interés y del personal?
 - ¿Se ha involucrado a las personas de interés, a las comunidades y autoridades locales y a otros actores en los esfuerzos para mitigar o prevenir las tensiones?
 - ¿Son adecuadas las respuestas a los incidentes, tomando en cuenta la intensidad del conflicto o la tensión, el número de personas de interés afectadas, la historia del desplazamiento en el país y la efectividad de las fuerzas policiales?
 - ¿Se han considerado las consecuencias de acceder al llamamiento de fuerzas de seguridad nacionales e internacionales?

Al interactuar con las comunidades

- ¿Podría su acción o intervención ser percibida como unilateral o parcial?
- ¿Es su enfoque a la resolución del conflicto suficientemente transparente?
- ¿Ha considerado las repercusiones a largo plazo de sus acciones?

Acciones inmediatas

-
- Según corresponda establezca hechos básicos, informe a los jefes y colegas de seguridad, así como a otras autoridades locales pertinentes.
 - En la medida de lo posible, hable con las personas involucradas o que tengan conocimientos sobre los incidentes e intente establecer los hechos detalladamente (qué, quién, por qué, dónde y la magnitud de las

amenazas o riesgos que enfrentan las personas de interés).

- Si la seguridad física de las personas de interés está en riesgo inminente, alerte a las autoridades policíacas. Llame a todos los actores pertinentes para que respondan de inmediato y participen en los planes de contingencia (salud, servicios comunitarios, protección, etc.).
- Consulte y haga partícipes a líderes y representantes comunitarios, ONG, organizaciones de la comunidad, grupos religiosos y otros actores de la sociedad civil porque ellos pueden ayudar a aliviar tensiones e identificar soluciones.
- Si es adecuado y seguro para el personal, funcionarios del ACNUR, de la ONU y otros actores humanitarios deben mantener una presencia visible para impedir más tensiones y conflictos en la comunidad.
- Reubique internamente al grupo o los individuos si la situación lo requiere. En algunos casos, el reasentamiento de emergencia puede ser la única opción.

Acciones preventivas

Trabajo con comunidades

- Lleve a cabo un análisis formal o informal del conflicto (incluyendo una evaluación de riesgos). Usando un enfoque de edad, género y diversidad, intente identificar las raíces del conflicto y su posible evolución. Consulte la mayor cantidad de fuentes neutrales y objetivas.
- Cree redes de información o use las existentes (tales como Iniciativas de Policía Comunitaria o Equipos de Vigilancia Comunitaria) para detectar amenazas o brotes de conflictos.

- Use a los equipos multifuncionales para revisar y poner de relieve las preocupaciones de los subgrupos de la población de interés y mejore la comunicación con ellos a través de evaluaciones participativas.
- Asegúrese de que todos los grupos relevantes de la comunidad (incluyendo niños, adolescentes, ancianos y discapacitados) reciban información correcta. Para llegar a todos los grupos, use distintas formas de comunicación y diseminación de la información.
- Promueva la inclusión de personas de interés en iniciativas locales, para asegurarse de que se atiendan sus necesidades. Organice actividades que promuevan la comunicación y la consciencia cultural.
- Trabaje con niños y jóvenes en iniciativas de construcción de la paz y transformación de conflictos como parte de sus actividades extracurriculares (por ejemplo, deportes y eventos culturales).
- Al planear o diseñar la distribución de campamentos, considere las diferencias étnicas y religiosas.
- Al planear el diseño y desarrollo del campamento asegúrese de que las instalaciones estén listas (alumbrado, instalaciones separadas, seguridad, etc.).

Haga partícipes al gobierno de acogida, a líderes comunitarios, actores de la sociedad civil y a fuerzas nacionales e internacionales de seguridad

Haga partícipes a funcionarios del gobierno del país de acogida y líderes comunitarios.

- Avise a las autoridades policiales cuando lo estime necesario.

- Ofrezca capacitación en habilidades de mediación y negociación a las partes interesadas pertinentes, para promover la resolución pacífica de los conflictos.
- Identifique a los líderes que tienen una actitud positiva hacia la resolución de conflictos y respalde y fortalezca sus funciones. De manera paralela, identifique a los líderes de la comunidad cuyas actitudes sean negativas y también trabaje con ellos, porque pueden incitar a las tensiones y el conflicto. Trate de que los líderes con una actitud positiva participen en el trabajo.
- Reúnase con líderes de la comunidad para aclarar los malos entendidos y disipe los prejuicios y las ideas preconcebidas (por ejemplo, acerca de las diferencias de trato o beneficios para determinados grupos). De manera conjunta identifiquen soluciones locales, refiriéndose a lecciones aprendidas de incidentes previos, y promueva el diálogo periódico entre los grupos.
- Cuando sea apropiado y seguro para el personal, el ACNUR y otros actores humanitarios deben mantener una presencia visible para reducir la tensión y prevenir el conflicto.

Respuestas pertinentes

-
- 2.1 Acceso a los servicios esenciales y las necesidades básicas
 - 2.2 Selección del sitio y planeación
 - 2.3 Acceso a asesoramiento y atención primaria de salud
 - 2.4 Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental
 - 2.5 Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales
 - 2.6 Acceso a la justicia
 - 2.11 Formación en derechos humanos, de los refugiados y derecho internacional humanitario

- 2.13 Procedimientos eficientes de determinación del estatuto
- 2.14 Asegurar el registro y la documentación
- 2.15 Reasentamiento
- 2.16 Medios de vida sostenibles
- 2.17 Integración local
- 2.18 Sensibilización de la comunidad y campañas masivas de información
- 2.19 Medidas de coexistencia
- 2.20 Despliegue de personal de seguridad en asistencia a las operaciones del ACNUR
- 2.21 Presencia y eficacia de la policía en campamentos, centros y asentamientos
- 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad

Otras referencias

-
- ACNUR, *Refugiados urbanos. Enfoque basado en la comunidad*, mayo de 1996. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997ae412.html>
 - ACNUR, *Marco para las soluciones duraderas para los refugiados y personas de interés*, 16 de septiembre de 2003, EC/53/SC/INF.3. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9ac93d.html>
 - ACNUR, *Manual de actividades para la repatriación y la reintegración*, mayo de 2004. En: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50a4be672>

Un grupo de antiguos refugiados regresó del país de asilo a una provincia en el norte de su país de origen, donde eran una minoría étnica. Incapaces de volver a sus lugares de residencia originales, intentaron establecerse en una zona habitada por otra etnia. Sin embargo, surgieron tensiones debido a las diferencias étnicas y por los derechos de acceso a la tierra, el agua y los pastizales. El conflicto parecía inminente si no se manejaba con cuidado, y amenazaba los esfuerzos de alcanzar una solución duradera. (Escenario hipotético basado en experiencias reales.)

¿Qué es?

Situaciones de desacuerdo u hostilidad latente entre personas de interés y las comunidades de acogida causadas por una variedad de factores: por ejemplo, la percepción de que las personas de interés son una carga para los recursos naturales o que amenazan la cultura de la comunidad de acogida, o la percepción entre las personas de interés de que las autoridades o la población del país de acogida les discriminan.

¿De qué se trata este tema?

Las soluciones duraderas únicamente son posibles si se da una relación de coexistencia pacífica entre las comunidades. En algunos casos, la ausencia de canales de reconciliación puede reavivar o mantener un estado de tensión y conflicto. Este tema sugiere formas de mitigar y responder a las tensiones o conflictos entre las personas de interés y las comunidades locales o de acogida. Tales tensiones pueden adoptar muchas formas: amenazas, intimidación, acoso, discriminación, el bloqueo del acceso a los servicios o recursos, agresiones físicas (en sus variadas formas), VSG o la destrucción de propiedad.

Posibles causas y detonantes

-
- La competencia por puestos de trabajo, recursos económicos o la cuota de mercado en la economía local.
 - Escasez de recursos naturales y la degradación del medio ambiente local debido a la presencia de las personas de interés.
 - Disputas por la tierra, la vivienda y la propiedad.
 - Prácticas agrícolas y ganaderas.
 - Prejuicio, discriminación y xenofobia; falta de entendimiento entre comunidades diversas.
 - Normas, políticas y prácticas que favorecen injustamente a uno de los grupos.
 - Iniciativas humanitarias y de desarrollo que no sirven de manera equitativa a las comunidades o que así se les percibe.
 - Planeación inadecuada de la ubicación de los campamentos y asentamientos.
 - El diseño o implementación de un programa discrimina y alimenta la desigualdad o viola los derechos de otros (viola el principio de “no hacer daño”).
-

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- ¿Cuáles son las causas conocidas de la tensión?
- ¿Se ha consultado a las personas de interés y los habitantes de la comunidad local sobre las formas de resolver sus diferencias?
- ¿Se han considerado enfoques basados en la comunidad y otras formas alternativas de resolución de las diferencias?
- ¿Han participado las autoridades locales en la resolución del conflicto?
- ¿Se han evaluado los riesgos asociados a una intervención directa del ACNUR?
- Si la intervención fuera necesaria, ¿ha identificado a personas con la experiencia apropiada (formación profesional, experiencia, conocimiento local) para hacerlo?

Acciones inmediatas

- Notifique a los directores, colegas de la seguridad y autoridades locales pertinentes.
- Si está en riesgo la seguridad física de las personas de interés, solicite medidas inmediatas para garantizar su seguridad (póngase en contacto con personal médico y autoridades de la seguridad).
- Si los actores del Estado no pueden intervenir o no se aconseja que lo hagan, explore la posibilidad de intervenciones de la sociedad civil, las ONG, líderes de la comunidad u organizaciones comunitarias de base. Estas últimas y las ONG pueden ayudar a disminuir las tensiones antes de que estalle el conflicto. Con frecuencia los líderes de la comunidad están en condiciones de ejercer autoridad o de abogar para acabar con las tensiones y los conflictos.
- Verifique la información y obtenga más detalles acerca de las causas subyacentes del conflicto, para mejorar el análisis de la situación e identificar respuestas inmediatas.
- Si existe el riesgo de que el conflicto continúe y no está asociado a personas concretas, identifique quiénes pueden ayudarle a negociar una solución. Pueden ser, por ejemplo, las autoridades, líderes de las comunidades en conflicto, otros líderes de la comunidad y actores que se perciban como neutrales.

Acciones preventivas

Si falta información o si existen malos entendidos

- Reúna más información sobre las causas de las tensiones o el conflicto. Cuando sea pertinente, establezca redes de información para detectar posibles brotes o la recurrencia de conflicto. En esto puede ayudar la policía comunitaria.
- Cuando sea posible, trate de identificar resultados en que todas las partes ganen, para responder a los intereses de todos. Promueva actividades de mantenimiento de la paz y de reconciliación cuando sea adecuado.

- Identifique a interesados clave, dentro y fuera de las comunidades afectadas, que estén en posición de negociar o mediar. Aliente el intercambio de información entre las personas de interés, comunidades locales, otras partes interesadas y las autoridades, cuando sea adecuado.
- Promueva el entendimiento entre las personas y comunidades afectadas, para eliminar o contrarrestar percepciones equivocadas y prejuicios. Pueden ser útiles las iniciativas de sensibilización y educación pública, incluso antes de la llegada de las personas de interés.
- A las personas de interés se les debe informar de forma apropiada sobre sus obligaciones y responsabilidades en el país de acogida. Asegúrese de que entiendan las dinámicas de la comunidad local y sean capaces de adaptarse a las diferencias. De manera paralela, asegúrese de que la comunidad de acogida esté informada adecuadamente acerca de la presencia de las personas de interés.

Atender las necesidades y percepciones

- Explore opciones para satisfacer las necesidades de la comunidad de acogida, cuando dichas intervenciones pueden aliviar la tensión. De igual forma, promueva la inclusión de las personas de interés en las iniciativas de desarrollo local y otras, para garantizar que se atienden sus necesidades.
- Promueva la autosuficiencia de las personas de interés y destaque las formas en que ellas agregan valor a la comunidad local, o podrían hacerlo, y viceversa.
- Cuando sea indicado, facilite el acceso local a la justicia, usando sistemas formales e informales de justicia (tribunales o mecanismos tradicionales de resolución de conflictos), de acuerdo con el contexto y la seriedad de los actos en cuestión.

- Promueva marcos normativos, políticas y prácticas que no sean discriminatorios y que respondan a las necesidades, derechos y vulnerabilidades de las personas de interés.

Consideraciones en la comunidad de acogida

- Asegúrese de que se tomen en cuenta apropiadamente las preocupaciones de seguridad –y en concreto el potencial de conflicto o tensión entre las personas de interés y su comunidad de acogida– en todos los procesos de toma de decisiones humanitarias, incluso aquellas relacionadas con la ubicación del campamento o asentamiento.
- En zonas donde la degradación de los recursos naturales o del medio ambiente local es una preocupación, promueva iniciativas que remedien las repercusiones adversas de la presencia de las personas de interés.
- En contextos rurales, promueva las prácticas agrícolas y ganaderas que tomen en cuenta las preocupaciones locales.
- Cuando existan probabilidades de que se produzcan disputas por la tierra, la vivienda o las propiedades, promueva medidas de coexistencia, incluyendo iniciativas de mantenimiento de la paz y de reconciliación, para anticiparse y facilitar una solución.
- Promueva la inclusión de las personas de interés en los programas de desarrollo local e iniciativas relacionadas.
- Promueva distribuir la carga cuando la capacidad de la comunidad de acogida se halle bajo tensión.
- Promueva la autosuficiencia de las personas de interés para que contribuyan con las comunidades locales, y se les vea hacerlo.

Respuestas pertinentes

-
- 2.1 Acceso a los servicios esenciales y necesidades básicas
 - 2.2 Selección del sitio y planeación
 - 2.3 Acceso a asesoramiento y atención médica primaria
 - 2.4 Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental
 - 2.5 Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales
 - 2.6 Acceso a la justicia
 - 2.8 Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica
 - 2.10 Programas de reforma del sector de la seguridad y desarme, desmovilización y reintegración
 - 2.11 Formación en derechos humanos, de los refugiados y derecho internacional humanitario
 - 2.15 Reasentamiento
 - 2.16 Medios de vida sostenibles
 - 2.17 Integración local
 - 2.18 Sensibilización de la comunidad y campañas masivas de información
 - 2.19 Medidas de coexistencia
 - 2.20 Despliegue de personal de seguridad en asistencia a las operaciones del ACNUR
 - 2.21 Presencia y eficacia de la policía en campamentos, centros y asentamientos
 - 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad

Otras referencias

-
- ACNUR, *Conclusión sobre integración local*, No. 104 (LVI) – 2005, 7 de octubre de 2005. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3863>.
 - ACNUR, *Marco para las soluciones duraderas para los refugiados y personas de interés*, mayo de 2003. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4124b6a04.html>.

- ACNUR, *Manual para las actividades de repatriación y reintegración*, mayo de 2004. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/416bd1194.html>.
- ACNUR, *Situaciones de refugiados prolongadas*, 20 de noviembre de 2008, UNHCR/DPC/2008/Doc. 02. En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6915.pdf?view=1>

Las severas e impredecibles sequías han aumentado los conflictos entre varios grupos que compiten por los disminuidos recursos de agua y pastizales. Cada año tienden a aumentar las probabilidades de robo de ganado y los conflictos durante el corto periodo de lluvias, cuando aumenta la demanda de ganado porque algunas comunidades repueblan sus rebaños. (Escenario hipotético, basado en experiencias reales.)

¿Qué es?

El bandolerismo se refiere a la práctica del saqueo por parte de bandas o grupos armados, ya sea de forma organizada o cuando se presenta la oportunidad, por ejemplo en las carreteras. También incluye actos delictivos al azar que esos grupos o pandillas pueden cometer en campamentos o asentamientos y aldeas o pueblos. La prevalencia del desorden en algunas zonas habitadas por personas de interés se manifiesta en niveles de actividad delictiva y bandidaje que representan una amenaza significativa para su seguridad y sus propiedades.

¿De qué se trata este tema?

Este tema ofrece orientación para abordar los actos de bandolerismo que tienen como blanco a las personas de interés o que les afectan de alguna manera, tales como:

- Robos contra los campamentos de refugiados o de desplazados.
- Bandolerismo en las carreteras y en las zonas de pastoreo de ganado.

Posibles causas y detonantes

- Deficiente aplicación de la ley.
- Varios grupos se ven obligados a compartir los ya limitados recursos (alimentos, agua y tierra).
- Disputas sobre los recursos locales.
- Competencia por la influencia política o el poder.
- Disparidades reales o percibidas en la condición socioeconómica de los grupos.
- Malas relaciones entre grupos étnicos.
- Fácil acceso a armas pequeñas y livianas.
- Los grupos armados necesitan reabastecerse de provisiones, alimentos y armamento.

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- Grupos presionan al gobierno para ganar influencia; por ejemplo, buscan reconocimiento y legitimidad.
 - Actividad delictiva oportunista.
-
- ¿Cómo son las relaciones entre los grupos en conflicto?
 - ¿Existen alianzas étnicas o tribales (o conflictos) establecidas históricamente que puedan extender geográficamente la amenaza?
 - ¿Cuál es la composición socioeconómica de los habitantes de la zona?
 - ¿Cuál es el contexto medioambiental?
 - ¿Qué tan lejos están las fronteras más cercanas y las principales rutas de transporte?
 - ¿Cuáles son las posiciones políticas y las percepciones de las autoridades respecto a las personas de interés, las comunidades locales, y las “comunidades” de bandoleros?
 - ¿Se pueden distinguir patrones en los ataques de los bandidos (lugar, tiempos y fechas, métodos, víctimas, ganancias y botines)?
 - ¿Ha considerado con cuidado la posibilidad de entablar contacto con esos grupos armados no estatales?
-

Acciones Inmediatas

- Ofrezca asistencia de emergencia. Garantice apoyo médico y psicosocial, cuando se necesite.
- Verifique los incidentes. Asegúrese de que tiene suficiente información para confirmar que ocurrieron. Si solamente dispone de información de segunda mano, corrobórela.
- Analice los incidentes. Estudie los elementos de cada incidente (actores, motivación, lugar, método, fecha, hora, etc.).
- Documente e informe. Mantenga un registro completo de cada incidente para futura referencia y análisis, como parte de un sistema de monitoreo de los incidentes. Informe de la situación a los interesados, tomando en cuenta la respuesta necesaria para terminar con ella y mantener siempre la confidencialidad.

Acciones preventivas

- Informe a las autoridades. Asegúrese de que la policía y las autoridades locales están al tanto de los incidentes y que se brinda protección física inmediata a las personas en riesgo.
 - Evite la repetición de incidentes. Brinde orientación a las víctimas y personas de interés sobre medidas de protección inmediatas y a corto plazo, incluyendo zonas y factores de riesgo.
-
- Fortalezca la colaboración o la presencia de la policía. Puede ser que necesite compartir información sobre las personas de interés u ofrecer apoyo y preparar un acuerdo formal con la policía cuando haya que desplegar fuerzas en un campamento o asentamiento.
 - Puede que necesite hacer contacto con grupos semi gubernamentales que controlan el territorio donde se encuentran las personas de interés, para conseguir acceso humanitario sin impedimentos.
 - Sensibilización de la comunidad. Organice campañas de sensibilización de la comunidad para alentarla a evitar el uso de armas cortas (por ejemplo, almacenándolas en los campamentos) e informe a las autoridades sobre el tráfico o movimiento de armas que llegue a su conocimiento, si es adecuado en la operación.
 - Capacitación. Coordine o abogue por la capacitación adicional a la policía y las fuerzas de seguridad para mejorar la protección contra el bandolerismo y su prevención.
 - Fortalecimiento institucional. Apoye, mediante la promoción o programas, el fortalecimiento institucional del sector judicial para promover el estado de derecho.
 - Medidas de coexistencia. Organice actividades para mejorar las relaciones entre las personas de interés y las comunidades que les reciben. Brinde orientación sobre medidas de seguridad física que se pueden introducir en beneficio de todas las comunidades.

Respuestas relevantes

-
- 2.3 Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud.
 - 2.5 Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales
 - 2.16 Medios de vida sostenibles
 - 2.17 Integración local
 - 2.18 Sensibilización de la comunidad y campañas masivas de información
 - 2.19 Medidas de coexistencia
 - 2.20 Despliegue de personal de seguridad en asistencia a las operaciones del ACNUR
 - 2.21 Presencia y eficacia de la policía en campamentos, centros y asentamientos
-

Otras referencias

- ACNUR, *Ataques militares armados a los campamentos y asentamientos de refugiados*, 10 de agosto de 1987, EC/SCP/47. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cce0.html>
- ACNUR, *Nota sobre la protección de los refugiados en situaciones de conflicto armado*, 4 de octubre de 1982, EC/SCP/25. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cbc18.html>.
- ACNUR, *El personal de seguridad de los refugiados*, 5 de mayo de 1993. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cd10.html>.

Una unidad de policía que presta servicio con una misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas descubrió la desaparición de tres niñas de un campamento vecino de desplazados internos que salieron de allí para visitar su granja. Un líder local le dijo a la unidad que un grupo ya había salido de busca de las niñas. Agregó que unos nómadas se habían estado escondiendo en los alrededores del campamento y que la policía gubernamental no había respondido a las quejas de los desplazados. (Escenario hipotético basado en hechos reales.)

¿Qué es?

El secuestro, el rapto, la desaparición y la toma de rehenes son fenómenos similares con diferencias sutiles. Para los fines de este documento se definen aquí como la captura y la retención de una persona o varias y su mantenimiento en confinamiento contra su voluntad.

¿De qué se trata este tema?

Este tema ofrece orientación para hacer frente al secuestro, el rapto, la desaparición y la toma de rehenes (KADH, por sus siglas en inglés) de personas de interés. En la práctica, tanto civiles como figuras de autoridad pueden estar implicadas, unos por razones personales o familiares o para obtener dinero del rescate, y los otros quizás con fines de intimidación. Las dos categorías se tratan por separado.

Los civiles cometen estos delitos por motivos financieros (para pedir rescate) o personales (por ejemplo, para separar al hijo del cónyuge, para “rescatar” a un familiar de una situación que perciben como peligrosa o no deseada). Por lo general los sistemas legales o judiciales abordan mejor tales casos. Cuando los autores son figuras de autoridad, es probable que haya una razón más política y se debe tratar de forma diferente.

Posibles causas y detonantes

- Prevalencia de trata de personas en la región.
- Ausencia o debilidad del Estado de derecho.
- Actores o instituciones encargadas de la protección deficientes.
- Falta de medios de vida sostenibles.
- Presencia de conflicto armado.
- Intolerancia religiosa, étnica o racial.
- Prácticas tradicionales dañinas.

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- ¿Cuáles son las normas y valores culturales de las comunidades de las personas de interés y de las de acogida?
- ¿Cómo se perciben en el ambiente los casos de KADH? Si algunos casos se consideran “normales”, ¿qué impacto tendrá esto sobre las intervenciones?
- ¿Se ha verificado y corroborado la información sobre los incidentes antes de emprender acciones? ¿Se ha preservado la confidencialidad de las fuentes?
- ¿Qué enfoque tienen las instituciones judiciales y las encargadas de hacer cumplir la ley sobre los casos de KADH?
- ¿El incidente está motivado por cuestiones familiares o por intereses económicos?
- ¿Apoyará la comunidad una acción para corregir la situación?
- ¿Qué motiva los casos de KADH que implican a figuras de autoridad? ¿Ante quién y cómo se deben reportar esos incidentes?

Acciones inmediatas

- La discreción es de suma importancia. Mantenga la confidencialidad con respecto a las fuentes de información para no ponerlas en peligro.
- Corrobore discretamente la información mediante otras fuentes para asegurarse, en la medida de lo posible, de que entiende los hechos con precisión.
- Intente determinar si las autoridades locales están conscientes de la situación y hasta qué grado están implicadas.

Acciones preventivas

- Al reportar un incidente, pida instrucciones de sus supervisores y consulte a los asesores de seguridad sobre el terreno.

Procesos de comunicación

- La mayoría de casos de KADH se producen sin previo aviso. Si usted sabe de antemano de un posible caso, alerte del riesgo a las eventuales víctimas y a su comunidad. Ubíquelas en un lugar seguro o bajo protección personal. Puede ser necesario considerar un reasentamiento de emergencia.
- En zonas donde ocurren frecuentes casos de KADH, analice los patrones para distinguir toda posible correlación en términos de lugar, blancos, motivos, métodos, etc.
- Busque desarrollar o mejorar líneas efectivas de comunicación con las personas de interés, para fortalecer la recolección de información y eventualmente mejorar la respuesta.
- Busque ampliar la interacción y la confianza entre la policía y las personas de interés, a fin de crear un ambiente menos favorable a estos delitos.
- Mejore el intercambio de información entre los grupos para disuadir los casos de KADH y resolver los incidentes.
- En consulta con la DIP, abogue e interactúe con las instituciones de derechos humanos y los mecanismos para vigilar e informar los casos de KADH. Garantice que existen claros procedimientos para informar.
- Desarrolle una estrategia con medios de comunicación.

Procesos de intervención

La movilización de la comunidad representa la respuesta más efectiva a los casos de KADH. Centrarse en el tema ayudará las comunidades de interés y al personal a evitar

esos delitos. Los programas de sensibilización de la comunidad y de capacitación le ayudarán a las personas y a los grupos a protegerse y evitar situaciones en las cuales pueden ocurrir.

- El contexto determina las respuestas específicas. En los campamentos, por ejemplo, guardias de seguridad, equipos de vigilancia comunitaria o una mayor presencia o apoyo policial puede disuadir los delitos de KADH. En las ciudades se favorece el uso de alertas telefónicas móviles entre el personal.
- Ayude a la policía a contrarrestar los casos de KADH prestando apoyo material, de ser posible.
- Mejore el acceso a la justicia mediante el uso de mecanismos de justicia formales o tradicionales (según sea apropiado) para facilitar la resolución de los incidentes.
- Aumente la atención en los medios de vida sostenibles. Así puede ayudar a prevenir los incidentes de KADH asociados a la trata de personas en los que las víctimas provienen de familias que atraviesan penurias económicas. Los programas de medios de vida sostenibles dirigidos a las comunidades de personas de interés y de acogida también pueden desarrollar medidas preventivas o de protección contra los casos de KADH cometidos por personas de fuera de la comunidad para pedir recate o para ganar influencia.
- Un sistema de registro sólido y basado en la comunidad puede ayudar a prevenir incidentes de KADH y facilitar su resolución.
- Destacar el tema del KADH en la agenda más amplia de la operación puede ayudar a concentrar la atención sobre estos casos que antes se descuidaban.

- Donde sea relevante hacerlo, trabaje con las fuerzas internacionales de seguridad para establecer mecanismos de vigilancia y protección física para prevenir y responder a los casos que impliquen a figuras de autoridad. Estos mecanismos deben incluir acuerdos para la presentación de informes y para preservar la confidencialidad.

Respuestas relevantes

- 2.2 Selección del sitio y planeación
- 2.3 Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud
- 2.4 Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental
- 2.5 Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales
- 2.6 Acceso a la justicia
- 2.8 Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica
- 2.12 Puntos de control y centros de recepción
- 2.13 Procedimientos eficientes de determinación del estatuto
- 2.14 Garantizar el registro y la documentación
- 2.15 Reasentamiento
- 2.16 Medios de vida sostenibles
- 2.17 Integración local
- 2.18 Sensibilización de la comunidad y campañas masivas de información
- 2.19 Medidas de coexistencia
- 2.20 Despliegue de personal de seguridad en asistencia a las operaciones del ACNUR
- 2.21 Presencia y eficacia de la policía en campamentos, centros y asentamientos
- 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad

Otras referencias

- ACNUR, *Nota sobre los ataques militares armados a los campamentos y asentamientos de refugiados*, IOM/090/1989 – FOM/078/1989, 15 de julio de 1989 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/pdfid/427f8ebd4.pdf>.
- ACNUR, *Nota sobre los ataques militares o armados a los campamentos y asentamientos de refugiados*, 10 de agosto de 1987, EC/SCP/47. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cce0.html>

Los rebeldes invadieron una ciudad al norte del país de acogida. Los campamentos de desplazados que se encontraban allí, coordinados por el ACNUR y administrados por una ONG, fueron incendiados. Les tomó muchas semanas al ACNUR y a sus socios saber exactamente qué había sucedido y rastrear a la población desaparecida de los campamentos. Aunque el destino de esos campamentos fue extremo, los ataques a los campamentos de refugiados y desplazados son bastante comunes. (Escenario hipotético basado en hechos reales.)

¿Qué es?

Muchos campamentos y asentamientos de los cuales el ACNUR es responsable se encuentran cerca o dentro de zonas de conflicto. Los campamentos deben ser un santuario para la población civil y no combatiente. Cuando se encuentran cerca de fronteras o líneas de combate, su carácter civil puede quedar comprometido por los combatientes que lo usan como albergue y para satisfacer sus necesidades básicas. Cuando esto ocurre, los campamentos y asentamientos se pueden volver objetivo o escenario de operaciones.

En ocasiones los campamentos y asentamientos del ACNUR han sido atacados sin otra razón aparente que sembrar el temor y el terror. Las tensiones y las hostilidades entre las personas de interés y las comunidades de acogida o locales también pueden desembocar en ataques contra los campamentos y asentamientos.

Los ataques contra los campamentos y asentamientos representan una grave crisis, incluso una ruptura de la protección. El objetivo principal del ACNUR ha de ser el restablecimiento de un ambiente pacífico y seguro para las personas de interés.

¿De qué se trata este tema?

La amenaza de ataque contra los campamentos y asentamientos, o su consumación, por parte de grupos armados que operen desde el país de origen o por otros grupos o elementos armados que operen en el país de acogida. Evidentemente, los

ataques contra los campamentos y asentamientos son una amenaza directa a las personas de interés que viven allí. Pueden poner en peligro al personal del ACNUR y sus socios y afectar, directa o indirectamente, a las comunidades de acogida. También pueden interrumpir las operaciones y programas del ACNUR con repercusiones negativas sobre la seguridad física y el bienestar de las personas de interés.

Posibles causas y detonantes

- El carácter civil de los campamentos y asentamientos está gravemente comprometido (por ejemplo, como resultado de la infiltración de elementos armados entre las personas de interés).
- Percepciones erróneas de las comunidades locales y de acogida.
- Tensiones y choques entre las personas de interés y las poblaciones locales por los recursos o los medios de vida sostenibles.
- Delincuencia común y bandolerismo.
- Diferencias tribales o étnicas.
- Ausencia de actividades que pongan en contacto a las personas de interés y las de la localidad.
- Falta de leyes que sancionen los ataques.
- Actitudes xenófobas o racistas entre las poblaciones locales o las personas de interés.
- Los combatientes usan los campamentos con fines estratégicos (para abastecerse, tener acceso a infraestructura, usar a las personas de interés como escudos humanos, etc.).

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- ¿Ha llegado a un consenso formal (o tácito) con todos los interesados (personas de interés, autoridades, fuerzas armadas, grupos rebeldes, etc.) de que el carácter civil de los campamentos no se debe comprometer por ninguna actividad relacionada con los combates?
- ¿Hay personal de la policía presente de forma regular en los campamentos y asentamientos o sus alrededores? ¿Cuál es el impacto de su presencia?

- ¿Ha considerado (si lo aconsejan el contexto de la operación y las necesidades identificadas) desplegar fuerzas de seguridad dentro de los campamentos o asentamientos según los términos acordados?
- ¿Tiene mecanismos vigentes y eficaces para darle vigilancia a la presencia de combatientes u otros elementos armados en los campamentos, asentamientos y centros colectivos?
- ¿Para minimizar el riesgo de ataques ha considerado distribuir los alimentos y artículos no comestibles a pequeña escala y con más frecuencia, en lugar de distribuir masivamente grandes cantidades?
- ¿Ha escogido estratégicamente los lugares donde se prestan los servicios para garantizar la seguridad?
- ¿Ha alentado el diálogo periódico y la comunicación con la comunidad de acogida para aumentar el contacto con las personas de interés y su aceptación? ¿Ha fomentado medidas para crear confianza y mecanismos de resolución de conflictos?
- ¿Ha abogado por acceso humanitario para garantizar la protección mediante la presencia del ACNUR u otros actores en campamentos y asentamientos?

Acciones inmediatas

-
- Brinde asistencia de emergencia, como apoyo médico y psicosocial, cuando sea necesario.
 - Verifique los hechos. Asegúrese de que tiene información precisa y puede confirmar que ocurrieron los incidentes. Siempre corrobore la información que obtenga.
 - Analice el incidente: actores, motivo, lugar del ataque, víctimas y blancos, método, fecha, hora, etc.

- Documente e informe. Mantenga un registro completo del incidente para futura referencia, y análisis como parte del sistema de seguimiento de incidentes. Informe de la situación a los interesados teniendo en cuenta la confidencialidad y la respuesta que se requiere de ellos.
- Informe a las autoridades pertinentes. Asegúrese de que la policía y las autoridades son conscientes del incidente y de que se brinde inmediata protección física a las personas en riesgo.
- Trabaje para prevenir futuros incidentes. Brinde orientación a las víctimas y a las personas de interés sobre medidas de protección inmediatas y a corto plazo, incluyendo consejos sobre las zonas y los factores de riesgo.
- Dependiendo de la naturaleza y la dimensión del ataque, evalúe el caso para reubicar a las personas más directamente afectadas o a toda la población del campamento.
- Pídale a la población que informe sobre familiares, amigos y vecinos desaparecidos. Aliente a los socios dedicados a la protección de la infancia a establecer sistemas de rastreo para localizar y reunir a los niños perdidos con sus padres. Organice sistemas de tutela y (si es posible) de cuidadores que se encarguen temporalmente de los niños separados.
- Haga una evaluación de necesidades para planear el remplazo de los bienes dañados o saqueados.
- Pida asesoría de especialistas para ubicar explosivos sin estallar y otras municiones que puedan haber quedado en el campamento después del ataque. Instruya a la población del campamento, sobre todo a los niños, a no acercarse a los artefactos sospechosos y evitar el contacto con ellos.
- Si la comunidad local o de acogida lanzó el ataque, establezca o reevalúe los canales de comunicación para disminuir las percepciones equivocadas y los malos entendidos. Abogue ante las autoridades para investigar enérgicamente el ataque y procesar a los responsables.

Medidas de seguridad y contacto con otros actores

- Junto con las autoridades de acogida garantice que se fortalezcan y refuercen las medidas de seguridad dentro y alrededor de campamentos y asentamientos.
- Abogue por una investigación enérgica y por el procesamiento penal de los responsables del ataque contra las personas de interés.
- Si el gobierno de acogida es incapaz o no desea brindar la adecuada seguridad y no puede garantizar la seguridad y el bienestar de las personas de interés, considere los méritos de reubicar a la población del campamento o asentamiento.
- Inicie una discusión con todas las partes interesadas (personas de interés, autoridades, socios humanitarios) sobre las medidas de mitigación más efectivas para reducir la posible recurrencia de ataques contra los campamentos y asentamientos. Preste especial atención a las medidas para establecer y mantener su carácter civil.
- Comparta información con sus socios y otros actores humanitarios e internacionales acerca de posibles amenazas a la seguridad.

Con la comunidad

- Haga partícipes a las personas de interés en la discusión sobre las posibles fuentes de ataques y los pasos que se pueden dar para responder a ellos.
- Dele poder a las personas de interés para responder, por ejemplo movilizándolo a los equipos de vigilancia comunitaria para aumentar la seguridad en los campamentos o asentamientos, y trabaje junto con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley para mejorar la seguridad de la población.

- Si los ataques han ocurrido porque se ha comprometido el carácter civil de los campamentos o asentamientos, alerte, movilice e informe a la comunidad de los peligros de permitir que haya elementos armados o armas en los campamentos.
- Si los ataques están relacionados con percepciones equívocas por parte de la comunidad local, abra canales de comunicación, por ejemplo, organizando reuniones periódicas a las cuales acuden los representantes de la población de los campamentos y las comunidades de acogida, y aplique medidas de coexistencia.

Respuestas relevantes

2.1	Acceso a los servicios esenciales y las necesidades básicas
2.2	Selección del sitio y planeación
2.3	Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud
2.4	Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental
2.5	Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales
2.8	Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica
2.10	Reforma del sector de la seguridad y programas de desarme, desmovilización y reintegración
2.11	Formación en derechos humanos, de los refugiados y derecho internacional humanitario
2.13	Procedimientos eficientes de la determinación del estatuto
2.14	Garantizar el registro y la documentación
2.15	Reasentamiento
2.16	Medios de vida sostenibles
2.17	Integración local
2.18	Sensibilización de la comunidad y campañas masivas de información

- 2.19 Medidas de coexistencia
- 2.20 Despliegue de personal de seguridad en asistencia a las operaciones del ACNUR
- 2.21 Presencia y eficacia de la policía en campamentos, centros y asentamientos
- 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad

Otras referencias

- ACNUR, *Comité Ejecutivo, Conclusión relativa al carácter civil y humanitario del asilo*, No. 94 (LIII) – 2002, 8 de octubre de 2002. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2075>.
- ACNUR, *Ataques militares y armados contra los campamentos y asentamientos de refugiados*, 10 de agosto de 1987, EC/SCP/47. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cce0.html>.
- ACNUR, *Nota sobre la protección de los refugiados en situaciones de conflicto armado*, 4 de octubre de 1982, EC/SCP/25. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cbc18.html>.
- ACNUR, *Directrices de protección sobre la seguridad de los refugiados*, 3 de mayo de 1999. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4124bee54.html>.
- ACNUR, *La seguridad personal de los refugiados*, 5 de mayo de 1993, EC/1993/SCP/CRP.3. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cd10.html>.
- ACNUR, *Manual del ACNUR para la protección de mujeres y niñas*, enero de 2008. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7137>

En una aislada región del país, las comunidades de desplazados internos viven al lado de otras en peligro de desplazamiento. Son indígenas o pertenecen a otros grupos minoritarios. La presencia del Estado es débil. Las autoridades civiles son casi inexistentes. La región está minada. Agentes no estatales amenazan y agreden físicamente a personas de las comunidades afectadas con el fin de aterrorizarlas, evitar que cooperen con otros grupos políticos o para usarles como escudos humanos. (Escenario hipotético basado en hechos reales.)

¿Qué es?

Los ataques físicos a personas de interés violan sus derechos a la vida, la libertad, la seguridad de la persona, así como a vivir libres de tortura y trato inhumano o degradante y castigo. Incluyen una amplia variedad de actos violentos que infligen daño corporal, psicológico y social. Los pueden perpetrar agentes estatales o no estatales (delincuentes, militares y policías sueltos, poblaciones locales ansiosas o personas de interés). Los ataques físicos con frecuencia se equiparan a tortura, delitos de guerra o de lesa humanidad (que están considerados dentro de los **asesinatos ilícitos**).

¿De qué se trata este tema?

Este tema ofrece orientación para responder a las agresiones físicas o la amenaza de agresiones, contra las personas de interés, así como para prevenirlos. Pueden ocurrir en campamentos, en contextos urbanos o rurales, en situaciones de violencia indiscriminada o generalizada en conflictos armados internacionales y no internacionales, pero también en ambientes estables y pacíficos en los países de acogida.

Posibles causas y detonantes

- Inestabilidad general en el país de acogida.
- Actividades de grupos rebeldes locales.
- Delincuencia común y bandolerismo.
- Fuerzas de policía, militares y de seguridad indisciplinadas.
- Conflictos personales entre refugiados. Abuso de poder de los líderes refugiados.
- Tensiones y choques entre personas de interés y las poblaciones locales sobre los escasos recursos y medios de vida sostenibles.
- Actitudes racistas o xenófobas de las poblaciones locales o entre las personas de interés.
- Creencias culturales (asociadas con la brujería, por ejemplo).
- Tensiones resultantes de fraudes o de que se perciba discriminación en la prestación de los servicios y el acceso a soluciones duraderas (por ejemplo, el acceso al reasentamiento).
- Insuficiente asistencia humanitaria.
- Ruptura de las estructuras sociales y familiares.
- Diferencias tribales o étnicas.
- Falta de protección
- Falta de leyes que sancionen los ataques físicos.
- Falta de protección policial.
- Falta de documentación apropiada de las personas de interés.
- Infiltración de elementos armados dentro de las comunidades de personas de interés.
- Exclusión de la población local de la asistencia que se presta a las personas de interés.
- Falta de canales de comunicación entre las poblaciones locales y las personas de interés, que pudieran ayudar a abordar las señales de alerta temprana.
- Ausencia de actividades que acerquen a las personas de interés y las comunidades locales.

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- ¿El Estado de acogida está tomando medidas para garantizar la protección física de todas las personas de interés que se encuentran en el territorio de su jurisdicción (dentro de sus fronteras), independientemente de su condición legal?
- ¿Qué medidas toman el ACNUR y sus socios para apoyar al Estado de acogida en sus esfuerzos por cumplir con su obligación de dar protección física a las personas de interés?
- ¿Cómo vigilan el ACNUR y sus socios el cumplimiento del Estado de acogida con esta obligación?
- ¿La comunidad internacional está promoviendo la voluntad política del Estado de acogida en lo referente a la protección física de las personas de interés? ¿Apoya la comunidad internacional, si es necesario, la capacidad del Estado para cumplir con esta obligación?
- Si hay agentes cuasi estatales que tienen control *de facto* sobre el territorio donde residen en las personas de interés, ¿cómo contacta usted esos grupos para obtener acceso humanitario libre y sin impedimentos?
- ¿Las respuestas de protección y programa incorporan una transversalización del enfoque de edad, género y diversidad mediante evaluaciones participativas periódicas que ayuden a identificar las señales de alerta temprana?

Acciones inmediatas

Recolección de información, vigilancia y coordinación

- Verifique y analice la información.
- Mantenga contacto directo y constante con los líderes de las comunidades en riesgo.
- Busque y reúna información de la red de protección (agencias implementadoras y otros sobre el terreno) cuando sea posible.

- Pida intervención inmediata de los agentes encargados de aplicar la ley u otros agentes armados del Estado (o de mantenimiento de la paz) para garantizar la protección física de las comunidades o personas de interés.
- Establezca protección inmediata mediante la presencia del ACNUR, si es posible; y de las autoridades nacionales, cuando sea apropiado.
- Inste a otros actores humanitarios y relevantes a establecer o reforzar su protección mediante la presencia, si es posible, y crear o reforzar una red de protección de agencias implementadoras y otras.
- Fortalezca las comunicaciones con la comunidad, con todos los actores relevantes a nivel local, y entre el ACNUR y actores pertinentes a nivel de gobierno central.
- Refuerce o establezca mecanismos de coordinación con participación de todos los actores pertinentes.

Acciones relacionadas con las fuerzas de seguridad

- Las fuerzas armadas y la policía (o fuerzas de mantenimiento de la paz) son clave para garantizar la protección física. Si su respuesta es inadecuada, analice las razones:
 - a. ¿Están conscientes de su obligación de prestar protección física a las personas de interés? De lo contrario, pida una reunión de inmediato para convencerles de la urgencia de la situación y de su deber de cumplir con esta obligación.
 - b. ¿Están conscientes de su obligación pero no desean cumplirla?
 - En este caso, si el problema reside en las autoridades locales (quienes pueden temer las consecuencias de su intervención, o estar corruptas o aliadas con los atacantes, etc.), puede que usted deba intervenir urgentemente ante el más alto nivel del gobierno central (ministerios de Interior y Relaciones Exteriores).

- Si el problema reside en el gobierno central y persiste a pesar de la intervención del ACNUR, haga participar de lleno a la comunidad internacional (embajadas, agencias de la ONU, CICR, OSCE y otros órganos regionales pertinentes) en sus esfuerzos de defensa, esto le dará alto perfil al tema. También podría diseñar una estrategia de medios y organizar visitas al terreno de actores relevantes de la comunidad internacional.
- c. ¿Desean cumplir con su obligación pero no pueden?
- En ese caso, si el problema es con las autoridades locales, puede que deba intervenir urgentemente al más alto nivel del gobierno central (ministerios de Interior y Defensa y Relaciones Exteriores). El objetivo principal será dar apoyo a los actores locales sobre el terreno.
 - Si el problema es el gobierno central, implique de lleno a la comunidad internacional hasta donde le sea posible.
- d. Si el problema persiste, podría considerar la reubicación interna de las personas de interés, individualmente o como grupo.

Acciones preventivas

- Cuando la amenaza es inminente, se aplican todas las recomendaciones anteriores. Una vez que las fuerzas armadas o la policía hayan aceptado extender protección, puede ser oportuno discutir con ellos todas las preocupaciones, para evitar más riesgos.
- Facilite el flujo de información entre la comunidad internacional y las autoridades nacionales pertinentes (judicial y ejecutivo) y los líderes de las comunidades y las personas de interés afectadas. Organice reuniones y visitas al terreno a este efecto.

- Promueva una presencia en el terreno de las organizaciones e instituciones nacionales de derechos humanos (la Oficina del Ombudsman o la Comisión Nacional de Derechos Humanos). Si es necesario considere ofrecer apoyo vía un subproyecto del ACNUR, para que esas entidades establezcan oficinas de campo.
- Coopere con los defensores de los derechos humanos, si fuera adecuado.
- Mejore los sistemas de comunicación. Considere proveer dispositivos de VHF a las personas de interés para que se puedan comunicar con la Oficina de Campo siempre que lo necesiten (24/7), en una emergencia o si se enfrentan a una inminente amenaza. Si es posible, considere entregar teléfonos fijos, móviles o satelitales a la comunidad.
- Diseñe y aplique proyectos prácticos de protección, respaldados por ACNUR. Ellos le permitirían a una variedad de actores (gobierno civil, la sociedad civil, las ONG, agencias de la ONU, el ACNUR, etc.) aumentar su presencia y también asumir un papel de protección en las comunidades en riesgo.
- Abogue por desplegar socios especializados en prevención del conflicto y actividades de cohesión social. Sus proyectos e iniciativas ayudarán a abordar las causas del conflicto y ayudarán a cohabitar pacíficamente a las personas de interés y a las comunidades de acogida y también en ciertos contextos a los actores estatales y no estatales.

Respuestas relevantes

-
- 2.2 Selección del sitio y planeación
 - 2.3 Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud
 - 2.4 Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental

- 2.5 Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales
- 2.6 Acceso a la justicia
- 2.7 Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar en casos de amenazas a la seguridad
- 2.8 Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica
- 2.10 Reforma del sector de la seguridad y programas de desarme, desmovilización y reintegración
- 2.11 Formación en derechos humanos, de los refugiados y derecho internacional humanitario
- 2.13 Procedimientos eficientes de determinación del estatuto
- 2.14 Garantizar el registro y la documentación
- 2.15 Reasentamiento
- 2.16 Medios de vida sostenibles
- 2.17 Integración local
- 2.18 Sensibilización de la comunidad y campañas masivas de información
- 2.19 Medidas de coexistencia
- 2.20 Despliegue de personal de seguridad en asistencia a las operaciones del ACNUR
- 2.21 Presencia y eficiencia de la policía en campamentos, centros y asentamientos
- 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad

Otras referencias

- ACNUR, *Nota sobre los ataques militares y armados contra los campamentos y asentamientos de refugiados*, 10 de agosto de 1987, EC/SCP/47. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cce0.html>.
- ACNUR, *Nota sobre la protección de los refugiados en situaciones de conflicto armado*, 4 de octubre de 1982, EC/SCP/25. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cbc18.html>.

- ACNUR, *Directrices de protección sobre la seguridad de los refugiados*, 3 de mayo de 1999. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4124bee54.html>.
- ACNUR, *La seguridad personal de los refugiados*, 5 de mayo de 1993, EC/1993/SCP/CRP.3. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cd10.html>.
- ACNUR, *Manual del ACNUR para la protección de mujeres y niñas*, enero de 2008. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7137>
- ACNUR, Comité Ejecutivo, *Conclusión relativa al carácter civil y humanitario del asilo*, No. 94 (LIII) – 2002, 8 de octubre de 2002. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2075>

1.9 Presencia de combatientes y elementos armados entre las personas de interés

1.9

Después de un intento de golpe de Estado en su país de origen, aproximadamente 25,000 refugiados huyeron al país vecino, pero llegaron a una zona controlada por dos movimientos nacionales de liberación. Según estos, unos 1,000 combatientes estaban mezclados con los refugiados. El ACNUR expresó su preocupación por la amenaza que los combatientes podrían representar para los refugiados. Hubo discusiones de alto nivel en el país de acogida con una misión de la ONU de mantenimiento de la paz y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Nueva York para evaluar la situación y acordar las siguientes medidas. (Escenario hipotético basado en hechos reales.)

¿Qué es?

La presencia de combatientes u otras personas que porten armas en los campamentos o asentamientos de refugiados y desplazados puede exponerles al riesgo de ataques armados, y crear la percepción entre los opositores de que los combatientes o grupos armados se benefician de la protección o asistencia a las personas de interés. Su presencia también puede crear otros riesgos de protección asociados con los conflictos armados, como el reclutamiento forzoso de niños, violencia sexual y por motivos de género y explotación.

¿De qué se trata este tema?

El carácter civil y humanitario del asilo y el espacio de protección de los desplazados es una norma clave en la protección de los refugiados y desplazados. En la práctica, puede verse comprometido por la presencia de combatientes u otros elementos armados. Este tema ofrece orientación para mitigar los riesgos de la seguridad que surgen en tales situaciones. Algunas de las medidas propuestas buscan evitar que elementos armados y combatientes se infiltren en los campamentos y asentamientos. Otras buscan mitigar los riesgos en situaciones en que la seguridad ya está en peligro.

Posibles causas y detonantes

- Situaciones (incluyendo las de afluencia masiva) en que los refugiados huyen de un conflicto o combates en su país de origen y llegan a un Estado vecino.
- Los refugiados llegan a un país que también atraviesa conflicto.
- Conflictos armados internos (no internacionales) que causan el desplazamiento de los civiles a “zonas más seguras” dentro del mismo país: desplazamiento interno masivo.
- Enfrentamientos a través de las fronteras entre combatientes de varios Estados dan como resultado desplazamientos dentro las líneas divisorias y a través de ellas.
- Los combatientes usan los campamentos, asentamientos o zonas de acogida (familias de acogida) o a las personas de interés, para planear operaciones militares, recibir o almacenar armas, organizar operaciones militares, reclutar combatientes o descansar y recuperarse.
- Contextos donde prolifera el uso de armas y municiones.

¿Qué se debe tomar en cuenta?

Principios clave de protección, responsabilidad del Estado y enfoque cauteloso

- ¿Se ha respetado el carácter civil de los campamentos, asentamientos y zonas de acogida de los refugiados y desplazados?
- ¿Se ha identificado e informado sobre un aumento de los incidentes de abusos de derechos humanos (trata de personas, reclutamiento forzoso de niños, violencia física y sexual) en las zonas habitadas por las personas de interés? ¿Se ha identificado a muchas mujeres y niños de interés como víctimas o sobrevivientes de tales incidentes?
- ¿El Estado de acogida (sus autoridades o fuerzas de seguridad) han tomado medidas concretas para mantener el carácter civil del espacio de protección y la seguridad de las personas de interés?

- ¿Han participado el ACNUR y otros actores (mantenimiento de la paz de la ONU, CICR, otras agencias de la ONU y ONG nacionales e internacionales) en iniciativas para apoyar los esfuerzos del Estado?
- ¿Hay presencia de fuerzas de mantenimiento de la paz en el contexto de su operación? ¿Ha estudiado usted el mandato de éstas? ¿Tienen el mandato de proteger a los civiles y, por lo tanto, a las personas de interés? Si es así, ¿cómo protegerles en la práctica?
- ¿Se ha emprendido una evaluación a fondo de la seguridad, en vista de lo delicado del tema y la necesidad de evitar que el personal corra riesgos innecesarios?
- ¿Antes de tomar decisiones ha consultado cuidadosamente con sus superiores, los asesores de seguridad sobre el terreno, las autoridades locales, las fuerzas nacionales e internacionales de seguridad (donde sea pertinente) y expertos en la materia?

Identificación y separación de los combatientes

- ¿Qué medidas ha tomado el Estado de acogida para identificar y separar a los combatientes de las personas de interés?
- ¿Ha participado la comunidad internacional en iniciativas o proyectos para el fortalecimiento institucional del Estado de acogida en este sentido?
- ¿Ha identificado incidentes de *refoulement* de solicitantes de asilo y refugiados o casos en que no se le haya extendido protección a los desplazados, como resultado de las medidas para identificar y violencia física y sexual) en las zonas pobladas por separar a los combatientes? De ser así, ¿qué medidas se han tomado para evitar su recurrencia?
- ¿Las autoridades y otros actores distinguen de forma adecuada entre combatientes y otros actores armados?

- ¿Han sido desarmados los elementos armados que cruzan la frontera, en un contexto de refugiados, hacia el Estado de acogida?
- ¿Los combatientes han sido separados de los refugiados e internados aparte?
- ¿Qué medidas han tomado los Estados para garantizar que no hay combatientes y elementos armados en las poblaciones desplazadas?
- ¿Los combatientes han sido identificados y separados en la etapa más temprana posible? De lo contrario, ¿qué obstáculos específicos se interponen para hacerlo? Por ejemplo, puede haber integrantes de los grupos armados irregulares o combatientes que no vistan uniforme, e integrantes de las fuerzas armadas regulares que se hayan quitado el uniforme, escondido las armas y mezclado entre la población.
- ¿Las autoridades a cargo de la identificación y separación de combatientes están calificadas y entrenadas en las normas de trato de las personas de interés, según los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de los refugiados, de la apatridia y el derecho humanitario? ¿Tienen la voluntad política de respetar esas normas?

Consideraciones generales

- ¿Es integral la estrategia de seguridad vigente? ¿Minimiza los riesgos, tomando en cuenta las inherentes limitaciones del ACNUR en este contexto y la complejidad del tema?
- ¿Qué medidas específicas se han tomado para garantizar la seguridad personal de mujeres y niños, y para mitigar los riesgos de protección creados por la presencia de elementos armados y combatientes?
- ¿Se practican los procedimientos de la determinación del interés superior para mujeres y niños sospechosos de ser combatientes o portar armas? ¿Ha consultado usted todos los materiales de referencia pertinentes sobre medidas especiales que tomar en esos casos?

Identificación y desarme de elementos armados

- Abogue para que el proceso de desarme (que es responsabilidad del Estado de acogida) no viole los principios de la protección. El ACNUR no juega un rol directo en el desarme de los elementos armados.
- Inste a las autoridades del Estado de acogida a detectar los posibles elementos armados o combatientes tan pronto como sea posible.
- A menudo es difícil identificar a los elementos armados. Por lo tanto, es necesario vigilar continuamente las zonas que acogen a los refugiados y desplazados para determinar si hay armas. En este proceso es vital mantener un diálogo con las comunidades de interés afectadas. Inste a las autoridades a emprender esta tarea de forma profesional.
- Dependiendo del contexto de seguridad, usted puede alentar a los actores humanitarios, otros socios y personas de interés a informar de la presencia de armas o elementos armados en los campamentos o asentamientos de refugiados y de desplazados o en las zonas de acogida.

Identificación, separación e internamiento de combatientes

- En ciertas operaciones, los actores humanitarios, incluyendo el ACNUR, pueden apoyar al Estado en este ejercicio, compartiendo análisis e información de antecedentes. Los actores humanitarios también pueden promover las mejores prácticas, por ejemplo: identificar a combatientes en la primera etapa; instarles a identificarse; con campañas de sensibilización comunitarias claras y coherentes sobre el fin y las condiciones del desarme, la separación y el internamiento; procedimientos justos y transparentes, y condiciones humanas de internamiento.

- Recuerde que el CICR debe tener acceso a los internados para vigilar las condiciones y el posible restablecimiento de lazos familiares. También se le puede conceder acceso a otras agencias internacionales, para prestar asistencia cuando sea necesario.

Renuncia a las actividades armadas

- Por lo general si un combatiente ha renunciado de manera genuina y permanente a las actividades militares, su internamiento debe cesar. Puede ser complejo determinar si esa renuncia es genuina y permanente. En ese proceso preste la debida atención a las directrices de política pertinentes.
- Cuando concluya que una persona ha renunciado de forma genuina y permanente a las actividades militares y ella exprese temor de regresar a su país de origen o busque asilo, se le puede considerar solicitante de asilo. Es muy complejo el proceso de evaluar tales solicitudes. Lo debe hacer el personal de protección, capacitado en el procedimiento de la determinación del estatuto de refugiado y en la aplicación de las cláusulas de exclusión, procedimientos y directrices.
- En algunos casos se le puede pedir asistencia al ACNUR en proyectos de desarme, desmovilización y reintegración en áreas relativas a su mandato. Por lo general ese trabajo lo encabeza el PNUD.

Cuando no es factible la separación de elementos armados o combatientes o no ha ocurrido

- En algunos casos no será posible, o tomará más tiempo, desarmar a los elementos armados, identificar a los combatientes y separarles e internarles. Se pueden tomar otras medidas simultáneamente para mitigar los riesgos que representa la eventual infiltración de combatientes y personas armadas, o que ya estén presentes, entre las poblaciones de interés del ACNUR.

- En los campamentos o asentamientos se pueden practicar varias medidas de seguridad y gestión del lugar. Será preciso:
 - Establecer puntos de revisión de armas en las entradas.
 - Promover reglas en el campamento o asentamiento, en consulta con las personas de interés, que impulsen el carácter pacífico y civil del sitio.
 - Establecer un sistema comunitario de vigilancia.
 - Organizar la infraestructura física y diseñar el lugar tomando en cuenta la VSG y otras preocupaciones de seguridad.
 - Aumentar la presencia y la capacidad de respuesta de los oficiales locales encargados de hacer cumplir la ley.
 - Promover iniciativas que refuercen a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y las instituciones judiciales, por ejemplo, mediante la capacitación y fortalecimiento institucional, así como asistencia material, donde sea adecuado.
 - Dialogar con la comunidad y los combatientes (incluso sus comandantes cuando sea factible) para explicar por qué la presencia de combatientes es problemática y crea riesgos de seguridad para los civiles.
- Preste especial atención al posible reclutamiento de personas de interés en zonas donde haya elementos armados o combatientes. El reclutamiento forzoso y el reclutamiento de niños son temas de preocupación que ameritan intervenciones de protección.

Acciones preventivas

En situaciones de conflicto armado

- Si es inminente una afluencia masiva de refugiados o un desplazamiento interno, es importante recolectar y analizar información sobre la naturaleza del conflicto armado, las facciones armadas implicadas y las características de quienes han comenzado a huir en grupos pequeños o que van a empezar a hacerlo.

-
- Si lo permite el contexto de seguridad, haga una misión de evaluación técnica bien planeada en los alrededores de la zona en conflicto. Esto le permitirá examinar la situación de seguridad, la extensión de la infiltración de combatientes (si la hay) y buscar asesoría especializada en medidas de seguridad para ponerlas en práctica.
 - Cuando los refugiados sean trasladados desde la frontera, o cuando los desplazados salgan del área de conflicto, puede promover medidas que garanticen la seguridad de las personas de interés y disuadir a los elementos armados. Por ejemplo, puede haber presencia de fuerzas nacionales o internacionales de seguridad, si fuera indicado, para garantizar la seguridad, vigilar la situación o actuar como factor disuasorio de los combatientes, según el mandato de cada fuerza.

Localización y diseño de los campamentos, asentamientos y zonas de acogida

- Ubique los campamentos o asentamientos de refugiados a una distancia razonable de la frontera, sobre todo cuando hay conflicto al otro lado y riesgo de que elementos armados puedan entrar al país de asilo. De igual forma, los campamentos o asentamientos de desplazados deben estar a una distancia razonable de los escenarios del conflicto, ya sea interno o transfronterizo. Siga estos principios generales al escoger las zonas de acogida de refugiados y desplazados en asentamientos urbanos.
- Al decidir dónde alojar a los refugiados y desplazados, considere varios factores: afiliaciones sociales, culturales, políticas y religiosas; las dinámicas de la comunidad local, y en muchos casos la posible competencia por los recursos naturales y económicos entre las personas de interés y las comunidades de acogida.
- Se deben diseñar la dimensión, distribución física e infraestructura de los campamentos, asentamientos y zonas de acogida teniendo en las preocupaciones de la seguridad.

Consideraciones generales

- Asegúrese de que una amplia variedad de personas de interés participe en la discusión sobre las fuentes de su inseguridad y las respuestas para enfrentarla.
- Inste a los Estados y las comunidades locales a tomar medidas para reducir el flujo de armas en las zonas habitadas por personas de interés
- Pida apoyo internacional para las autoridades nacionales mediante la prestación de conocimiento técnico (formación) y programas de RSS y DDR.
- Cuando sea indicado, fortalezca las relaciones entre las autoridades nacionales y las fuerzas de seguridad, para aumentar su sensibilidad sobre el tema y alentar medidas de preparación.

Respuestas relevantes

- 2.2 Selección del sitio y planeación
- 2.3 Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud
- 2.5 Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales
- 2.6 Acceso a la justicia
- 2.8 Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica
- 2.10 Reforma del sector de la seguridad y programas de desarme, desmovilización y reintegración
- 2.11 Formación en derechos humanos, del refugiado y derecho internacional humanitario
- 2.12 Puestos de control y centros de recepción
- 2.13 Procedimientos eficientes de determinación del estatuto
- 2.14 Garantizar el registro y la documentación
- 2.15 Reasentamiento
- 2.18 Sensibilización de la comunidad y campañas masivas de información
- 2.19 Medidas de coexistencia
- 2.20 Despliegue de personal de seguridad en asistencia a las operaciones del ACNUR

- 2.21 Presencia y eficiencia de la policía en campamentos, centros y asentamientos
 - 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad
-

Otras referencias

- ACNUR, *Comité Ejecutivo, Conclusión relativa al carácter civil y humanitario del asilo*, No. 94 (LIII) – 2002, 8 de octubre de 2002. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2075>.
- ACNUR, *Consultas Globales sobre la protección internacional, Reuniones regionales: Conclusiones clave y recomendaciones (Reunión regional en Pretoria, Sudáfrica, 26 y 27 de febrero de 2001)*, 30 de mayo de 2001, EC/GC/01/9. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bf92e664.html>
- ACNUR, *Consultas Globales sobre la protección internacional, ámbito: El carácter civil del asilo: Separar a los elementos armados de los refugiados*, 19 de febrero de 2001, EC/GC/01/5. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bfa82d65.html>
- ACNUR, *Mantener el carácter civil y humanitario del asilo: Conclusiones temas y preliminares (Ginebra, 9-11 de junio de 2004)*, 11 de junio de 2004. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4162ae654.html>
- ACNUR, *Directrices operacionales para mantener el carácter civil y humanitario del asilo*, septiembre de 2006. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/452b9bca2.html>
- ACNUR, *La seguridad y el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados*, 14 de enero de 1999, EC/49/SC/INF.2. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc04d.html>.
- ACNUR, *La seguridad y el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados: Operacionalizar la “escalera de opciones”*, 27 de junio de 2000, EC/50/SC/INF.4. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc040.html>.

1.10

Abuso de poder por parte de las personas de interés

Debido a una falla temporal en el suministro del agua de un campamento, se redujo la ración de agua por persona. Sin embargo, el refugiado que estaba a cargo de la distribución le daba dos litros extra a quien le ofreciera dinero. Algunos refugiados no deseaban denunciarlo porque temían represalias o porque querían más agua. (Escenario hipotético basado en hechos reales.)

1.10

¿Qué es?

El intento de personas de interés por influir sobre otras en su misma situación para obtener beneficio material, sexual, financiero o de otro tipo, para sí mismas o para su grupo. Puede implicar abuso verbal o físico o perjuicios a otras personas de interés. Es un problema grave de protección.

En las comunidades en las cuales trabaja el ACNUR, algunas personas de interés tienen poder con respecto a los demás habitantes. Aquí se entiende “poder” como la capacidad de influir y controlar la vida y el comportamiento de los demás. Puede derivarse de tradiciones económicas, culturales o políticas enraizadas en la comunidad desde antes del desplazamiento, o puede adquirirse durante o después de la huida. El poder que se deriva de elecciones o que es delegado por otras instituciones también se llama “autoridad”.

¿De qué se trata este tema?

En este tema, los términos “poder” y “autoridad” se usan como sinónimos. El término “abuso” se refiere únicamente a los casos que ocurren en comunidades de personas de interés, sin efectos sobre otras personas fuera de estas comunidades y sin su participación.

Posibles causas y detonantes

- Factores de edad, género y diversidad.
- Inestabilidad.
- Pobreza.

- Actitudes culturales hacia la autoridad y el poder.
- Limitaciones en la libertad de circulación.
- Limitada consciencia de los derechos entre las personas de interés.
- Falta de supervisión o control y deficiencias en los mecanismos para vigilar la prestación de asistencia o servicios.
- La comunidad percibe que los abusadores tienen impunidad.
- La comunidad tolera el abuso.
- Las víctimas no denuncian los abusos de poder, porque, por ejemplo:
 - Temen las represalias;
 - No tienen acceso a mecanismos de denuncia o los consideran ineficaces;
 - No son conscientes de sus derechos;
 - Creen que el abuso es “normal”.

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- ¿Exactamente quién está cometiendo el abuso? ¿Implica a un grupo más amplio o a determinadas personas que tienen poder o cargos de autoridad?
- ¿Los líderes de los refugiados son representativos de su comunidad en términos de edad, género y grupos sociales? ¿Son electos por la comunidad de interés?
- ¿Cuáles son las susceptibilidades políticas, culturales, históricas y de seguridad de la comunidad?
- ¿Cuál es el marco jurídico y normativo del país de acogida?
- Antes del desplazamiento, ¿qué roles jugaron los particulares segmentos de la población y qué recursos controlaban?
- ¿Qué medidas debería tomar usted para garantizar que los intereses superiores del niño son la principal consideración en todas sus acciones? Consulte con los especialistas en protección de la niñez.

- ¿Qué medidas se han tomado para garantizar la seguridad de las víctimas desde el momento en que deciden reportar un caso de abuso?

Acciones Inmediatas

- De ser necesario, asegúrese de que las víctimas reciban tratamiento médico o psicológico adecuado.
- Reúna tanta información como sea posible sobre el caso; trate de corroborarla por varias fuentes (testigos o personas cercanas al abusador).
- Haga una evaluación para determinar si el abuso es excepcional o endémico; si se trata de un abusador o de varios; si la comunidad de interés, las instituciones o las autoridades lo toleran o incluso si lo apoyan.
- Si hay indicios de que la persona de interés puede haber cometido abuso, busque formas de separarle de su cargo. Tome medidas correctivas.
- Analice minuciosamente del marco jurídico y normativo del país.
- Si el abuso de poder constituye un delito en el país de acogida, denúncielo a las autoridades competentes.
- En casos menos graves, tome medidas correctivas y de seguimiento, haga uso de los mecanismos de mediación o tradicionales de resolución de los conflictos si es apropiado.
- Garantice la seguridad y el bienestar del personal del ACNUR y las AI, y que estén a salvo de posibles represalias del presunto autor del delito.

1.10

Acciones preventivas

- Consulte con las autoridades pertinentes, líderes comunitarios, agencias implementadoras y otras organizaciones qué medidas le darían poder a las personas de interés para prevenir y responder a los abusos de poder en su comunidad.
- Asegúrese de que las víctimas de abuso, y la comunidad de personas de interés en general estén seguras.

- Garantice efectivas salvaguardas de protección de la niñez mediante la cooperación con las autoridades locales pertinentes y especialistas en protección de la niñez.
- Discuta con la comunidad las opciones para evitar que ocurran nuevos abusos de poder. Explique a la comunidad que ellos tienen la responsabilidad de denunciar el abuso y que quien ocupa un cargo tiene el deber de no abusar de él.
- Fortalezca las instituciones que aplican la ley, el sistema judicial y otras instituciones nacionales.
- Fortalezca la prevención basada en la comunidad y los mecanismos de respuesta, incluyendo los mecanismos tradicionales de justicia (comités tradicionales de resolución de conflictos), si sus prácticas son compatibles con los principios de derechos humanos.
- Garantice una vigilancia eficaz de la distribución de bienes y servicios. Establezca también un mecanismo eficiente de denuncias.
- Si no existen aún, establezca mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar para denunciar el abuso. Informe a la comunidad acerca de su existencia y asegúrese de que saben denunciar incidentes.
- Cuando sea posible, aborde los temas socio-económicos subyacentes que pueden aumentar las probabilidades de abuso de poder, tales como insuficientes raciones de comida, falta de oportunidades económicas. Busque la forma de darle poder a los más vulnerables de la población.
- Atienda otros temas que estén relacionados con el abuso de poder, incluyendo las creencias tradicionales trabajando con la comunidad para crear la consciencia.

Respuestas relevantes

- 2.1 Acceso a los servicios esenciales y las necesidades básicas
- 2.3 Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud
- 2.4 Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental
- 2.5 Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales
- 2.6 Acceso a la justicia
- 2.7 Mecanismos de referencia y de procedimientos operativos estándar en casos de amenazas a la seguridad
- 2.8 Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica
- 2.9 Promoción del uso del Código de Conducta
- 2.16 Medios de vida sostenibles
- 2.17 Integración local
- 2.18 Sensibilización de la comunidad y campañas masivas de información
- 2.21 Presencia y eficacia de la policía en campamentos, centros y asentamientos

1.10

Otras referencias

- ACNUR, *Código de Conducta y Notas explicativas. Incluye Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales*, junio de 2004, ST/SGB/2003/13. En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3871.pdf?view=1>
- Asamblea General de la ONU, *Declaración sobre los Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delito y del abuso de poder: resolución adoptada por la Asamblea General*, 29 de noviembre de 1985, A/RES/40/34. En: <http://daccess-ods.un.org/TMP/3707506.06060028.html>
- Asamblea General de la ONU, *Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales: informe del Secretario General*, 18 de febrero de 2010, A/64/669. En: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bb453ad2>.
- Naciones Unidas, *Comisión de Servicio Civil Internacional, Código de Conducta para los servidores civiles internacionales*. En inglés en:

1.11 Abuso de poder, corrupción y explotación por parte de los actores humanitarios y de mantenimiento de la paz

A cada integrante de las fuerzas de mantenimiento de paz en misión se le informa en el país donde opera del Código de conducta personal para los Cascos Azules (Las diez reglas) y que se espera que lo respete. En un caso específico en una comunidad, se informó que los Cascos Azules supuestamente habían alquilado una habitación y la utilizaban para tener relaciones sexuales con adolescentes de un campamento de desplazados cercano. La comunidad de desplazados comenzó a castigar a las niñas que habían sido descubiertas, haciéndolas desfilar por el campamento y ridiculizándolas. Sin embargo, el abuso continuó porque las niñas necesitaban el dinero que les pagaban. Se dijo que las niñas les pedían a los chicos, sus hermanos, parientes o amigos, que les encontraran clientes de los Cascos Azules. Además, las niñas de los países vecinos comenzaron a hacer dinero de la misma manera, cruzando la frontera, sin tener en cuenta los peligros existentes. (Escenario hipotético basado en una experiencia real.)

1.11

¿Qué es?

Para los propósitos de este tema, el abuso de poder se refiere al uso indebido de una posición de influencia, poder o autoridad por parte de una persona para conseguir una ventaja, explotar o controlar a personas de interés. Puede incluir, aunque sin limitarse, intimidación, acoso, amenaza, chantaje o coerción. Puede tomar muchas formas, tanto financieras (fraude, soborno, extorsión) y no financieras (abuso sexual, desvío de la asistencia, intimidación, abuso de la reputación social). Puede consistir de una serie de incidentes o de uno solo. Aquí se define operacionalmente la corrupción como el abuso del poder encomendado para beneficio privado.

¿De qué se trata este tema?

Este tema ofrece orientación para prevenir y abordar el abuso de poder por parte de los actores humanitarios y de mantenimiento de la paz cuando las víctimas del abuso son personas de interés del ACNUR. No se tocan aquí la supervisión de proyectos, gestión financiera ni medidas técnicas contra la corrupción.

Posibles causas y detonantes

Con respecto a la persona en una posición de poder

- Oportunidades de ganar dinero, poder o servicios.
- Falta de respeto por los mecanismos internos de presentación de informes de la organización, regulaciones y reglamentos, o dificultades para aplicarlos.
- Presencia de una cultura de impunidad.
- La organización no desea o no es capaz de abordar el abuso.
- Falta de consciencia sobre el Código de Conducta y de apego.
- Diferencias en los valores culturales o diferente entendimiento de la moral y la ética.
- Existencia de redes delictivas.
- Ausencia de perfiles psicológicos sólidos en el proceso de reclutamiento.

Con respecto a las personas de interés

- No hay o no funcionan los mecanismos normales de protección social.
- Frustración y desesperación.
- Falta de recursos financieros y de oportunidades de generación de ingresos.
- Falta de educación y de consciencia.
- Temor a las consecuencias si se rehúsan a las demandas del abusador.
- Temor de que el supuesto abusador tome represalias si se le denuncia.
- Esperanza de beneficio. Por ejemplo, las víctimas pueden creer que recibirán protección, favores o recompensas, o que mejorarán sus circunstancias personales porque se les ha prometido matrimonio o reasentamiento, etc.
- Falta de información accesible y transparente sobre los servicios disponibles y la asistencia.
- Falta de consciencia sobre sus derechos y sobre las obligaciones de los actores humanitarios y de mantenimiento de la paz.

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- ¿Se le ha recomendado al personal informar sobre cada caso sospechoso de abuso por parte de los actores humanitarios y de mantenimiento de la paz, en cumplimiento de los mecanismos internos de informe de la agencia?
- ¿Todo el personal ha recibido formación sobre las reglas de prevención de la corrupción y respuesta a ésta y al abuso de poder? Nota: esa formación es obligatoria para las fuerzas de mantenimiento de la paz antes de su despliegue en el terreno, además de la orientación una vez en el terreno.
- Si fuera necesaria una investigación, ¿el personal conoce el protocolo para hacer frente a la entidad que la organización ha designado para realizarla?
- ¿La metodología de la investigación es consistente con los procedimientos operativos estándar de la organización?
- ¿Ha considerado las intervenciones que se puedan requerir después de que termine la investigación, si la víctima queda expuesta a nuevos riesgos de seguridad o si es condenada al ostracismo por la comunidad a causa del abuso que sufrió o por haberlo denunciado o por el resultado de la investigación?
- ¿Qué acciones disciplinarias consistentes con la política de la organización se pueden necesitar una vez completada la investigación?
- El Departamento de Apoyo al Terreno (DFS) y el de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) son responsables de hacer cumplir las políticas de la ONU sobre la conducta en las operaciones de mantenimiento de la paz. Equipos de Conducta y Disciplina efectúan campañas de divulgación y de comunicación en un esfuerzo para que el comportamiento del personal cumpla con las normas de integridad y conducta, y aborde la explotación y el abuso sexuales. Los supuestos abusos se pueden reportar a cualquiera de esas entidades.

1.11

-
- Los principales documentos que establecen las normas de la ONU para el personal civil (incluyendo el personal de la ONU, los Voluntarios de la ONU, consultores y contratistas) son: La Carta de la ONU; Las Reglas y Reglamentos del Personal de la ONU; el Estatuto, los derechos fundamentales y deberes del personal de la ONU, y Medidas de protección ante la explotación y el abuso sexuales de la autoridad. ¿Conoce el personal estos documentos? ¿Se encuentran en todos los idiomas?
 - Los principales documentos que establecen las normas de conducta para el personal uniformado (militar y policial) son: el modelo de borrador revisado del Memorando de Entendimiento entre la ONU y los países que contribuyen con tropas, que incorpora el anexo “Somos el personal de mantenimiento de la paz de la ONU”; la Observancia de las Fuerzas de Naciones Unidas del derecho humanitario internacional; directivas para asuntos disciplinarios que implican a oficiales civiles de policía y a observadores militares; y el Código de conducta personal para los Cascos Azules (Las diez reglas). ¿Conocen esos documentos las contrapartes y el personal, sobre todo el uniformado? ¿Se encuentran en todos los idiomas?

Acciones inmediatas

Con la víctima o sobreviviente

- Entreviste a la víctima o sobreviviente para recolectar información acerca del incidente.
- Aconséjale sobre los mecanismos de referencia y los procedimientos operativos estándar, para que reciba la asistencia y el apoyo que necesite (atención médica, apoyo psicosocial y consejería, consejo legal, de seguridad, etc.).

Con respecto al supuesto abusador

- Recopile información sobre el incidente.
- Informe al jefe de la agencia en cuestión.

Acciones preventivas

- Siga las directrices para la presentación de informes internos y para informar a las autoridades nacionales, y las directrices que aplican las agencias y las entidades de mantenimiento de la paz para la resolución formal de los casos de abuso de poder.
- Con respecto a los Cascos Azules, si el abuso de poder constituye un delito, la práctica estándar es informarlo a las autoridades del país de acogida mediante las estructuras de mando pertinentes.

Rara vez es posible anticiparse a la amenaza. Se necesita de continua vigilancia y se deben establecer mecanismos de prevención e incorporarlos en los procedimientos operativos estándar.

Interacción con las comunidades

- Asegúrese de que haya carteles indicando que los servicios humanitarios son gratuitos. Deben de colocarse en los idiomas pertinentes, dentro de las oficinas del ACNUR y sus socios, así como en los lugares del campamento donde se presten los servicios.
- Asegúrese de que el personal cualificado ha brindado capacitación y consejería a las personas de interés para que conozcan sus derechos y los mecanismos de información, mediante señales, carteles y programas de radio y de televisión, cuando sea posible.
- Mantenga una comunicación eficaz con los líderes de la comunidad y con ésta en general, usando equipos multidisciplinarios para identificar carencias posibles o reales en la prestación de los servicios para satisfacer las necesidades básicas de las personas de interés.
- Revalúe los programas de medios de vida sostenibles para determinar si se puede hacer más para que las personas de interés sean autosuficientes. Asegúrese de que los programas para los grupos vulnerables benefician a sus destinatarios.

- Lance campañas de educación, de información y de sensibilización para garantizar que todos los grupos de la comunidad entienden sus derechos (alimentación, servicios, repatriación, etc.). Esta información se debe dirigir a toda la comunidad.
- Mantenga la protección mediante la presencia.
- Trate las quejas de forma confidencial y trabaje para evitar las represalias contra los denunciantes.
- Asegúrese de que las mujeres y las minorías (de las comunidades de acogida y de interés) participen en la distribución de la asistencia y los servicios.

En el ambiente de trabajo

- Asegúrese de que la policía y los sectores justicia, judicial y salud reciban capacitación sobre el derecho nacional e internacional de los refugiados y sus normas, para sensibilizarles sobre la situación vulnerable de las personas de interés, sobre todo en la prestación de servicios básicos. La formación debe tomar en cuenta las responsabilidades específicas de los destinatarios.
- Emprenda una evaluación del riesgo para identificar vacíos y debilidades en los sistemas internos de la agencia. Evalúe si se necesitan más salvaguardas.
- Estudie periódicamente y vigile la asistencia humanitaria y otros servicios prestados por las agencias implementadoras para garantizar que su asistencia no está siendo mal usada para explotar o abusar de las personas de interés.
- Siga las directrices específicas que se aplican a la presentación interna de informes, e informe a las autoridades nacionales y a los mecanismos formales de resolución de conflictos, sobre los supuestos incidentes de abuso de poder por parte de las agencias y las fuerzas de mantenimiento de la paz.

- Asegúrese de que el personal que trabaja para el ACNUR y sus socios conocen y respetan sus respectivos códigos de conducta, las directrices conexas, las reglas y los reglamentos. Pídale a las otras agencias humanitarias y los Cascos Azules que tomen medidas similares.
- Revise la distribución del espacio y el diseño del campamento (sanitarios, duchas, zonas de distribución de agua y alimentos, etc.) para asegurarse de que toman en cuenta las necesidades de los grupos vulnerables y de que la ofrecen privacidad y seguridad a las personas de interés y no aumentan el riesgo de abuso.

Respuestas relevantes

-
- 2.1 Acceso a servicios esenciales y necesidades básicas
 - 2.2 Selección del sitio y planeación
 - 2.3 Acceso a atención médica primaria y asesoramiento psicológico
 - 2.4 Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental
 - 2.6 Acceso a la justicia
 - 2.7 Mecanismos de referencia y de procedimientos operativos estándar en casos de amenazas a la seguridad
 - 2.9 Promoción del uso del Código de Conducta
 - 2.11 Formación en derechos humanos, del refugiado y derecho internacional humanitario
 - 2.13 Procedimientos efectivos de determinación del estatuto de refugiado
 - 2.14 Asegurar registro y documentación
 - 2.15 Reasentamiento
 - 2.16 Medios de vida sostenibles
 - 2.17 Integración local

- 2.18 Sensibilización de la comunidad y campañas masivas de información
 - 2.19 Medidas de coexistencia
 - 2.22 Reubicación interna y casas
-

Otras referencias

- Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, 1945. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0002>.
- Naciones Unidas, Comisión de Servicio Civil Internacional, *Código de Conducta para los servidores civiles internacionales*. En inglés en: <http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardsE.pdf>.
- Asamblea General de la ONU, *Medidas especiales para la protección de la explotación y el abuso sexuales*: Informe del Secretario General, 23 de abril de 2004, A/58/777. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41187be14.html>.
- Secretaría General de la ONU, *Boletín del Secretario General: Medidas especiales para la protección de la explotación y el abuso sexuales*, 9 de octubre de 2003, ST/SGB/2003/13. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/451bb6764.html>.
- ACNUR, IOM/054/2005 – FOM/054/2005 Papel, funciones y Modus Operandi de la Oficina del Inspector General, 3 de noviembre de 2005, IOM/054/2005 – FOM/054/2005 [interno]. En: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/43706e744.html>.
- ACNUR, *Fraude en el reasentamiento: Herramienta para ayudar a las oficinas a evaluar su exposición y vulnerabilidad*, 20 de octubre de 2006 [interno]. En: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4ad300d12.html>.

- ACNUR, *Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas. Guía para la prevención y respuesta*, mayo de 2003. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3667>.
- ACNUR, *Código de Conducta del ACNUR. Guía para los directores*, 2004. En inglés en: http://www.un.org/en/pseataskforce/docs/code_of_conduct_guidelines_for_managers_english.pdf.

1.12 **Abuso de poder, acoso y corrupción (no cometidos por personas de interés, actores humanitarios ni de mantenimiento de la paz)**

Una familia refugiada, integrada por la madre y dos hijas adultas, estaba prosperando en el país de asilo. Ellas se habían registrado correctamente como personas que gozaban de protección temporal. Luego, dos meses después de que la hija mayor comenzara una relación con un hombre de la localidad, a las 5 de la mañana la familia recibió la visita de un grupo de oficiales de migración. Estos les instaron a abandonar el país y les dijeron que de lo contrario, serían deportadas. Resultó que el novio de la hija también estaba comprometido con la hija de un oficial de alto rango del Ministerio del Interior. (Escenario hipotético basado en un hecho real.)

1.12

¿Qué es?

Para los fines de este tema, el abuso de poder se refiere al uso indebido de un cargo de influencia, poder o autoridad por parte de una persona para conseguir una ventaja, explotar o controlar a personas de interés. Puede incluir, aunque sin limitarse, intimidación, acoso, amenaza, chantaje o coerción. Puede adoptar formas financieras (fraude, soborno, extorsión) y no financieras (abuso sexual, desvío de la asistencia, intimidación, abuso de la reputación social). Puede ser una serie de incidentes o uno solo.

El acoso está compuesto de acciones sistemáticas, continuas, indeseadas y molestas o un patrón de conducta dirigido contra una persona o un grupo, con la intención de intimidar, vencer por cansancio o causar preocupación, temor, angustia emocional y significativa. Tales acciones pueden correr a cargo de oficiales de policía, militares o de fuerzas de seguridad, funcionarios de gobierno y otros empleados del Estado, así como por cualquier persona en una posición de poder.

Aquí la corrupción se define operativamente como el abuso del poder confiado con fines de ganancia particular.

¿De qué se trata este tema?

Este tema da orientación para manejar los casos de acoso, intimidación, abuso de poder y corrupción por parte de autoridades nacionales y actores e instituciones no estatales. Quienes cometen esos abusos con frecuencia, pero no exclusivamente, han recibido el encargo de proteger y ayudar a las personas de interés. Los incidentes pueden incluir:

- Llamadas telefónicas, cartas y correspondencia amenazadoras o agresiones verbales.
- Mirar, seguir, detener, acosar o merodear cerca de las personas de interés, o impedir o dificultar que entren o salgan de su lugar de residencia, de trabajo o de cualquier otro sitio que frecuenten por cualquier fin.
- Entrar o interferir con la propiedad de las personas de interés, incluyendo incursiones arbitrarias e injustas a la vivienda y practicar registros.
- Amenazas de expulsión arbitraria y devolución.
- Acoso sexual.
- Entregarle material ofensivo a una persona o grupo de personas de interés o dejarlo donde lo encuentren o se les entregue o llame su atención
- Acciones que afectan la libertad de circulación, como el establecimiento de puestos de control irregulares o búsquedas en autobuses o trenes
- Confiscación de propiedades.
- Extorsión o soborno.
- Actuar de forma que cause que las personas de interés teman por su seguridad y que causaría que una persona razonable en esas circunstancias concretas temiera por su seguridad.

Posibles causas y detonantes

Con respecto a la persona en una posición de poder

- Medios de extorsión o soborno.
- Preocupaciones de seguridad nacional del gobierno de acogida.
- Debilidad o ausencia del Estado de derecho o presencia de una cultura de impunidad.
- Falta de gestión eficaz o de vigilancia sobre aquellos en cargos de autoridad.
- Inestabilidad en la sociedad resultante de una ruptura de las relaciones y comportamientos sociales, culturales y económicos tradicionales.
- Bajos salarios de aquellos en cargos de autoridad.

Con respecto a las personas de interés

- No hay mecanismos normales de protección social o no funcionan adecuadamente.
- Discriminación o persecución.
- Falta de conciencia sobre los propios derechos.
- Impunidad real o percibida de los abusadores y falta de rendición de cuentas.
- Frustración y desesperación.
- Acceso limitado a los recursos económicos, al apoyo y procedimientos.
- Poca habilidad para comunicar, a causa de barreras de lenguaje, por vulnerabilidad o por falta de acceso.
- Temor a las consecuencias si se rehúsan a las demandas de los abusadores, por ejemplo.
- Falta de información transparente y accesible sobre los servicios y la asistencia disponibles.
- Temor a las represalias del presunto abusador.

1.12

¿Qué se debe tomar en cuenta

- ¿Cuál es el contexto político, social, cultural y económico?
- ¿Cuáles son las causas del desplazamiento y la apatridia? ¿Qué temas específicos, como las tensiones étnicas, políticas y religiosas son importantes?
- ¿Ha pensado en personal de seguridad al planear las respuestas? ¿Se ha asegurado de que el personal nacional no esté expuesto a riesgos innecesarios de seguridad?
- ¿Cuáles son los roles y las actividades operacionales de las autoridades y funcionarios nacionales? ¿Cuál es su jerarquía y cadena de mando?
- ¿Cuál es el perfil y el cargo del presunto abusador?
- ¿Qué capacidad tiene el gobierno de acogida de responder adecuadamente a esa amenaza y cumplir con su responsabilidad de proteger a las personas de interés?
- ¿Qué esfuerzos han hecho los actores humanitarios para fortalecer la capacidad del gobierno de acogida en este sentido?
- ¿Cómo pueden participar las autoridades policiales y otras (órganos administrativos, parlamento, el poder judicial, etc.) en los esfuerzos por proteger del daño a las personas de interés u obtener una reparación? ¿Esas mismas autoridades son una fuente de amenaza o son incapaces o no desean prestar apoyo?
- De ser necesario, ¿pueden participar en la respuesta otros actores nacionales e internacionales, incluyendo las organizaciones de derechos humanos y humanitarias?
- ¿Ha establecido procedimientos operativos estándar para garantizar que los casos de violencia sexual y acoso se manejen adecuadamente?
- ¿Ha seguido las directrices para la coordinación civil y militar en sus interacciones con el ejército (fuerzas estatales e internacionales, incluyendo las de la ONU)?

- ¿Qué mecanismos de enlace y coordinación existen entre la comunidad humanitaria y las estructuras militares, y cuál es la calidad y el grado de interacción?
- ¿Qué respuestas negativas o no deseadas pueden resultar de sus acciones?
- ¿Ha considerado, en consulta con los asesores de seguridad sobre el terreno, los méritos de una reubicación interna u otro acuerdo especial para garantizar la seguridad personal de las víctimas y sobrevivientes?
- ¿Existe un mecanismo nacional de referencia que garantice que se puede ofrecer tratamiento médico a las personas de interés que sufren de trauma físico o psicosocial?
- ¿Su mecanismo de presentación de informes y de referencias está integrado a los procedimientos operativos estándar? ¿Protege la confidencialidad de las víctimas y la sobrevivientes? ¿Éstas se encuentran en posición de decidir con base en toda la información que se les proporciona, si desean o no usar los mecanismos existentes de referencia, presentación de informes y búsqueda de reparación?

Acciones inmediatas

En relación con las personas de interés

- Examine la información disponible sobre la amenaza y use las evaluaciones del terreno hechas por el personal de protección y seguridad sobre el terreno para determinar su magnitud y naturaleza.
- Garantice que las personas de interés en el campamento o comunidad estén protegidas adecuadamente. Desarrolle contactos y redes en la comunidad para crear confianza.
- Establezca un mecanismo nacional de referencia para casos individuales, garantizando que se adopten procedimientos operativos estándar. Esto se puede hacer en cooperación con la comunidad de personas de interés, agencias implementadoras y otras organizaciones con mandatos de protección.

- Asegúrese de que los incidentes se registran sistemáticamente y se comparten solo de acuerdo con las directrices de confidencialidad.
- Informe sobre los incidentes de acuerdo con los procedimientos operativos estándar.
- Exprese los deseos de confidencialidad de la víctima o sobreviviente y mantenga la confidencialidad de acuerdo con su decisión tomada de manera informada. Obtenga el consentimiento de la víctima o sobreviviente antes de referirla a ayuda profesional médica, legal, de seguridad o psicosocial, o de compartir la información acerca del incidente que otros prestadores de servicios le transmitieron al ACNUR o a sus socios.
- Si existe evidencia física de abuso, haga que la documenten profesionales de la salud, abogados u otros, consistente con los deseos de la víctima o sobreviviente, los procedimientos operativos estándar y las directrices de confidencialidad.
- Mantenga una presencia de protección visible en las zonas de riesgo.

En relación con los actores nacionales

- Establezca contactos con las autoridades nacionales pertinentes en la etapa más temprana posible. Sea cuidadoso al hacerlo. Si el presunto abusador tiene un cargo de autoridad o afiliaciones con una autoridad o está protegido por ella, su acción puede poner en peligro la seguridad de la víctima o a sus familiares.
- Construya relaciones con los interesados civiles y de seguridad pertinentes.
- Abogue ante las autoridades nacionales para tratar los incidentes de acoso y garantice respeto por la ley. Las pruebas recogidas en la vigilancia de protección se pueden usar para fortalecer tales gestiones de defensa. Asegúrese de que en todo momento se respete la confidencialidad de las personas de interés y que no se les pone en riesgo.

- Bríndele formación a las autoridades nacionales pertinentes sobre los principios humanitarios, derecho internacional de los derechos humanos y humanitario, el mandato del ACNUR y la protección de las personas de interés en los contextos nacional e internacional.
- Haga partícipes a las organizaciones de la sociedad civil y a las instituciones nacionales de derechos humanos, donde existan. Ellas pueden jugar un papel importante en la protección, vigilancia, intervención y defensa ante el gobierno, así como en la capacitación y el fortalecimiento institucional.
- Junto con el oficial superior de protección, la oficina de país y la DIP, estudie la cooperación con mecanismos y organizaciones internacionales de derechos humanos (incluyendo la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, los órganos de los tratados de derechos humanos de la ONU, los relatores especiales con mandatos pertinentes, etc.).

Acciones preventivas

En el ambiente de trabajo

- Los oficiales de protección y de seguridad sobre el terreno deben recoger información sobre los incidentes por medio de la vigilancia en el terreno. Esa vigilancia también debe servir para disuadir el acoso y el abuso de poder.
- Analice las conclusiones de la vigilancia en el terreno para resaltar toda tendencia o cambio en la situación de la protección para identificar a aquellos en mayor riesgo. Por ejemplo, los riesgos podrían relacionarse con la geografía – una aldea cercana a una base militar– o factores demográficos –hogares monoparentales encabezados por mujeres solteras–. Puede basar en este análisis las futuras acciones e intervenciones de protección.
- Siga las directrices del ACNUR para la prestación de asistencia y protección a las personas de interés y al personal, a fin de mitigar los riesgos de intimidación, abuso o corrupción. Busque asesoría permanente del personal de seguridad en el terreno para mitigar las amenazas.

-
- Apoye el establecimiento y vigilancia de los procedimientos de registro y distribución para evitar o limitar el abuso y el acoso.
 - Implemente mecanismos de seguridad sólidos, acompañados de mecanismos de rendición de cuentas, en las bodegas de almacenamiento del ACNUR, talleres mecánicos y otras instalaciones para disuadir los casos de abuso o acoso.
 - Promueva el Código de Conducta ofreciendo cursos periódicos de actualización, y compartiendo el Código con los socios y otros interlocutores.
 - Al planificar, identifique posibles áreas de preocupación y riesgo, preste especial atención a las relaciones de poder y el acceso a los recursos.

Con las autoridades y otros actores nacionales

- Las autoridades nacionales son responsables de prevenir el acoso a las personas de interés. Por tanto, la policía debe investigar y procesar los incidentes que se denuncian de forma oficial. Si los abusadores son policías, se aplican los procedimientos normales de investigación, aunque puede ser necesario informar a los mandos superiores.
- El fortalecimiento institucional y la capacitación en derechos humanos de las autoridades nacionales pertinentes pueden ayudar a reducir los incidentes de abuso de poder por parte de agentes estatales.
- Establezca y siga procedimientos de registro y distribución adecuados para evitar o limitar la recurrencia de esta amenaza.
- Establezca mecanismos de seguridad sólidos para las bodegas de almacenamiento, inventarios y otras instalaciones del ACNUR.
- Las medidas de creación de confianza entre la policía y las fuerzas de seguridad y la comunidad de personas de interés puede ayudar a reducir los incidentes de abuso de poder por parte de agentes estatales y alentar a la comunidad a denunciar los incidentes a la policía.
- Mejorar el acceso a los marcos formales e informales de justicia puede ayudar a reducirlos

abusos por parte de agentes del Estado y alentar a la comunidad a informar estos incidentes a la policía.

- La sociedad civil y las ONG pueden jugar un importante papel fortaleciendo las instituciones nacionales de la ley y el orden y, por lo tanto, aumentar la rendición de cuentas de los funcionarios del Estado.

Con las comunidades

- Aumente la consciencia de las personas de interés sobre los temas relacionados con intimidación, acoso y abuso de poder.
- Informe periódicamente a las personas de interés acerca de sus derechos y obligaciones y los procedimientos de recursos que están disponibles para que ellos protejan sus derechos fundamentales.

1.12

Respuestas relevantes

- 2.1 Acceso a servicios esenciales y necesidades básicas
- 2.3 Acceso a asesoramiento y atención médica primaria
- 2.4 Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental
- 2.5 Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales
- 2.6 Acceso a la justicia
- 2.7 Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar en casos de amenazas a la seguridad
- 2.8 Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica
- 2.9 Promoción del uso del Código de Conducta
- 2.11 Capacitación en derechos humanos, de los refugiados y derecho internacional humanitario
- 2.12 Puestos de control y centros de recepción
- 2.13 Procedimientos eficaces de determinación del estatuto
- 2.14 Garantizar el registro y la documentación
- 2.15 Reasentamiento
- 2.18 Campañas masivas de información y sensibilización de la comunidad

- 2.19 Medidas de coexistencia
 - 2.20 Despliegue de personal de seguridad en asistencia a las operaciones del ACNUR
 - 2.21 Presencia y eficacia de la policía en campamentos, centros y asentamientos
 - 2.22 Reubicación interna y casas de inseguridad.
-

Otras referencias

- ACNUR, *Código de Conducta y Notas explicativas. Incluye Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales*, junio de 2004, ST/SGB/2003/13. En: [http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3871 .pdf?view=1](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3871.pdf?view=1)
- ACNUR, IOM/029/2005 – FOM/029/2005, *Política del ACNUR sobre el acoso, acoso sexual y abuso de autoridad*, 28 de abril de 2005, IOM/029/2005 – FOM/029/2005 [interno]. En: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/440ea8cc4.html>.
- ACNUR, *Actuación del ACNUR para afrontar la apatridia: Nota sobre estrategias a seguir*, marzo de 2010. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/81361>.
- ACNUR, *Principios rectores de los desplazamientos internos*, 22 de julio de 1998, E/CN.4/1998/53/ Add.2. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>
- ACNUR, *El ACNUR y los militares: Una Guía del terreno*, septiembre de 2006. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/465702372.html>.
- Comité Permanente entre Organismos, *Relaciones civiles-militares en emergencias complejas – Documento de referencia del IASC*, 28 de junio de 2004. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4289ea8c4.html>.
- Asamblea General de la ONU, *Declaración sobre los Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder: resolución / adoptada por la Asamblea General*, 29 de noviembre de 1985, A/RES/40/34. En: <http://daccess-ods.un.org/TMP/7862849.83158112.html>.

1.13

Acoso verbal y propagación de rumores

Una refugiada descubrió que su hijo había sido insultado e intimidado por otros estudiantes en la escuela de la comunidad de acogida. Cuando habló con la madre de uno de los agresores, ella también recibió insultos e intimidaciones. Le dijeron que ella y su hijo y todas las personas de su etnia no se merecían otra cosa y que debería de estar agradecida de que su hijo estuviera recibiendo una educación gratuita en ese país. La refugiada también dijo que otras madres de la comunidad de acogida la rodearon y la advirtieron que su hijo no regresara a la escuela. (Escenario hipotético basado en hechos reales.)

1.13

¿Qué es?

A los fines de este tema, el acoso verbal se refiere a los intentos de intimidar o presionar a una persona o a un grupo con amenazas, sugiriendo o insinuando (de manera verbal o de otro tipo) la intención de causar daño físico o de otro tipo.

La propagación de rumores se refiere aquí a la difusión de información falsa acerca de las políticas, prácticas, comportamientos o creencias de otros, incluyendo hechizos, brujería, etc. En ciertas circunstancias puede equipararse legalmente a la difamación.

¿De qué se trata este tema?

Este tema explora las formas de enfrentar la agresión verbal, el acoso, la intimidación y la propagación de rumores por parte de miembros de la comunidad de acogida o las personas de interés.

La agresión verbal incluye amenazas de violencia física y otras formas de daño. El acoso verbal incluye el uso de gestos que sugieren violencia. La intimidación cubre una variedad más amplia de comportamientos destinados a provocar temor: gritos, roces de forma agresiva, gestos o comportamientos hostiles, rehusarse a marcharse cuando se le pide, daños a la propiedad, entre otros.

Este tema también cubre la propagación de rumores en una comunidad de personas de interés o en la comunidad de acogida o local.

Esto genera un alto riesgo de malos entendidos que pueden ser la causa de decisiones mal concebidas y conflictos entre comunidades o dentro de ellas, y puede minar gravemente la seguridad del personal.

Posibles causas y detonantes

Con respecto al acoso verbal

- Xenofobia, racismo y discriminación contra ciertos grupos.
- Discriminación por motivos de género u orientación sexual.
- Discriminación por motivos de origen social o económico.
- Prácticas discriminatorias en la prestación de la asistencia humanitaria y otros servicios (ausencia de justicia, neutralidad e imparcialidad).
- Discriminación en la administración de la justicia y la aplicación de la ley.
- Falta de apropiados canales de comunicación entre las personas de interés y las comunidades de acogida.
- Falta de entendimiento de la situación vulnerable de las personas de interés.
- Falta de mecanismos de información eficaces.
- Malos entendidos, malas interpretaciones o ausencia de reglas de conducta o sanciones, lo que da lugar a una impunidad generalizada y expectativas poco realistas.

Con respecto a la propagación de rumores

- Falta de comunicación transparente entre las personas de interés y el personal del ACNUR y sus socios.
- Deficiente evaluación de las necesidades que da lugar a una falta de comprensión de las necesidades de las personas de interés.

- La comunidad local o de acogida no comprende la situación vulnerable de las personas de interés.
- Aplicación poco clara, injusta, impredecible o irregular de los procedimientos.
- Falta de transparencia en la prestación de la asistencia y los servicios.
- Frustración y deseo de influir en las decisiones.

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- ¿La persona que está profiriendo la amenaza realmente tiene la intención de concretarla?
- ¿La amenaza es creíble ?
- ¿La amenaza busca intimidar para influir en las decisiones o comportamientos de la persona amenazada?
- ¿Informar a los oficiales de la ley locales pondrá en peligro a la persona de interés? ¿Tendrá efecto una denuncia?
- ¿Se ha corroborado toda la información?
- ¿Qué consecuencias podrían tener los rumores para las personas de interés y el personal, incluso sobre su seguridad, si no se les trata de inmediato?

1.13

Acciones inmediatas

Quando una persona de interés desea denunciar acoso verbal

- Escuche a la persona con calma y trate de reunir la mayor cantidad posible de hechos y detalles del incidente (qué, cuándo, quién y por qué).
- Dele su apoyo e infómele sobre las opciones para reportarlo y los procedimientos que se pueden seguir, incluso la legislación pertinente y las oportunidades de una reparación legal.
- Cuando sea necesario y apropiado, explique qué obligaciones tienen las personas de interés en el país de acogida y qué comportamiento se espera de ellas.
- En operaciones que funcionan con marcos legales y administrativos, no se acerque personalmente al presunto acosador, si es

un residente o ciudadano legal. Ofrézcale a la persona de interés el apoyo que necesite (incluyendo asistencia legal gratuita, si es factible) si decide informar del incidente a las autoridades pertinentes. Considere los riesgos y aconséjele en consonancia, para que pueda tomar una decisión informada de denunciar el incidente o no.

- Si los marcos legales y administrativos no funcionan, considere usar los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos, siempre que no violen las normas de derechos humanos.

Rumores esparcidos por personas de interés

- Reúna tanta información como sea posible en entrevistas individuales con personas de interés: ¿De dónde proviene el rumor? ¿Cuáles son los principales hechos? ¿Quién está implicado? Corrobore la información.
- Analice las posibles consecuencias del rumor: ¿Implica a un determinado grupo? ¿Qué impacto podría tener la propagación del rumor? ¿Tiene usted que tomar medidas de seguridad adicionales para evitar un incidente?
- Reúnase lo más pronto posible con los líderes de las personas de interés para aclarar el rumor. Presente hechos para contrarrestar el rumor. Tome en cuenta los factores de edad, género y diversidad. Explique las posibles consecuencias en la seguridad de las personas de propagar información falsa (rumores)

Rumores esparcidos por las autoridades o una comunidad de acogida

- Informe y aconseje a las autoridades acerca de los rumores que se están difundiendo y busque su ayuda para enfrentar esta amenaza.
- Comuníquese periódicamente con los líderes de las comunidades para contrarrestar la información falsa.

Respuestas y acciones posteriores al incidente

- Registre el incidente e infórmelo a las personas

pertinentes en la oficina (Representante, Jefe de Oficina, oficial superior de protección y asesor de seguridad sobre el terreno).

- Refuerce los procedimientos y medidas de seguridad cuando sea necesario. Considere si es apropiado aumentar la presencia y la eficacia de la policía o darle poder a las personas de interés para responder ellos mismos a las amenazas de seguridad (por ejemplo, reforzando los equipos de vigilancia comunitaria).
- Si es necesario informe a las autoridades del país de acogida al más alto nivel (por ejemplo, la contraparte del ACNUR en el gobierno, o la policía diplomática) y hágalos partícipes.

1.13

Acciones preventivas

Quando hay acoso verbal contra personas de interés

- Haga partícipes a los líderes en las tareas para sensibilizar a las personas de interés sobre sus derechos y obligaciones en el país de acogida.
- Si el acoso persiste, aconséjeles a las personas de interés denunciarlo a las autoridades, los líderes de la comunidad o en los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos.
- Desarrolle un sistema de rastreo de los acosadores reincidentes entre las personas de interés.
- Aclare y comunique los valores y políticas del ACNUR respecto al acoso y la intimidación.
- Aborde las causas subyacentes como el racismo, la xenofobia y la discriminación.
- Pida el respaldo de las autoridades locales para abordar la amenaza cuando sea necesario.
- Si es necesario, pida a las autoridades policiales que aumenten la seguridad en una zona específica para evitar incidentes violentos.

Cuando el acosador es miembro de la comunidad de acogida

- Inste a los líderes de ambas comunidades a comunicarse y mejorar la comprensión de las circunstancias por ambas partes.
- Desarrolle un sistema para identificar a los acosadores reincidentes.
- En operaciones con marcos legales y administrativos funcionales, no se acerque personalmente al presunto acosador, si es residente o ciudadano local. Ofrezca el apoyo necesario a la persona de interés (incluso asistencia legal gratuita) si decide informar el incidente a las autoridades pertinentes. Considere los riesgos y asesore a la persona de interés en consecuencia, para que pueda tomar una decisión informada sobre si informar del incidente o no.
- Cuando no funcionen los marcos administrativos ni legales, considere usar los mecanismos tradicionales de resolución de disputas, siempre que no violen los derechos humanos.

Cuando se propagan rumores dentro de la comunidad de interés

- Establezca o refuerce los canales de comunicación con los líderes de la comunidad y con las personas de interés en general. Desarrolle y fortalezca una comunicación constante, usando equipos multifuncionales que emprendan evaluaciones participativas.
- Mantenga a las personas de interés debidamente informadas de los cambios importantes en política que afectan su bienestar.
- Organice campañas de sensibilización masivas para diseminar información precisa y oportuna.
- Asegure la transparencia en la prestación de la asistencia y los servicios. Comunique en términos claros quién tiene derecho a qué.

Cuando funcionarios de gobierno o la comunidad de acogida propagan rumores

- Informe a las autoridades de gobierno de la propagación de rumores y busque su ayuda para enfrentar esta amenaza.
- Considere la posibilidad de organizar campañas masivas de información con la asistencia y el aporte de autoridades de gobierno, los medios, líderes comunitarios y las CBO, que enviarán un mensaje claro y preciso a la comunidad de acogida en general acerca de los efectos dañinos de difundir información falsa.

1.13

Respuestas pertinentes

- 2.1 Acceso a los servicios esenciales y las necesidades básicas
- 2.3 Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud
- 2.4 Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental
- 2.5 Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales
- 2.6 Acceso a la justicia
- 2.7 Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar en casos de amenazas a la seguridad
- 2.9 Promoción del uso del Código de Conducta
- 2.11 Formación en derechos humanos, de los refugiados y derecho internacional humanitario
- 2.12 Puestos de control y centros de recepción
- 2.13 Procedimientos eficientes de determinación del estatuto
- 2.14 Asegurar el registro y la documentación
- 2.15 Reasentamiento
- 2.16 Medios de vida sostenibles
- 2.17 Integración local
- 2.18 Sensibilización de la comunidad y campañas masivas de información
- 2.19 Medidas de coexistencia
- 2.20 Despliegue de personal de seguridad en

- asistencia a las operaciones del ACNUR
- 2.21 Presencia y eficiencia de la policía en campamentos, centros y asentamientos
- 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad

Otras referencias

- ACNUR, *Directrices de seguridad para manejar las amenazas, el abuso verbal y la intimidación de los refugiados*, 17 de abril de 2003 [interno]. En: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3ea6c2104.html>.
- ACNUR, *Directrices de seguridad para los casos individuales sensibles en un contexto urbano*, 4 de septiembre de 2002 [interno]. En: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3dca8ead4.html>.

Una refugiada se acercó a la Oficina del ACNUR en busca de consejo. En la sala de entrevistas, antes de decir una sola palabra, le mostró al oficial de protección sus heridas: tres cicatrices en el abdomen y una oreja desgarrada por el pendiente. Muy molesta, contó que estaba embarazada de seis meses y que su marido, drogadicto, la golpeaba constantemente a ella y a sus tres hijos. (Escenario hipotético basado en hechos reales.)

¿Qué es?

La violencia intrafamiliar es toda forma de violencia perpetrada por la pareja o ex pareja o por otro familiar, y puede incluir la imposición de daños personales, amenazas verbales o acoso, abuso emocional y psicológico o destrucción de propiedad. Se la emplea por lo general para ejercer coerción, para controlar, como venganza o para castigar a una persona con quien se tiene o se tuvo una relación íntima. La violencia intrafamiliar casi siempre es un delito específico de género.

¿De qué se trata este tema?

Las mujeres, y los hombres en menor medida, experimentan graves formas de violencia en sus hogares, que incluyen golpizas, agresiones, violaciones y asesinatos. En muchos países el derecho penal castiga estos delitos, y los prohíben los instrumentos jurídicos internacionales. Este tema ofrece orientación para manejar los casos de violencia intrafamiliar, que puede adoptar muchas formas:

- Abuso físico: bofetadas, golpizas, empujones, palizas, patadas, puñaladas y encierro.
- Abuso sexual: explotación sexual, violación, incluso violación marital, violencia relacionada con la dote, mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales dañinas.
- Abuso psicológico: acoso, humillación, abuso verbal, aislamiento forzoso, incluso la prohibición de tener amistades.
- Denegación de apoyo económico.

Posibles causas y detonantes

- Uso de amenazas o sanciones, incluso legales, contra la pareja; por ejemplo, amenazas respecto a la custodia de los hijos.
-

- Desigualdad de género y discriminación son las causas de la violencia intrafamiliar, como una forma de violencia sexual y por motivos de género. La discriminación y la desigualdad se manifiestan en individuos, la familia, la comunidad y el Estado.
 - Las leyes, políticas y prácticas discriminatorias pueden tolerar la violencia intrafamiliar y dar impunidad para los perpetradores.
 - Desplazamiento forzoso, y el trauma asociado a las presiones de adaptarse a nuevas circunstancias en las cuales los hombres no pueden cumplir con sus roles “tradicionales masculinos” como protectores.
 - Ruptura de las estructuras familiares y comunitarias. Los campamentos y otros lugares donde hay personas de interés son comunidades artificiales y por lo general carecen de los mecanismos tradicionales de las aldeas y las sociedades que ayudarían a reforzar el comportamiento aceptable y disuadir de la violencia intrafamiliar.
 - Falta de mecanismos legales, institucionales o basados en la comunidad para evitar, dar reparación y proteger contra la violencia intrafamiliar.
 - Vulnerabilidad económica.
 - Dependencia de las drogas y el alcohol.
 - Opiniones discrepantes en la familia en relación con las soluciones duraderas. Por ejemplo, un familiar prefiere la integración local y el otro insiste en la repatriación voluntaria.
 - Proliferación de armas.
-

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- ¿La condición legal de las mujeres y los hombres que se ha considerado en todas las etapas del ciclo del desplazamiento, como desplazamiento forzoso y apatridia, mina sus capacidades físicas y económicas?

- ¿Las leyes nacionales enfrentan la violencia intrafamiliar?
- ¿Qué tan eficazmente abordan los temas de violencia intrafamiliar las autoridades de la ley y el orden en el país de acogida?
- ¿Se dispone de mecanismos para denunciar? ¿Qué tan eficaces y accesibles son para las víctimas y sobrevivientes?
- ¿Se dispone de atención médica y apoyo psicológico confidencial?
- ¿Cómo afecta la violencia intrafamiliar la seguridad de las víctimas y sobrevivientes, sobre todo los niños y otros miembros vulnerables de la familia?
- ¿El divorcio es una opción? ¿Existe manutención para los niños en caso de divorcio o separación?
- ¿Qué mecanismos basados en la comunidad existen para fortalecer el apoyo a las víctimas y sobrevivientes? ¿Cómo se usan?
- ¿Existen mecanismos basados en la comunidad para prevenir la violencia intrafamiliar?
- ¿Se están considerando la reubicación interna y el reasentamiento como respuestas de protección?

Acciones inmediatas

Quando la violencia ha ocurrido recientemente

- Antes de intervenir, asegúrese de que las víctimas o sobrevivientes estén conscientes de sus derechos y averigüe qué desean hacer. Sus intervenciones deben ser coherentes con el interés superior y la decisión informada de la víctima o sobreviviente. Trate de comprender y apreciar el contexto en el que la víctima o sobreviviente toma su decisión.
- Identifique las necesidades inmediatas de las víctimas o sobrevivientes en términos de: su seguridad física; asistencia médica; albergue o alojamiento seguro; consejería; asistencia legal; protección para ellas, sus hijos u otros familiares. Al hacer esto, es importante:

- Preservar la confidencialidad: La información acerca del caso no se debe salir del ACNUR, a menos de que la víctima o sobreviviente haya dado su consentimiento informado.
- Hacer la entrevista en privado con entrevistadores e intérpretes del mismo sexo que las víctimas y sobrevivientes.
- Trate a las víctimas y sobrevivientes con dignidad y respeto. No se les debe obligar a repetir su historia en sucesivas entrevistas. Las oficinas deben cerciorarse de que un solo oficial (en la medida de lo posible) maneje el caso.
- Reconozca los límites de la experiencia del personal. Cuando sea necesario, busque consejo de sus superiores y refiera a las víctimas y sobrevivientes a profesionales pertinentes si no hay un funcionario calificado para entrevistarlos.
- Asegúrese de tener el consentimiento de la víctima o sobreviviente antes de alertar a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley o de buscar la mediación y el consejo de la comunidad a través de los ancianos, familiares o amigos.
- Ofrezca acompañamiento y apoyo, si se lo piden. Cuando la víctima o sobreviviente lo acepte, acompáñele a la estación de policía o a los tribunales, y esté presente durante las entrevistas y presentaciones en los tribunales. Si la persona desea buscar una reparación legal, proporcione representación legal mediante una agencia implementadora.
- Considere si las estructuras sociales locales pueden apoyar a la víctima o sobreviviente y a sus familias, incluso ofrecer albergue.
- Haga partícipes a consejeros psicosociales, líderes de la comunidad, pares. Identifique mecanismos que puedan ayudar a los niños a recuperarse de la violencia o el abuso si lo han sufrido o presenciado.

- Dele seguimiento regular a todos los casos, tanto como sea posible.

Cuando otros informan sobre la violencia intrafamiliar, no la víctima o sobreviviente

- Corrobore el informe.
- Si es adecuado, haga contacto con la persona pero esté consciente de que esto podría poner en riesgo a esa persona y a los funcionarios.
- Ofrezca asistencia médica, albergue, un lugar seguro, consejería, asesoría legal y medidas de protección para los niños.

1.14

Acciones preventivas

Puede ser difícil determinar la inminencia de una amenaza de violencia intrafamiliar. En cooperación con las personas de interés en la comunidad, el personal y los asociados deberían estar vigilantes para identificar signos de alerta.

Intervenciones ante personas consideradas en riesgo

- Supervise a la persona y a la familia cuando sea necesario o cuando se lo soliciten.
- Infórmele de sus derechos legales, de las redes de apoyo, de la variedad de respuestas para enfrentar su situación y de la disponibilidad de atención médica y psicológica, consejería y otras formas de asistencia.
- Con los socios establezca mecanismos nacionales y locales de referencia y procedimientos operativos estándar para proteger a las víctimas y sobrevivientes de la violencia intrafamiliar y a sus familias, con apoyo inmediato de albergue y los sectores salud, psicosocial, legal y judicial y seguridad, según amerite.
- Organice campañas comunitarias de concientización para alentar a las mujeres a denunciar la violencia intrafamiliar. Use las campañas para informar de los mecanismos nacionales de referencia y de denuncia disponibles.

- Capacite a los trabajadores en los temas de apoyo, entre ellos el personal del ACNUR y sus socios, para que puedan manejar los casos de violencia intrafamiliar eficaz y confidencialmente.

Intervenciones ante los perpetradores

- Cuando sea posible, facilite el trabajo con los perpetradores que aborde los “mecanismos desencadenantes” y los patrones de comportamiento que llevan a la violencia intrafamiliar. Se debe recordar que las víctimas y sobrevivientes de este tipo de violencia muy a menudo permanecen en la relación, aunque sea abusiva, por razones sociales, económicas o comunitarias.

Intervenciones ante la comunidad

- Establezca o mejore las redes y la movilización de la comunidad. Concéntrese sobre todo en las relaciones con los ancianos, líderes religiosos, grupos basados en la comunidad, asociaciones de vecinos y grupos de mujeres y de hombres.
- Sensibilice a hombres, mujeres, adolescentes y niños en el daño a largo plazo que causa la violencia intrafamiliar a las personas, las familias y las comunidades. En particular, organice grupos de discusión con los hombres para sensibilizarles y cuente con su apoyo para prevenir la violencia intrafamiliar.
- Brinde capacitación en derechos humanos e información sobre violencia intrafamiliar a grupos de la comunidad, policía, trabajadores sociales, órganos legislativos y grupos de defensa.
- Extienda la protección mediante la presencia. Cuando sea posible, aumente la presencia de personal femenino.
- Promueva la vigilancia de la comunidad, sobre todo durante la distribución de alimentos, las cosechas y otras actividades que identifique la comunidad.

Cuando la violencia es habitual

- Vigile la seguridad de las víctimas y sobrevivientes y otros integrantes de la familia que también pueden correr riesgo como resultado de su exposición a la violencia intrafamiliar.
- Facilite el uso (cuando sea adecuado) de medidas complementarias de apoyo. Pueden incluir la mediación o el consejo de los ancianos de la comunidad, familiares o amigos, siempre que tales medidas respeten los derechos humanos y los intereses superiores de las víctimas y sobre vivientes. En muchas situaciones, tanto las víctimas y los sobrevivientes, como la comunidad en general pueden recurrir a la mediación y el consejo de la comunidad para resolver problemas de violencia intrafamiliar.
- Facilite la prestación de asesoría legal, apoyo y protección a las víctimas y sobrevivientes mediante los mecanismos de referencia disponibles.
- Considere la posibilidad de poner oportunidades de subsistencia al alcance de las víctimas y sobrevivientes.

Consideraciones generales de prevención

- Adquiera una buena comprensión de las actitudes de la comunidad hacia la violencia intrafamiliar.
- Adquiera conocimiento de las leyes nacionales sobre violencia intrafamiliar.
- Reconozca que la violencia intrafamiliar es una violación de los derechos humanos.
- Adopte un enfoque multidisciplinario. Haga partícipes en el desarrollo y la implementación de una estrategia global para responder a la violencia intrafamiliar a los interesados del país de acogida y a los prestadores de servicios, otras agencias de la ONU, las ONG internacionales y nacionales.
- Establezca sistemas eficaces de informes, seguimiento, recolección de datos y análisis.

- Trabaje con los sistemas legales formales y, donde sea adecuado, con los sistemas tradicionales para garantizar que su práctica es compatible con las normas internacionales de derechos humanos.
- Ofrezca capacitación a las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley, judiciales y otras en derecho de los derechos humanos, de los refugiados e internacional humanitario, y temas de género, para aumentar su conocimiento y entendimiento de la violencia intrafamiliar.
- Establezca mecanismos para identificar en una etapa temprana a las familias e individuos que están en riesgo o en mayor riesgo de violencia intrafamiliar.
- Establezca programas de defensa y sensibilización sobre violencia intrafamiliar, para resaltar que todas las personas (hombres, mujeres y niños) tienen derecho a vivir libres de toda forma de violencia.
- Sensibilice y aliente a los hombres para que se apropien de los esfuerzos por enfrentar la violencia intrafamiliar y sus causas.
- Ayude a reconstruir las estructuras familiares y comunitarias y sistemas de apoyo, identificando y enfrentando las principales fuentes del deterioro de la familia y la comunidad.
- En cooperación con otros interesados, identifique los programas que reducirían la vulnerabilidad de las familias y comunidades, abordando sus causas.
- Apoye y abogue por cambios en las leyes nacionales del país de acogida o el país de origen, para fortalecer la protección de las familias y las personas.

Respuestas pertinentes

-
- 2.1 Acceso a servicios esenciales y necesidades básicas
 - 2.3 Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud
 - 2.4 Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental
 - 2.5 Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales

- 2.6 Acceso a la justicia
- 2.7 Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar en casos de amenazas a la seguridad
- 2.8 Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica
- 2.11 Formación en derechos humanos, de los refugiados y derecho internacional humanitario
- 2.13 Procedimientos eficientes de determinación del estatuto
- 2.14 Garantizar el registro y la documentación
- 2.15 Reasentamiento
- 2.16 Medios de vida sostenibles
- 2.17 Integración local
- 2.18 Sensibilización de la comunidad y campañas masivas de información
- 2.19 Medidas de coexistencia
- 2.21 Presencia y eficacia de la policía en campamentos, centros y asentamientos
- 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad.

Otras referencias

- ACNUR, *Manual de reasentamiento del ACNUR*, edición de julio de 2011. En inglés en: <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>.
- ACNUR, *Acción contra la violencia sexual y de género: Estrategia actualizada*, junio de 2011. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e01ffeb2.html>.
- ACNUR, *Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas. Guía para la prevención y respuesta*, mayo de 2003. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3667>
- ACNUR, *Manual del ACNUR para la protección de mujeres y niñas*, enero de 2008. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7137>

- Human Rights Watch, *En busca de protección: Enfrentando la violencia sexual e intrafamiliar en los campamentos de refugiados en Tanzania*, octubre de 2000. En inglés en: <http://www.hrw.org/legacy/reports/2000/tanzania>
- Comité Permanente entre Organismos, *Directrices aplicables a las intervenciones contra la violencia por razón de género en situaciones humanitarias: Enfoque sobre la prevención y la respuesta contra la violencia sexual en situaciones de emergencia*, septiembre de 2005. En: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=478f7cec2>.
- Comité Permanente entre Organismos, *Manual para la protección de las personas desplazadas internas*, junio de 2010. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4790cbc02.html>.
- UNICEF, *Centro de Investigaciones Innocenti de Florencia, Italia, "Violencia doméstica contra las mujeres y las niñas"*, en Innocenti Digest No. 6, junio de 2000. En: <http://www.unicefirc.org/publications/pdf/digest6e.pdf>.

Jane tenía siete años de edad cuando su madre se fue y la dejó con su el padre en su país de origen. A los 15, él la obligó a contraer matrimonio con un primo. Dos días después de la boda, el padre se la llevó al país vecino, supuestamente para buscar a la madre. Sin embargo, sin que Jane lo supiera, la vendió a un desconocido y la abandonó en la frontera. No tuvo otra opción que confiar en ese hombre que le dijo que la iba a proteger pero que, al contrario, la llevó con otro hombre que la violó. Pocos días después ambos la dejaron en un club de la capital donde le enseñaron la danza del vientre para atraer la atención de los clientes y por casi dos años estuvo haciendo trabajo sexual a la fuerza. Cuando quedó embarazada, la dejaron en la calle para que se defendiera por sí misma. La encontraron unos trabajadores sociales y la ubicaron en un centro de rehabilitación de menores. Allí estuvo varias semanas hasta que un trabajador social reportó su caso a la oficina del ACNUR, que presentó una solicitud de reasentamiento urgente. Hace poco Jane dio a luz a una niña y ambas viven a salvo en el país de reasentamiento con una familia de guarda. (Escenario hipotético basado en hechos reales.)

¿Qué es?

Explotación es el abuso de una persona por el cual los perpetradores reciben una remuneración u otro beneficio que puede ser monetario, social, político o de otro tipo. Es una forma de coerción y violencia que viola los derechos humanos de la persona y daña su salud física y mental y su desarrollo.

Las formas más prevalentes de explotación son la laboral y la sexual, incluida la prostitución. Otras formas de explotación incluyen la explotación comercial, la servidumbre doméstica, el trabajo forzoso, la pornografía y la trata de personas.

La explotación sexual es todo abuso, o intento de abuso, de una situación de vulnerabilidad, diferencias de poder o de confianza, con fines sexuales, para obtener entre otras cosas beneficio monetario, social o político mediante la explotación sexual de otra persona.

¿Qué se trata este tema?

Este tema cubre las formas más comunes de explotación que encaran las personas de interés, incluida la explotación asociada al abuso de poder, violencia sexual y trata y tráfico ilícito de personas. Incluye una guía genérica para mitigar los riesgos asociados a la explotación.

Posibles causas y detonantes

- Situaciones de conflicto armado y desplazamiento forzoso.
- Colapso de la autoridad del Estado y violaciones al Estado de derecho que resultan en anarquía y erosión de los valores sociales y comunitarios.
- Rompimiento de la unidad familiar y ausencia de un ambiente familiar estable. Esto aumenta el riesgo sobre todo para los niños.
- Movimientos o huidas masivas de población. Esto aumenta sobre todo el riesgo para las mujeres y los niños.
- Presencia de pandillas de delincuentes en centros de recepción abiertos, que puede poner a las personas de interés en mayor riesgo de explotación.
- Falta de personal de seguridad y documentos que confieren derechos (como las cartillas de racionamiento) en campamentos o asentamientos para mujeres y niñas no acompañadas.
- En algunas situaciones, las mujeres y los niños de grupos étnicos, religiosos o sociales marginados son blanco de violencia sexual y explotación como una forma de “limpieza étnica”.
- Falta de eficiencia en los puestos de control y los centros de recepción.
- Pobreza, inseguridad económica, acceso desigual a los recursos.

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- ¿Qué leyes nacionales se refieren a la explotación?
- ¿Qué tan eficazmente las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley enfrentan las formas de explotación?
- ¿Hay mecanismos de denuncia disponibles y accesibles para las víctimas y sobrevivientes?
¿Son eficaces?
- ¿Hay servicios confidenciales de atención a la salud y de apoyo psicosocial disponibles y accesibles?
- ¿Cómo afecta la explotación a la seguridad de las víctimas y sobrevivientes, niños y otros familiares vulnerables?
- ¿Existen mecanismos basados en la comunidad?
¿Se usan eficazmente para fortalecer el apoyo a víctimas y sobrevivientes?
- ¿Cómo se pueden respaldar esos mecanismos a para prevenir la explotación?
- ¿Se debe considerar la reubicación interna o el reasentamiento como una posible respuesta de protección?

1.15

Acciones inmediatas

- Recopile información sobre los incidentes. Confirme y compare los datos de varias fuentes, cuando sea posible.

Entreviste y brinde consejería a las personas de interés explotadas y, cuando sea adecuado, tome las siguientes medidas:

- Recopile la información y los hechos básicos que le permitan entender el problema y siga en contacto con la persona de interés afectada.
- Discuta con la persona sus opciones y busque su decisión y consentimiento informados para referir el caso a otros colegas o agencias para otras acciones.
- Evalúe si la persona está expuesta a nuevos riesgos inmediatos de sufrir daño.
- Asegúrese de que haya disponible un tratamiento médico adecuado.
- Garantice que la persona tiene acceso a programas de salud mental y apoyo psicosocial.
- Asegúrese de que reciba consejería legal.

- Discuta con la persona la posibilidad de informar su caso a las autoridades.
- Considere la reubicación y una referencia a una casa de seguridad. En ciertas situaciones se debe pensar en el reasentamiento a un tercer país.
- Brinde asistencia humanitaria cuando sea necesario y apropiado.
- Cuando se trate de menores de edad no acompañados o separados, haga una determinación del interés superior de acuerdo con las directrices del ACNUR y los SOP.
- Asegúrese de rastrear y reunificar a la familia cuando sea necesario.

Acciones preventivas

Mecanismos de recolección de información y de denuncia

- Desarrolle redes de información para recopilar y analizar información sobre los incidentes.
- Asegúrese de que haya mecanismos de denuncia que le permitan a las comunidades reportar y responder. Asegúrese de que las personas de interés estén familiarizadas con estos mecanismos. Garantice que los sistemas de denuncia respeten la confidencialidad
- Inicie un diálogo con todos los socios para aumentar la comprensión: respecto a la extensión del problema; el contexto cultural en el cual se da la explotación; las normas sociales y los valores que influyen en el comportamiento y los efectos de la explotación sobre la comunidad y las personas, y para identificar a quienes corren mayor riesgo.
- Evalúe las agencias locales encargadas de hacer cumplir la ley y otras partes interesadas y participe con ellos en el fortalecimiento institucional para entender el problema de la explotación y responder a él.

Mecanismos de respuesta y mitigación

- Desarrolle estrategias de respuesta y mitigación, y procedimientos operativos estándar. Use las campañas de sensibilización de la comunidad para informar y aconsejar a las personas de interés acerca de las formas de explotación en la comunidad y los riesgos que generan.
- Aumente la capacidad de las personas de interés para responder, desarrollar y aplicar iniciativas de formación y educación. Use un enfoque multifuncional y basado en los derechos. Concentre sus esfuerzos sobre todo en las adolescentes, mujeres jóvenes y otros grupos de riesgo.
- Establezca sistemas (redes sociales de seguridad) para ayudar a las personas de interés más vulnerables en términos socioeconómicos o que estén más expuestas a la explotación, incluyendo hombres, mujeres, menores de edad y ancianos vulnerables.
- Asegúrese de que las personas y los grupos directamente afectados por la explotación tienen acceso a las necesidades básicas y otros servicios esenciales.

1.15

Respuestas pertinentes

-
- | | |
|-----|---|
| 2.1 | Acceso a los servicios esenciales y las necesidades básicas |
| 2.2 | Selección del sitio y planeación |
| 2.3 | Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud |
| 2.4 | Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental |
| 2.5 | Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales |
| 2.6 | Acceso a la justicia |
| 2.7 | Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar en casos de amenazas a la seguridad |
| 2.8 | Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica. |
| 2.9 | Promoción del uso del Código de Conducta |

- 2.11 Formación en derechos humanos, de los refugiados y derecho internacional humanitario
- 2.12 Puntos de selección y centros de recepción
- 2.13 Procedimientos eficientes de determinación del estatuto
- 2.14 Garantizar el registro y la documentación
- 2.15 Reasentamiento
- 2.16 Medios de vida sostenibles
- 2.17 Integración local
- 2.18 Sensibilización de la comunidad y campañas masivas de información
- 2.19 Medidas de coexistencia
- 2.20 Despliegue de personal de seguridad en asistencia a las operaciones del ACNUR
- 2.21 Presencia y eficacia de la policía en campamentos, centros y asentamientos
- 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad.

Otras referencias

- ACNUR, *Conclusión sobre protección ante los abusos y la explotación sexuales*, No. 98 (LIV) – 2003, 10 de octubre de 2003. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2413>
- ACNUR, *Desarrollar procedimientos operativos estándar para facilitar la protección de las víctimas de la trata*, diciembre de 2009 [interno]. En: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4b5876442.html>.
- ACNUR, *Herramienta para identificar personas en mayor riesgo* (Guía del Usuario), junio de 2010, segunda edición. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7607>
- ARC, *Acción por los derechos del niño* (ARC). En: <http://www.arc-online.org/using/index.html>.
- Secretaría General de la ONU, *Boletín del Secretario General: Medidas especiales para la protección de la explotación y el abuso sexuales*, 9 de octubre de 2003, ST/SGB/2003/13. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/451bb6764.html>.

1.16

Trata y tráfico ilícito de personas

El tiempo promedio de procesamiento de la determinación del estatuto de refugiado es de seis meses. Sin embargo, los solicitantes no desean esperar tanto. Además, incluso para aquellos ya reconocidos, las oportunidades de reasentamiento son muy limitadas. En su desesperación, muchos solicitantes de asilo contemplan la opción del tráfico ilícito, pensando que ofrece rutas rápidas a terceros países con mejores perspectivas de integración local. Sin embargo, cuando contratan los servicios de un traficante, muchos solicitantes de asilo se exponen a peligrosos viajes con pocas probabilidades de alcanzar un futuro seguro en el eventual país de destino. Algunos se convierten en víctimas de la trata o caen presa de extrema explotación, y quedan atrapados en un círculo vicioso de abuso físico y psicológico del que no pueden escapar con facilidad. (Escenario hipotético basado en hechos reales.)

1.16

¿Qué es?

La trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes son delitos graves, prohibidos por el derecho internacional y tipificados en varios regímenes jurídicos nacionales e instrumentos internacionales. Constituyen una violación a los derechos humanos y una ofensa a la integridad y la dignidad del ser humano. Muchos actores están implicados en la trata y el tráfico ilícito de personas y en su prevención. Están las víctimas y sus familias; los tratantes y traficantes y sus cómplices; las agencias implementadoras de la ley; las organizaciones que combaten la trata; la ONU y otras agencias internacionales, y una variedad de instituciones en los países de origen, de tránsito y de destino.

La definición legal de “trata de personas” aceptada internacionalmente es: “la acción de captar, transportar, trasladar, acoger o recibir personas recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción

de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación. Las formas de explotación incluyen, pero no se limitan, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

El Protocolo de Palermo de 2000 requiere que esa conducta sea tipificada como delito en las leyes nacionales. Cuando las víctimas y sobrevivientes son niños, no se requiere el elemento de coacción o control para determinar que ha ocurrido la trata. Por lo tanto, la trata se compone de tres elementos centrales: 1) la acción (captar, transportar, trasladar, acoger o recibir personas); los medios (la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción), y 3) el propósito (explotación). Los instrumentos de derechos humanos protegen ciertos derechos que son especialmente pertinentes en el contexto de la trata. Por ejemplo, el derecho a un nivel de vida adecuado es importante para las causas de la trata; la prohibición de la esclavitud es importante para el proceso de la trata, y el derecho a un juicio justo es importante para las respuestas a la trata.

La trata de personas con frecuencia se confunde con el tráfico ilícito de migrantes, que se define como “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener un beneficio de orden material”. El tráfico ilícito de personas se refiere únicamente a la circulación ilegal de personas a través de las fronteras internacionales. Puede tener o no propósitos de explotación o implicar elementos de fuerza, decepción, abuso de poder o posición de vulnerabilidad o fraude. Sin embargo, requiere la ganancia personal o beneficio e implica el consentimiento de la persona que contrata los servicios del traficante. La relación entre ambos es una transacción de negocios voluntaria y por lo general termina cuando la persona cruza la frontera.

No se consideran traficantes ni que hayan traficado a las personas que procuran su entrada ilegal a un país o la entrada ilegal de otros, por otras razones diferentes a la ganancia material, por ejemplo, quienes acuerdan el traslado de sus familiares.

Una respuesta integral al tráfico ilícito de personas debe incluir un enfoque basado en los derechos humanos. Según éste, los derechos de todas las personas que contratan los servicios de los traficantes estarán en el centro de todos los esfuerzos por prevenir y combatir el tráfico y proteger, ayudar y procurar reparación para las víctimas.

¿De qué se trata este tema

Las convenciones de los refugiados y de apatridia no tratan el tema de la trata de personas. El ACNUR toca el tema cuando afecta a las personas de interés. Los dos objetivos principales del ACNUR son: evitar que las personas de interés sean víctimas de la trata; garantizar que se reconozcan las necesidades de protección internacional de las víctimas o de las personas en riesgo de caer víctimas; asegurarse de que las víctimas de la trata tienen acceso a procedimientos justos y eficientes de determinación del estatuto, y evitar que se conviertan en apátridas y proteger a las que ya lo son.

Es probable que los funcionarios del ACNUR y de sus socios se crucen en su camino con la trata y el tráfico ilícito de personas en dos tipos de situaciones: 1) puede que haya personas de interés que hayan sido víctimas de la trata o del tráfico ilícito en los países de asilo; 2) personas de interés pueden haber caído en las redes de la trata o del tráfico ilícito para salir de su país de asilo con rumbo a un tercer país en búsqueda de mayor protección. En ambas situaciones, es probable que las personas de interés hayan sufrido explotación y violencia y graves daños a su bienestar físico y mental, o estén corriendo inminente riesgo de y mental, o estén corriendo inminente riesgo de sufrirlo. Proteger a las personas de interés de los efectos de la trata y el tráfico ilícito de personas requiere un gran conjunto de respuestas inmediatas y de mecanismos preventivos de largo plazo.

1.16

El personal del ACNUR se encuentra la trata con más frecuencia en casos de violencia y explotación sexual y por motivos de género, asociada con el comercio de los servicios sexuales forzados. Sin embargo, las personas también pueden ser víctimas de la trata con fines de trabajo forzado y en condiciones de explotación, de esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, para la extracción de órganos o para facilitar adopciones internacionales irregulares.

En la práctica, con frecuencia es difícil distinguir entre los casos de trata y de tráfico ilícito de personas. A menudo ambos procesos se superponen y están interrelacionados. Las redes delictivas a menudo usan las mismas rutas y métodos para transportar a las víctimas de la trata y a las personas que utilizan el tráfico ilícito. Estas últimas con frecuencia se pueden ver engañadas, coaccionadas o forzadas en una situación de explotación cuando van en tránsito o ya en el país de destino. Los migrantes que van en las redes del tráfico a menudo corren el riesgo de convertirse en víctimas de la trata, debido a su posición vulnerable y presencia ilegal.

El personal responsable de proteger a las personas de interés de los riesgos que implican la trata y el tráfico ilícito de personas debe entender con claridad que estos constituyen actos definidos legalmente como delitos, y los elementos críticos que los distinguen.

Posibles causas y detonantes

- Acceso limitado a la documentación ordinaria y a los medios de viaje.
- El tráfico puede ser el único medio viable para escapar de situaciones de persecución y buscar acceso al asilo en otro país.
- Frustración sobre el acceso limitado a alguna de las tres soluciones duraderas, como resultado de lo cual las personas de interés buscan alternativas para trasladarse a los países donde esperan tener mejores oportunidades para reconstruir sus vidas.

- Aislamiento de las personas vulnerables dentro de la comunidad de interés (refugiados, desplazados, apátridas), que exagera las distinciones asociadas a la etnia, estado civil u otros factores, y expone a algunos individuos o grupos a un mayor riesgo de caer en la trata.
- La destrucción de la unidad familiar y de las estructuras de apoyo o pérdida de los sistemas de apoyo socioeconómico.
- Condición legal precaria.
- Falta de disfrute de los derechos fundamentales para alcanzar la autosuficiencia, lo que hace vulnerable a la trata a una persona de interés (ya sea desplazada o apátrida), y sobre todo a las mujeres.

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- ¿Las personas de interés están dispuestas o no a tomar en cuenta las señales de alarma acerca de los riesgos asociados al tráfico y la trata?
- ¿Cuáles son los mecanismos de supervivencia de la familia extendida o de los grupos de la comunidad que trafican con las personas de interés?
- ¿Hay personas de interés implicadas activamente en las redes de tráfico o trata de personas?
- ¿Hay funcionarios corruptos o instituciones oficiales envueltas en la organización o facilitación del tráfico o trata de personas de interés?
- ¿Cuáles serían las consecuencias y los riesgos para las personas de interés, el personal del ACNUR y sus socios, si se percibiera que sus respuestas a la trata y el tráfico de personas amenazan el ilegal pero lucrativo negocio de los traficantes y tratantes?

- ¿Las personas de interés víctimas de la trata y el tráfico ilícito son mantenidas en detención, donde pueden estar sujetas a inminentes órdenes de deportación o procedimientos penales que pueden equipararse con la devolución o expulsión arbitraria?

Acciones inmediatas

Cuando las personas de interés son interceptadas y detenidas

- Establezca el lugar preciso donde está la persona que podría ser de interés para el ACNUR, por ejemplo después de una ofensiva policial en una frontera terrestre o en el mar, para interceptar operaciones de tráfico y trata de personas.
- Vigile la llegada de los refugiados y otras personas de interés en las afluencias migratorias mixtas y asegúrese de que se identifique a las víctimas de la trata o aquellos en riesgo de ser víctimas.
- Visite los lugares de detención y evalúe, en entrevistas individuales, las circunstancias de las personas afectadas. Asegúrese de que las víctimas de la trata sean identificadas correctamente y se les ofrezca la mejor protección y asistencia disponibles, incluyendo protección contra el *refoulement* y la expulsión arbitraria, en espera de la evaluación de sus necesidades de protección internacional.
- Organice el intercambio rápido de información y acuerde mecanismos de coordinación y referencia con los actores clave (autoridades nacionales, OIM, las ONG, etc.) para garantizar que se identifique de inmediato a las víctimas y los sobrevivientes de la trata y se les ofrezca protección y asistencia, tomando en cuenta sus necesidades y el interés superior del niño.
- En el contexto anterior, en todos los casos se debe activar el documento marco *Desarrollar procedimientos operativos estándar* para facilitar la protección de las víctimas de la trata, del ACNUR y la OIM. Asegúrese de que las víctimas de la trata tienen acceso a los procedimientos de determinación del estatuto (del refugiado o

de apatridia) y al ACNUR, para determinar con justicia y rapidez sus necesidades de protección internacional.

- Cuando sea posible, abogue por el rápido traslado de las personas de interés a instalaciones adecuadas fuera del sistema penal; por ejemplo, estaciones migratorias, casas de seguridad con apoyo legal, médico y psicológico u otros servicios especializados, etc.
- Considere la posibilidad de conseguir alojamiento seguro para los posibles testigos de la acusación en casos penales contra los traficantes o tratantes, y que puedan quedar expuestos al riesgo de represalias.

1.16

Acciones preventivas

Fuerzas de seguridad, personal humanitario y redes de información

- La intervención del ACNUR se necesita con más frecuencia después de que ha ocurrido un acto de trata o de tráfico ilegal de personas.
- En ciertas situaciones, sobre todo en los campamentos, asentamientos y centros colectivos, pero también con familias de acogida, se pueden identificar tendencias que apuntan de antemano a una amenaza o a un probable aumento de actividades de tráfico ilícito o trata.
- Use las actividades de consejería, campañas masivas de información y de sensibilización de la comunidad para responder adecuadamente a tales tendencias.
- El despliegue temporal o adicional de fuerzas de seguridad en los campamentos, asentamientos y centros colectivos puede disuadir a los traficantes y tratantes de apuntar a las personas de interés como víctimas o posibles clientes.

- Al desplegar más fuerzas de seguridad, sea consciente de que:
 - Los miembros de las fuerzas de seguridad pueden estar implicados directa o indirectamente en actividades de trata o tráfico ilícito de personas.
 - Las personas de interés pueden estar dispuestas a utilizar los servicios de los tratantes y traficantes.
- La protección mediante la presencia es una importante medida complementaria además del despliegue de fuerzas de seguridad. La presencia regular y predecible de personal humanitario es clave para aumentar la confianza de la comunidad en su trabajo.
- La protección mediante la presencia también es una condición previa para establecer redes de información eficaces. Ellas son clave para la detección temprana de las amenazas que representan la trata y el tráfico ilícito para las personas de interés, así como para las respuestas.
- Corrobore toda la información que recolecte por medio de las redes de información.

Enfoque multisectorial

- Designe un punto focal del ACNUR para el tema de la trata y adopte un enfoque multisectorial en las operaciones del ACNUR en el país.
- Asegúrese de que las personas de interés tengan acceso a servicios adecuados para satisfacer sus necesidades socioeconómicas básicas. Esta es una medida esencial para reducir el atractivo del tráfico y la trata.
- Organice campañas comunitarias de sensibilización dirigidas a las personas de interés sobre la trata y el tráfico de migrantes. Infórmeles acerca de las formas de la trata y el tráfico y las amenazas que representan para el bienestar de las personas.

- Es probable que la trata y el tráfico ilícito de personas continúen, dados los beneficios que representan. Por lo tanto, es probable que el ACNUR y sus socios deban estar vigilantes e interactuar con frecuencia con las comunidades y con los individuos que se consideren en mayor riesgo. Use la Herramienta para identificar personas en mayor riesgo y los códigos específicos de necesidades para identificar a tales personas. Dele seguimiento regular a esos casos, no solo durante las evaluaciones participativas.
- La sociedad civil, las ONG nacionales e internacionales y los socios juegan un papel crucial prestando alojamiento especializado, asistencia legal y apoyo psicosocial a corto y mediano plazo.
- Abogue ante las autoridades pertinentes para garantizar que las personas de interés en necesidad de protección internacional, incluyendo las víctimas y sobrevivientes de la trata y el tráfico de personas, puedan acceder a los sistemas nacionales de asilo y no enfrenten el *refoulement*.
- Promueva legislación, prácticas, políticas, programas e intervenciones sensibles al tema del asilo y contra la trata a nivel nacional y regional.
- Desarrolle directrices y SOP para autoridades del Estado y funcionarios, sobre todo oficiales de policía, guardias de fronteras, migración y asilo, así como otros que participen en la detección, detención, recepción y procesamiento de migrantes irregulares, para que se puedan identificar rápidamente y con precisión a las víctimas de la trata y el tráfico y las personas de interés que corran el riesgo de caer en esas redes, y se les proteja.

Marcos jurídicos nacionales e internacionales y de defensa

- De acuerdo con su mandato, el ACNUR debe continuar la defensa ante los Estados para que respeten y ratifiquen los tratados internacionales pertinentes, como la Convención sobre los refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, las convenciones sobre apatridia de 1954 y 1961 y los instrumentos regionales sobre refugiados y apatridia.
- Junto con las agencias hermanas de la ONU, el ACNUR debe promover la adhesión a los instrumentos internacionales sobre la prevención de la trata y el tráfico ilícito de personas.
- Los recurrentes y persistentes malos entendidos acerca de la libre voluntad de las víctimas de la trata, alimentan las conclusiones perjudiciales acerca de su papel y contribución al delito del que son víctimas. Aborde tales malos entendidos y prejuicios mediante una defensa sostenida y campañas masivas de información y sensibilización de la comunidad, que lleven a establecer un marco jurídico e institucional sensible a los intereses de las víctimas y que las apoyen, incluyendo a quienes pueden ser personas de interés del ACNUR. Las ONG y la sociedad civil tienen que jugar un importante papel asegurando una respuesta adecuada del sistema jurídico que debe defender los derechos humanos de las víctimas de la trata y el tráfico de personas, en lugar de hacerlas penalmente responsables.
- Asegúrese de que los esfuerzos por combatir el crimen organizado (incluyendo la trata y el tráfico ilícito de personas) se integren correctamente en las agendas operacionales más amplias.
- Familiarice a los funcionarios nacionales, del ACNUR y de los socios con los conceptos fundamentales de la trata y el tráfico ilícito de personas. Entender la naturaleza de cada uno es un primer paso para entender su impacto sobre las personas de interés y, en definitiva, para diseñar estrategias adecuadas de prevención,

protección, reparación y respuesta. Las campañas de información pueden ayudar a alcanzar este objetivo.

- Ofrezca formación sobre protección del refugiado, de los apátridas, de los desplazados y la trata y el tráfico ilícito de personas. Integre módulos sobre esos temas en los programas de formación que ofrezca a los actores pertinentes: jueces y abogados, agentes del orden, funcionarios de fronteras, parlamentarios, personal de bienestar social y actores humanitarios. Invite a esos talleres a otros socios pertinentes, como la OIM, UNODC, la OACDH.

Respuestas pertinentes

-
- | | |
|------|---|
| 2.1 | Acceso a los servicios esenciales y las necesidades básicas |
| 2.3 | Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud |
| 2.4 | Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental |
| 2.5 | Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales |
| 2.6 | Acceso a la justicia |
| 2.7 | Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar en casos de amenazas a la seguridad |
| 2.8 | Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica |
| 2.9 | Promoción del uso del Código de Conducta |
| 2.11 | Formación en derechos humanos, de los refugiados y derecho internacional humanitario |
| 2.12 | Puntos de selección y centros de recepción |
| 2.13 | Procedimientos eficientes de determinación del estatuto |
| 2.14 | Garantizar el registro y la documentación |
| 2.15 | Reasentamiento |
| 2.16 | Medios de vida sostenibles |
| 2.17 | Integración local |
| 2.18 | Sensibilización de la comunidad y campañas masivas de información |
| 2.19 | Medidas de coexistencia |

1.16

- 2.20 Despliegue de personal de seguridad en asistencia a las operaciones del ACNUR
- 2.21 Presencia y eficacia de la policía en campamentos, centros y asentamientos
- 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad.

Otras referencias

- ACNUR, *Comentarios a la propuesta para una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para prevenir y combatir la trata de personas y proteger a las víctimas* (COM(2010)95, 29 de marzo de 2010), junio de 2010. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4c0fa7092.pdf>.
- ACNUR, *Desarrollar procedimientos operativos estándar para facilitar la protección de las víctimas de la trata, Herramienta de referencia interna de la OIM y el ACNUR*, diciembre de 2009 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4b5876442.html>.
- ACNUR, *Directrices de Protección Internacional No. 7: La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata*, 7 de abril de 2006, HCR/GIP/06/07. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4120>
- ACNUR, *La trata de personas y la protección del refugiado: La perspectiva del ACNUR*, septiembre de 2009. En <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8863.pdf?view=1> : .
- ACNUR, *La protección de las personas tratadas en las Américas: Perspectiva del derecho de los refugiados*, mayo de 2010. En: www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7781.
- ACNUR, *Protección del refugiado y la trata de personas, Materiales jurídicos de referencia seleccionados, primera edición*, diciembre de 2008. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/498705862.pdf>.

- ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: El Plan de los 10 Puntos en acción*, febrero de 2011. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7267>
- ACNUR, *Identificación y derivación de las personas víctimas de la trata a los procedimientos para la determinación de las necesidades de protección internacional*, octubre de 2009, PPLAS/2009/03. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ad317bc2.html>.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Manual de la OIM sobre la asistencia directa a las víctimas de la trata*, ISBN: 978-92-9068-371-1, 9 de mayo de 2007. En: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/CT%20handbook.pdf.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Directrices sobre la protección de los niños víctimas de la trata*, septiembre de 2006. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997af727.html>

1.17 Autolesiones

Usted trabaja en un campamento donde los refugiados han vivido más de una década mientras el conflicto continúa de forma intermitente en su país de origen. Las condiciones de vida son duras y hay escasas perspectivas de soluciones duraderas. Muchos refugiados están desalentados. El equipo de protección da cuenta de un aumento en el número de incidentes de autolesiones, incluso en los suicidios e intentos de suicidio por envenenamiento (Escenario hipotético con base en experiencias reales).

¿Qué es?

Actos perjudiciales a los que las personas de interés pueden recurrir y causarse a sí mismas deliberadamente daño físico o mental. La autolesión puede ser un medio de presión o de protesta. También puede estar desprovista de cualquier elemento de protesta y ser resultado de extrema angustia, desesperación, depresión o enfermedad mental.

1.17

¿De qué se trata este tema?

En este tema se brinda orientación sobre el manejo de situaciones en las que se utiliza la autolesión como medio para protestar públicamente o como un acto de desesperación en respuesta a circunstancias personales intolerables. Los incidentes de autolesión ocurren muy a menudo durante manifestaciones y aglomeraciones violentas y pueden estar vinculados a frustraciones más amplias que fueron la raíz del incidente. Éstos pueden escalar con facilidad y generar riesgos de seguridad que amenazan la integridad física y el bienestar de una amplia gama de individuos y grupos: las personas de interés implicadas, la comunidad en general, el personal del ACNUR y sus agencias asociadas.

También son un reto las formas privadas de autolesión. Abrumados por la desesperación de sus circunstancias y sin ver ninguna alternativa viable, las personas recurren a lesionarse a sí mismas. Esto constituye una alarma que puede indicar una oportunidad única para una intervención de apoyo.

En todos los casos de autolesión, las víctimas inmediatas son sus propios autores. Pero sus actos también pueden causar daño directo o inmediato a otros, intencionalmente o no. Dependiendo del contexto, la autolesión puede generar un comportamiento criminal y una grave preocupación de protección para las familias y grandes grupos de la comunidad.

Posibles causas y detonantes

- Decepción o expectativas frustradas en relación con el reconocimiento de la condición de refugiado.
- Manipulación deliberada en un intento por lograr un resultado, por ejemplo, con respecto a soluciones duraderas como el reasentamiento.
- Deseo de atraer la atención del público o atención personal.
- Frustración por las condiciones de vida y la falta de perspectivas económicas.
- Protesta contra determinadas decisiones de política: cambios en las raciones de alimentos, la distribución de artículos no alimentarios, el acceso a la educación o las oportunidades de trabajo, etc.
- Incapacidad para hacer frente a las circunstancias personales como una presión indebida para contraer matrimonio precoz, violencia intrafamiliar, deserción escolar, etc.
- Antecedentes de autolesión que tuvieron el efecto deseado.
- Inadecuada o insuficiente atención a la diversidad de edad o género que impide identificar y abordar las necesidades específicas de determinados grupos de la población de interés.

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- ¿Hay margen para la comunicación constructiva con las personas de interés?
- ¿Existe el riesgo de manipulación por parte de los líderes o representantes de la comunidad?
- ¿Ha considerado la presencia y el interés de los medios de comunicación?
- ¿Ha considerado si la protesta tiene el potencial de escalar? ¿Ha considerado el papel de las fuerzas de policía o de las agencias encargadas la ley?
- ¿Los tabúes sociales regulan las actitudes de la familia y la comunidad hacia las auto-lesiones? ¿Los actos individuales de autolesiones se perciben como violaciones o desafíos a ciertas prácticas?
- ¿Las dinámicas comunitarias que dan lugar a actos individuales de autolesiones son visibles y fáciles de entender?
- ¿La actitud de las comunidades locales o de acogida hacia la población de interés es negativa o de apoyo?
- ¿Se toman en consideración las preocupaciones, frustraciones y ansiedades que viven las personas de interés, así como la capacidad de respuesta del ACNUR?

1.17

Acciones inmediatas

Quando la autolesión se produce durante una protesta

- Identifique a quienes actuarán como los principales puntos focales para interactuar con los manifestantes, las autoridades nacionales competentes y el personal del ACNUR, respectivamente.
- Coordine todas las acciones con el personal de seguridad en el terreno.
- Entre en contacto con las autoridades nacionales competentes e infórmeles sobre la estrategia del ACNUR de negociar con los manifestantes, basada en su valoración jurídica de la

situación. Identifique las necesidades específicas de las personas vulnerables del grupo, ya sea que se estén autolesionando o no (por ejemplo, mujeres embarazadas o lactantes, niños pequeños, ancianos o enfermos, personas con discapacidad, lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero e intersexuales).

- Entre en contacto con quienes se identifiquen como representantes, para iniciar un diálogo.
- Entre en contacto con quienes estén visiblemente enganchados en los actos de autolesión e infórmeles el daño que pueden causarle a su propia salud y bienestar, así como a sus familias.
- Determine y transmita con claridad a los representantes y el grupo en general las reglas con respecto a las personas vulnerables, centrándose en sus necesidades y la manera más apropiada de satisfacerlas; evite cuidadosamente el riesgo de que los organizadores de la protesta exploten su presencia.
- Asegúrele a todo el grupo y a sus representantes que se han recogido sus preocupaciones y están recibiendo la debida atención (no se comprometa a nada que no pueda cumplir).

Cuando las personas se autolesionan sin intención de protestar

- Identifique un servicio comunitario especializado o profesional médico para que determine las necesidades médicas y psicosociales inmediatas de la persona. Asegúrese de que la víctima tenga acceso a apoyo apropiado de salud mental y psicosocial.
- Establezca contacto directo con la persona. En la medida de lo posible, cree un contexto en el que desde la primera etapa la persona tenga la facultad de tomar el control de las decisiones que le afectan.

Acciones preventivas

- Si la persona es física o mentalmente incapaz de participar en un proceso de toma de decisiones, trate de identificar a un familiar imparcial que ayude a determinar la respuesta en el interés superior de su pariente, y que promueva lo mejor posible su bienestar inmediato y de largo plazo.
- Asegúrese de que se aplican estrictamente las normas de confidencialidad en el manejo de los casos individuales. No haga partícipes innecesaria o prematuramente a quienes no están relacionados de forma directa con la respuesta inmediata.

En el ambiente de trabajo

- Establezca o mantenga un equipo multifuncional dinámico que revise y ponga de relieve las preocupaciones de cada subgrupo de la población de interés, mediante diagnósticos participativos. Esto ofrece una visión de la dinámica de la comunidad que podría dar lugar a casos de autolesiones.
- Asegúrese de que los procedimientos de registro, documentación y determinación de la condición se llevan a cabo a su debido tiempo y que no sean una causa de tensión. Asegúrese de que las personas de interés tienen acceso a los servicios esenciales, según proceda.
- Use el proceso de registro e identificación para familiarizarse con los casos concretos y tratar las preocupaciones individuales y de grupo, para reducir tensiones y mitigar los riesgos de inminentes o futuras autolesiones.
- Extienda la protección mediante la presencia: organice misiones periódicas de seguimiento al terreno, entrevistas individuales, evaluaciones posteriores de los problemas identificados que pudieran desencadenar autolesiones y el seguimiento de la acción reparadora.

- Asegúrese de que las personas de interés tienen acceso a los servicios esenciales, incluidos los de asesoramientos legales y psicosociales, y a las necesidades básicas, según corresponda. Puede ser necesario adoptar medidas especiales para satisfacer las necesidades de los grupos más vulnerables.
- Asegúrese de que el personal médico y de salud esté debidamente capacitado para tratar los casos de autolesión.

Información y comunicación con las comunidades

- Utilice los canales de comunicación disponibles (individuales o públicos) para transmitir mensajes claros a las personas de interés sobre las principales políticas y consideraciones operativas que les afectan.
- Coloque letreros fuera de la oficina y en otros lugares públicos para explicar las reglas y procedimientos. Asegúrese de utilizar un lenguaje claro que todos entiendan. Ofrezca información periódica acerca de los procesos, incluso plazos precisos para la toma de decisiones.
- Junto con los miembros de la comunidad y otros asociados y los organismos participantes, discuta las posibles fuentes de descontento de la comunidad que llevan a los casos de autolesión. Analice si son incidentes aislados, o si los causan los factores subyacentes que podrían aumentar su número.
- Reúnase periódicamente con los líderes de la comunidad e infórmeles sobre los aspectos de los programas que les afectan. Asegúrese de que las personas de preocupación reciban la información adecuada en el momento oportuno, para evitar malos entendidos que pudieran causar incidentes de seguridad.

Posibilidades procesales

- Póngase en contacto con las autoridades locales para sean conscientes de la probabilidad o de la inminencia de que ocurran incidentes de autolesiones y acuerden protocolos por seguir en esos casos. Asegúrese de que todo el personal sepa qué hacer si se producen incidentes.
- Si no existen, establezca procedimientos operativos estándar a seguir en caso de incidentes de autolesiones y los cursos de acción apropiados. Asegúrese de que el personal de seguridad y los oficiales de protección entiendan el protocolo que deben seguir al enfrentar un caso de autolesión.

Respuestas pertinentes

-
- 2.1 Acceso a los servicios esenciales y las necesidades básicas
 - 2.3 Acceso a asesoramiento y la atención primaria de la salud
 - 2.4 Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental
 - 2.5 Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales
 - 2.6 Acceso a la justicia
 - 2.7 Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar en casos de amenazas a la seguridad
 - 2.8 Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica
 - 2.11 Formación en derechos humanos, de los refugiados y derecho internacional humanitario
 - 2.12 Puestos de control y centros de recepción
 - 2.13 Procedimientos eficientes de determinación del estatuto
 - 2.14 Garantizar el registro y la documentación
 - 2.15 Reasentamiento
 - 2.16 Medios de vida sostenibles
 - 2.17 Integración local
 - 2.18 Campañas masivas de información y sensibilización de la comunidad
 - 2.19 Medidas de coexistencia

- 2.20 Despliegue de personal de seguridad en asistencia a las operaciones del ACNUR
- 2.21 Presencia y eficacia de la policía en campamentos, centros y asentamientos
- 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad

Otras referencias

- ACNUR, *Directrices para el manejo de protestas, manifestaciones y otros disturbios en grupo entre los refugiados*, 15 de septiembre de 2004 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b2c8112.html>
- ACNUR, *Directrices de seguridad para el manejo de amenazas, abuso verbal e intimidación de los refugiados*, 17 de abril de 2003 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3ea6c2104.html>.
- ACNUR, *Directrices de seguridad para casos individuales sensibles de los refugiados en contextos urbanos*, 4 de septiembre de 2002 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3dca8ead4.html>.
- Comité Permanente entre Organismos, *Guía del IASC sobre salud mental y apoyo psicosocial en emergencias humanitarias y catástrofes*, junio de 2007. En: www.who.int/mental_health/.../iasc_guidelines_spanish.pdf
- Comité Permanente entre Organismos, *Lista de control para uso en el terreno de la Guía del IASC sobre salud mental y apoyo psicosocial en emergencias humanitarias y catástrofes*, diciembre de 2008. En inglés en: <http://www.humanitarianinfo.org/IASC> .
- Naciones Unidas, *Manual de operaciones de seguridad*, 1 de septiembre 1995 [interno]. En: https://intranet.unhcr.org/intranet/unhcr/en/home/support_services/security_for_field/security_library/handbooks_.html

1.18 Violencia sexual y prácticas tradicionales dañinas

Marie fue violada por primera vez hace tres años durante una redada en su aldea, en la que murieron su marido y 10 niños. Ella tenía unos 70 años de edad en ese momento. Poco después se convirtió en una desplazada interna. Otros hombres armados la violaron una vez más, hace un mes, cuando salió del campamento de desplazados donde vive, para buscar a una adolescente que había desaparecido mientras recogía leña en el bosque. Las mujeres y las niñas en este campamento de desplazados son muy vulnerables cuando salen a recoger leña. El ACNUR respondió repartiendo estufas de bajo consumo de combustible a unas 500 mujeres, para que no tuvieran que salir al bosque a recoger leña. También se les enseñará a hacer briquetas combustibles a partir de aserrín y papel. El proyecto beneficiará todos los hogares del campamento (Escenario hipotético con base en experiencias reales.)

1.18

¿Qué es?

La violencia sexual es una forma de violencia de género. Incluye cualquier acto, intento o amenaza de naturaleza sexual que resulte, o tenga probabilidades de resultar, en daño físico, psicológico o emocional. La violencia sexual y de género (VSG) abarca mucho más que la agresión sexual o violación. Incluye actos que infligen daño físico, mental o sexual, la amenaza de tales actos, coerción y otras privaciones de la libertad. Personas de todas las edades y sexo pueden ser objeto de violencia sexual, pero las mujeres y las niñas son las víctimas y sobrevivientes más frecuentes.

Por lo general las prácticas tradicionales o consuetudinarias se derivan de los valores sociales, culturales o religiosos, y se asocian con la edad, género o clase social. Sin embargo, con mayor frecuencia algunas prácticas tradicionales son perjudiciales para la salud, el bienestar y el desarrollo de mujeres y niñas. La mutilación genital femenina y los matrimonios en la infancia son sus formas más frecuentes y también constituyen actos de violencia sexual.

La violencia sexual y las prácticas tradicionales dañinas violan varios derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales; por ejemplo, el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, y el derecho a no sufrir tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

¿De qué se trata este tema?

Este tema trata sobre prevenir y responder a la violencia sexual y las prácticas tradicionales nocivas que afectan a las personas de interés. El ACNUR, junto con los Estados, comparte la responsabilidad de garantizar que las personas de interés estén protegidas contra la violencia sexual y las prácticas tradicionales nocivas.

Las formas más comunes de violencia sexual son la violación y la violación marital, el abuso sexual infantil, el incesto, la sodomía forzada o violación anal, el intento de violación o intento de violación anal, agresión sexual y acoso sexual, y violencia sexual como arma de guerra y tortura.

Las formas más comunes de las prácticas tradicionales dañinas son la mutilación genital femenina, el matrimonio precoz, el matrimonio forzado, el aborto forzado, los crímenes de honor y la mutilación, el infanticidio y el abandono de los niños. Las prácticas tradicionales dañinas que atentan contra los derechos humanos individuales de las personas de interés normalmente requieren la intervención del ACNUR. La falta de acción en estos casos puede resultar en lesiones, e incluso la muerte.

Posibles causas y detonantes

- Falta de seguridad física debido a un colapso de la ley y el orden o débil aplicación de la ley.
- Guerra y conflictos armados, incluida la presencia de fuerzas armadas, elementos armados y combatientes.
- Ruptura de las estructuras sociales o familiares de la comunidad; alteración de roles en ambas.
- Desplazamiento, incluso de niños no acompañados o separados.

- Intolerancia y xenofobia.
- Sistemas legales que toleran la violencia sexual o las prácticas tradicionales dañinas.
- Leyes consuetudinarias o tradicionales y prácticas que refuerzan la discriminación de género.
- Acceso inadecuado a vivienda, alimentos, agua y combustible.
- El diseño y organización social de los campamentos o centros colectivos.
- Deficiente diseño de los servicios e instalaciones.
- Falta de acceso a la educación.
- Individuos en cargos de autoridad con falta de formación, que abusan de su poder y controlan el acceso a la asistencia y los servicios.
- La pobreza y el acceso inadecuado a los medios de vida sostenibles o de actividades generadoras de ingresos, aumentan la exposición a la prostitución forzada o el sexo por supervivencia.
- Leyes, normas y prácticas sociales, culturales o religiosas discriminatorias, que marginan a las mujeres y las niñas, y no respetan sus derechos.
- Falta de campañas de sensibilización que condenen y denuncien la VSG.
- Discapacidades físicas y mentales.
- Alcoholismo y abuso en el consumo de drogas.
- Trauma psicológico y estrés relacionado con la huida, el desplazamiento o el conflicto.
- Estado civil o situación de vulnerabilidad en la sociedad; por ejemplo, jefas de hogar solas, mujeres solteras o niñas no acompañadas.
- Normas sociales que violan los derechos individuales de las mujeres y las niñas, quienes se exponen a amenazas si se oponen (mutilación genital femenina, matrimonios tempranos o forzosos, poligamia, falta de respeto a la orientación sexual, etc.).

¿ Qué se debe tomar en cuenta?

Los siguientes son algunos de los principios fundamentales elaborados en detalle en el capítulo 2, titulado *Principios rectores*, de la obra *Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, repatriadas y desplazadas internas. Directrices para la prevención y respuesta*, de 2003.

- ¿Participa plenamente la comunidad en la comprensión y promoción de la igualdad de género y las relaciones de poder para proteger y respetar los derechos de mujeres, hombres, niñas y niños?
- ¿Ha asegurado la acción coordinada y multisectorial de todos los actores (gobiernos, ONG, ACNUR, los organismos de las Naciones Unidas, la sociedad civil, las personas de interés)?
- ¿Qué medidas ha tomado para integrar y transversalizar las acciones que usted decide?
- ¿Cómo se asegura la rendición de cuentas en todos los niveles?
- ¿El marco de referencia para toda la programación se basa en los principios jurídicos internacionales (según establecen el derecho del refugiado, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario)?
- ¿Todos los funcionarios del programa, incluidos los intérpretes, han recibido información específica sobre prevención y respuesta a la VSG? ¿Han firmado el Código de Conducta del ACNUR o su equivalente?
- ¿Ha tomado medidas para garantizar la seguridad de las víctimas y sobrevivientes y sus familias?
- ¿Se ha respetado en todo momento la confidencialidad de las personas afectadas y sus familias?
- ¿Se han respetado los deseos de las víctimas y los sobrevivientes al tomar decisiones sobre

el curso de acción más adecuado para prevenir o responder a los incidentes de esa clase de violencia? ¿Se han protegido sus derechos y dignidad? ¿Usted también tiene en cuenta durante este proceso, la seguridad de la comunidad en general y las personas afectadas?

- ¿Los servicios se prestan sin discriminación alguna?
- ¿Se aplican a los niños todos los principios anteriores? ¿Usted respeta su derecho a participar en las decisiones que les afectan? ¿Se aplica el procedimiento de determinación del interés superior? ¿Es la guía de las decisiones tomadas en nombre de los niños, y se siguen?
- ¿Existen procedimientos especiales para trabajar con los menores sobrevivientes y con los abusadores de niños?

1.18

Acciones inmediatas

Las medidas inmediatas, tras un incidente de violencia sexual o de prácticas tradicionales dañinas, se describen en detalle en el capítulo 4, titulado *Respuesta a la violencia sexual y por motivos de género, de Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, repatriadas y desplazadas internas. Directrices para la prevención y respuesta*. Se debe considerar lo siguiente:

- Las víctimas y sobrevivientes pueden informar del incidente a quienes perciban que pueden ser de ayuda. Estos tienen la responsabilidad de asesorarle sobre los servicios de ayuda disponibles.
- Todos los actores deben respetar estrictamente el sistema de presentación de informes y referencia descrito en los procedimientos operativos estándar.
- Después de detallarle la ayuda que puede esperar (de los servicios que prestan los sectores sanitario, legal, psicosocial y de seguridad), la víctima o sobreviviente es quien decide si se debe informar el incidente o referirlo a otro actor.

Cuando una ONG local es el organismo principal, ésta debe transmitir al ACNUR la información general sobre el incidente, sin revelar la identidad de la víctima o sobreviviente sin su consentimiento previo. En general, la víctima o sobreviviente debe tener en cuenta que es necesario informar al ACNUR, que es la agencia responsable de la protección.

- Todos los proveedores de servicios deben informar a las víctimas y sobrevivientes qué tipo de asistencia ofrecen e indicar con claridad lo que no pueden dar, para evitar falsas expectativas. Todos los proveedores en la red de referencias deben estar familiarizados con los servicios de otras instituciones a las que se refieren las víctimas y sobrevivientes.
- Cuando los actos de violencia sexual (como la violación) y las prácticas tradicionales dañinas (como la mutilación genital femenina) causen daño físico y mental, la asistencia sanitaria es la prioridad. En casos de violación, la asistencia sanitaria podrá incluir orientación y, cuando estén disponibles y con el consentimiento de la víctima, anticonceptivos de emergencia y profilaxis (paquetes PEP) para el VIH y SIDA.
- Debe concederse asistencia jurídica gratuita a las víctimas y sobrevivientes que deseen iniciar una acción legal. En muchos casos, los actos de violencia sexual, en particular la violación o la agresión sexual, están tipificados como delitos y la policía investiga de oficio. En tales casos, los departamentos pertinentes de la policía le dan a la víctima asistencia médica y al mismo tiempo obtienen pruebas forenses de la violación. Los actos de violencia sexual o la mutilación genital femenina deben informarse a la policía lo más pronto posible. Sin embargo, si las víctimas y sobrevivientes se niegan a acudir a la policía, se les debe ofrecer la atención médica necesaria.
- La agencia responsable de cualquier sector (salud, psicosocial, seguridad, jurídico, judicial) puede dar seguimiento y asistencia, según se solicite. La asistencia en materia de seguridad

puede incluir la reubicación interna de las víctimas y sobrevivientes en una casa de seguridad o un albergue. Es preferible utilizar los servicios de casas de seguridad o de centros de acogida a disposición de los ciudadanos, si es posible. La asistencia jurídica y judicial puede incluir asesoría gratuita durante los eventuales procesos en los tribunales.

Acciones preventivas

Medidas a mediano plazo

- Convoque periódicamente y coordine un grupo de trabajo para discutir medidas de prevención y de respuesta.
- Examine periódicamente la situación, con evaluaciones participativas y evaluación de las actividades, asegúrese de que los resultados se incorporen en un plan de acción, que se refleje en el Plan de Operaciones del País.
- Con el grupo de trabajo, establezca procedimientos operativos estándar en casos de VSG.
- Evalúe con el grupo de trabajo la capacidad de cada proveedor de servicios para prevenir y responder a la violencia sexual y las prácticas tradicionales dañinas en los sectores salud, judicial, psicosocial y seguridad, así como en educación y medios de vida sostenibles. Abogue por recursos cuando detecte vacíos.
- Brinde capacitación adecuada y periódica, y cree conciencia entre su personal y el de los socios sobre la violencia sexual y las prácticas tradicionales dañinas, usando de Código de Conducta del ACNUR y el *Boletín del Secretario General sobre la explotación y el abuso sexuales* (2003). También ofrezca capacitación a los agentes de la ley, autoridades locales, maestros y personas de interés.
- Establezca un sistema seguro y confidencial en la oficina para recibir y procesar los formularios de notificación de incidentes, así como estadísticas e informes mensuales.
- El despliegue temporal de más personal de seguridad en los campamentos, centros colectivos y asentamientos puede ser eficaz en la prevención de la VSG.

1.18

- Tome medidas para mejorar la seguridad alrededor de los campamentos y centros colectivos. Concéntrese sobre todo en lugares donde es probable que se produzcan actos de VSG, como los centros de distribución, tomas de agua, áreas de recolección de leña y escuelas.
- Desarrolle redes comunitarias que puedan ser un importante sistema de alerta temprana de riesgos potenciales de la violencia sexual, y aumente la capacidad de los actores relevantes para intervenir en una etapa temprana.

Medidas a largo plazo

El capítulo 3, titulado *Prevención de la violencia sexual y por motivos de género, de Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, repatriadas y desplazadas internas. Directrices para la prevención y respuesta*, elabora en detalle medidas a largo plazo para prevenir la violencia sexual y las prácticas tradicionales dañinas. Hay que recordar que el primer paso en la prevención de la violencia sexual y las prácticas tradicionales dañinas es identificar, comprender y abordar sus causas y los factores que contribuyen.

- La movilización de la comunidad juega un papel importante en la transformación de las normas socioculturales. Las estrategias de prevención a más largo plazo deben tratar de influir en cambiar los conocimientos, las actitudes y los comportamientos. Se deben desarrollar campañas de información, educación y comunicación, fortalecer las redes comunitarias, velar por el equilibrio de género en la toma de decisiones y las estructuras de liderazgo, la participación de las mujeres en la economía y otras áreas, y la participación de los hombres en la prevención. Ellos pueden ayudar a tratar las causas profundas de la violencia sexual y las prácticas tradicionales dañinas, las creencias discriminatorias y las actitudes culturales.
- Usted puede considerar otras respuestas preventivas para abordar los factores de riesgo relativos al acceso a los servicios básicos y las necesidades.

- La reforma legal, que mejora el acceso a la justicia y el fortalecimiento técnico de las instituciones del Estado, es un componente clave de toda estrategia eficaz de prevención.
- Los programas de medios de vida sostenibles y la educación pueden dar poder a las mujeres para que comprendan mejor sus derechos y se protejan con más eficacia.

Respuestas pertinentes

- 2.1 Acceso a los servicios esenciales y las necesidades básicas
- 2.2 Selección del lugar y planificación
- 2.3 Acceso a asesoramiento y a la atención primaria de la salud
- 2.4 Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental
- 2.5 Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales
- 2.6 Acceso a la justicia
- 2.7 Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar en casos de amenazas a la seguridad
- 2.8 Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica
- 2.9 Promover el uso del Código de Conducta
- 2.11 Formación en derechos humanos, de los refugiados y derecho internacional humanitario
- 2.12 Puestos de control y centros de recepción
- 2.13 Procedimientos eficientes de determinación del estatuto
- 2.14 Garantizar el registro y la documentación
- 2.15 Reasentamiento
- 2.16 Medios de vida sostenibles
- 2.17 Integración local
- 2.18 Campañas masivas de información y sensibilización de la comunidad
- 2.19 Medidas de coexistencia
- 2.20 Despliegue de personal de seguridad en asistencia a las operaciones del ACNUR
- 2.21 Presencia y eficiencia de la policía en campamentos, centros y asentamientos
- 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad

1.18

Otras referencias

- ACNUR, *Acción contra la violencia sexual y de género: una estrategia actualizada*, de junio de 2 011. En: <http://www.unhcr.org/refworlddocid/4e01ffeb2.html>.

- ACNUR, *Política sobre prácticas tradicionales dañinas*, IOM/083/1997-FOM/090/1997, 19 de diciembre de 1997 [interno], y anexos [externo]. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3efc79f34.pdf>.
- ACNUR, *Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, repatriadas y desplazadas internas. Directrices para la prevención y respuesta*, mayo de 2003. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3667>
- Comité Permanente entre Organismos, *Directrices aplicables contra la violencia por razón de género en situaciones humanitarias: Enfoque sobre la prevención y la respuesta contra la violencia sexual en situaciones de emergencia*, septiembre de 2005. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/439474c74.html>.
- Comité Permanente entre Organismos, *Mujeres, niñas, niños y hombres: Igualdad de oportunidades para diferentes necesidades, Comité Permanente entre Organismos, Manual del IASC sobre cuestiones de género en la acción humanitaria*, diciembre de 2006. En: <http://www.unhc.org/refworld/docid/46978c842.html>.
- Interinstitucional, *Eliminación de la mutilación genital femenina. Una declaración interinstitucional*, de febrero de 2008. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47c6aa6e2.html>.
- Consejo de Seguridad, *Resolución 1888 (2009) del Consejo de Seguridad sobre la mujer, la paz y la seguridad [los actos de violencia sexual contra civiles en los conflictos armados]*, S/RES/1888, 30 de septiembre de 2009. En: <http://daccessods.un.org/TMP/7975801.22947693.html>.
- ONU, Organización Mundial de la Salud (OMS), *Gestión clínica de los sobrevivientes de violación. Una guía para la elaboración de protocolos para el uso en situaciones de refugiados y desplazados internos*, enero de 2005, OMS /RHR/02.08. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/403b79a07.html>

1.19 Homicidios ilegítimos

Poco después de que varias familias desplazadas regresaran a su casa, un oficial de campo del ACNUR les hizo una visita de supervisión de la protección. Le dijeron que una persona del grupo había sido hallada muerta, presuntamente asesinada, después de estar desaparecida por un tiempo. Algunas familias responsabilizaban a las fuerzas de seguridad gubernamentales o a las milicias locales armadas. No se sentían seguras y temían más incidentes. El país había sufrido un amargo conflicto interno de carácter étnico y las fuerzas de seguridad del gobierno ejercían un fuerte control en el área de retorno, que era políticamente sensible. No obstante, la lucha activa y las hostilidades abiertas habían cesado y el gobierno había declarado segura la zona. (Escenario hipotético con base en una experiencia real.)

1.19

¿Qué es?

A los efectos de este Manual, el término “**homicidio ilegítimo**” se refiere a los asesinatos cometidos en violación del derecho internacional. Incluye todas las violaciones del derecho a la vida garantizado por el derecho internacional de los derechos humanos; los asesinatos en violación del derecho internacional humanitario, y asesinatos que el derecho internacional define como crímenes.

Según el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho a la vida es inderogable: esto significa que no se puede restringir legalmente, incluso durante una situación de emergencia pública o en tiempos de conflicto armado. Sin embargo, esto no implica que siempre sea un crimen que un Estado prive de la vida. Hay excepciones. El derecho internacional de los derechos humanos no prohíbe la pena capital, siempre que se cumplan ciertas garantías. El uso de la fuerza letal en el contexto de la aplicación de la ley también es legal en ciertas condiciones, al igual que los homicidios cometidos durante los conflictos armados si son compatibles con el derecho internacional humanitario. Sin embargo, el derecho internacional de los derechos humanos le prohíbe al Estado la privación arbitraria o ilegal de la vida.

Esto se aplica a situaciones en las que hay funcionarios del Estado implicados directamente en los asesinatos, y también a situaciones en las que un Estado es responsable indirecto de homicidios cometidos por agentes no estatales, por ejemplo, si tolera las acciones de grupos armados o paramilitares.

En el contexto de un conflicto armado internacional o no internacional, los homicidios ilegítimos son aquellos que infringen las normas y principios del derecho internacional humanitario. Incluyen los ataques contra civiles u otras personas protegidas (por ejemplo, las personas que han dejado de participar en la lucha, porque están heridos o han depuesto las armas), y las muertes de civiles u otras personas protegidas que resultan de los ataques contra objetivos legítimos, pero que no respetan las normas relativas a la orientación y la conducción de las operaciones e incluso la elección de las armas. Los homicidios ilegítimos durante un conflicto armado pueden constituir **crímenes de guerra**, es decir, violaciones graves del derecho internacional humanitario de las cuales pueden hacerse responsables directamente las personas en virtud del derecho internacional (convencional o consuetudinario). Civiles y militares pueden cometer crímenes de guerra. Ejemplos de crímenes de guerra que involucran homicidios ilegítimos son: el “homicidio intencional de personas protegidas en el contexto de los cuatro Convenios de Ginebra”, “el asesinato de los residentes civiles de un territorio ocupado”, “el asesinato de prisioneros de guerra”, “el asesinato de rehenes” y “la destrucción arbitraria de ciudades, pueblos y aldeas, y cualquier devastación no justificada por los militares o la necesidad civil”.

Otros homicidios ilegítimos –es decir, delitos por los que los autores (que pueden ser civiles) se hacen responsables directos en el derecho penal internacional– incluyen los crímenes **de lesa humanidad**, que son actos esencialmente

inhumanos (por ejemplo, asesinato, exterminio, desaparición forzada) cuando se cometen como parte de un ataque sistemático o generalizado contra una población civil, y el **genocidio**, que se refiere a ciertos actos criminales (incluido el asesinato) perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso.

¿De qué se trata este tema?

Este tema ofrece orientación sobre el manejo de situaciones en las que han ocurrido homicidios ilegítimos de personas de interés para el ACNUR o cuando existe un riesgo inmediato de que ocurran. Los homicidios ilegítimos pueden producirse en situaciones de conflicto armado internacional o no internacional, disturbios o tensiones internas tales como motines y otros actos esporádicos de violencia que no constituyen un conflicto armado no internacional e incluso en situaciones pacíficas. En algunos casos pueden estar implicados agentes del Estado (fuerzas de seguridad o policía) o actores armados no estatales.

1.19

Posibles causas y detonantes

- Tensiones étnicas, políticas, religiosas o raciales.
- Incitación política a la violencia contra determinados grupos o individuos.
- Violencia contra las minorías.
- Incitación y rumores.
- La competencia por recursos escasos.
- Conflictos por la tierra y la propiedad.
- Reacción violenta a las diferencias de opinión.
- Quebrantamiento del Estado de derecho que resulta en una situación general de anarquía o una sensación de impunidad.
- Se percibe a las víctimas como una amenaza para la seguridad (por ejemplo, se les cree terroristas o afiliados a un grupo determinado).
- Crímenes de odio.
- Violencia relacionada con procesos electorales.
- Razones personales como motivo de delitos comunes (como el asesinato).

¿Qué se debe tomar en cuenta?

En situaciones de conflicto armado no internacional o internacional, se aplica el derecho internacional humanitario

- Ataques dirigidos contra civiles u otras personas protegidas.
- Ataques indiscriminados, como bombardeos indiscriminados.
- Civiles atrapados en fuego cruzado.

Acción en relación con los tribunales penales internacionales

- ¿Le ha solicitado al ACNUR acceso a las personas de interés un tribunal penal internacional, sus investigadores o fiscales o un abogado defensor que represente a un cliente ante dicho tribunal?
- ¿Estas personas le han pedido al ACNUR compartir las pruebas documentales, en su poder o generadas por él, en relación con las personas de interés?
- ¿Ha referido usted todas las solicitudes a la Sede (a la atención del Director del Departamento de Protección Internacional), para su examen y orientación?
- ¿Ha informado a los solicitantes que deben enviar dichas solicitudes al Director de la DIP, según los acuerdos vigentes?
- ¿Ha buscado también la orientación de la Sección de Asuntos Jurídicos en la Sede en los casos en que se duda si compartir una determinada información o documento?

Acción en relación con las personas de interés y agentes de seguridad

- ¿Se ha comunicado con los socios pertinentes, tales como el CICR, la policía o la misión de paz de la ONU, en conformidad con los acuerdos vigentes?

- ¿Cree que usted (como funcionario del ACNUR) o la oficina del ACNUR pueden correr un riesgo de seguridad porque usted tiene conocimiento de un homicidio? Si es así, ¿le ha informado de inmediato al Jefe de la Oficina y al asesor de seguridad en el terreno?
- ¿Ha pensado qué medidas físicas de seguridad (incluyendo la reubicación interna) es posible que deba tomar para proteger la seguridad de las personas de interés que han presenciado homicidios ilegítimos o de los familiares de las víctimas?
- Recuerde que el ACNUR no participa en la labor policial ni en tareas de investigación penales ni es responsable de mantener la ley y el orden. Tampoco brinda protección física directamente a las personas de interés, pues su seguridad física es responsabilidad del gobierno de acogida. En situaciones especiales, con base en el capítulo VII de la Carta de la ONU, la seguridad física de los civiles también puede ser responsabilidad de una misión de mantenimiento o de imposición de la paz.
- ¿Las personas de interés han sido expuestas a un riesgo indebido de interferencia en su vida privada al ser entrevistadas por un tribunal penal internacional? Si es así, ¿ha considerado qué acción podría tomar, en estrecha consulta con la DIP?
- ¿Le ha preguntado a la persona de interés que ha sido testigo de un homicidio ilegítimo si desea ser contactada por un tribunal penal internacional? En tales casos, siempre se debe respetar la decisión de la persona.

Acciones inmediatas

Con relación a las personas de interés y actores de la seguridad

- Recopile, verifique y corrobore en la medida de lo posible toda la información disponible acerca de la matanza ilegal (o la amenaza de homicidio). Recorra a todas las fuentes posibles (las personas de interés, gobierno, ONG asociadas, etc.)
- Registre toda la información que recoja. Solicite al Jefe de la Oficina compartir los documentos que obtenga o produzca.

- Acérquese a la agencia de policía central y local y solicite reforzar las medidas de seguridad existentes para la protección de las personas de interés.
- Solicite a la policía local que garantice la protección física de la familia de la víctima y cualquier otra persona de interés que pudiera sufrir represalias por su cooperación con un tribunal penal internacional, sea parte de una investigación o haya sido testigo de un homicidio ilegítimo.
- Considere las opciones internas de reubicación, antes de evaluar la necesidad de reasentamiento. Será necesario evaluar cada caso para determinar si el reasentamiento es la respuesta de protección adecuada.
- Evalúe si el incidente podría desencadenar otros acontecimientos que pudieran poner en riesgo la seguridad de las personas atendidas. Si existe dicho riesgo, tenga en cuenta las medidas preventivas adecuadas.

En relación con otras organizaciones

- Cuando se han producido violaciones graves del derecho internacional humanitario que afecten a las personas de interés, el ACNUR puede tomar una posición conjunta con el CICR y expresarla públicamente en los medios de comunicación. También se puede tener una posición conjunta con la OACDH y con las instituciones nacionales independientes de derechos humanos.
- Si es pertinente, informe a los correspondientes mecanismos de derechos humanos, bajo la dirección de la DIP y en estrecha consulta con ella.
- Siempre coordine con el CICR, cuando se producen homicidios ilegítimos en el contexto de un conflicto armado internacional o no internacional.
- En situaciones de bombardeos indiscriminados o cuando las personas de interés se encuentran atrapadas en el fuego cruzado, asegure el acceso humanitario a las víctimas y sus familias, en coordinación con el CICR. En el proceso, promueva conjuntamente con el CICR el establecimiento de

un corredor humanitario y la posterior reubicación interna de las personas de interés. Considere también la posibilidad de iniciar o participar en actividades de promoción en múltiples ámbitos con el objetivo poner fin a las hostilidades en general.

Acciones preventivas

En relación con los actores nacionales e internacionales

- Abogue con las autoridades locales para extender protección física a las personas de interés, de conformidad con sus obligaciones internacionales.
- Desarrolle y ponga en marcha un plan estratégico de promoción en múltiples niveles para asegurar el acceso humanitario y abogue por el fin de las hostilidades en forma conjunta con todos los actores pertinentes nacionales e internacionales. El plan podría centrarse en los funcionarios gubernamentales, fuerzas de seguridad, la población de acogida, los actores armados no estatales, y otros socios que podrían tener influencia sobre ellos (por ejemplo, las misiones diplomáticas, las misiones de mantenimiento de la paz, el CICR, otros organismos de la ONU).
- Relaciónese con las fuerzas de seguridad internacionales, de conformidad con acuerdos permanentes.
- Asegúrese de desplegar personal de seguridad, según corresponda.
- Haga partícipes a los actores internacionales pertinentes en los esfuerzos de promoción ante las autoridades nacionales para restablecer la ley.
- Informe a los mecanismos pertinentes de derechos humanos, bajo la guía y en estrecha consulta con la DIP.
- Promueva medidas para fomentar la confianza entre las comunidades de las personas de interés afectadas por el conflicto y el gobierno de acogida y las autoridades de seguridad.
- Ofrezca y promueva actividades de capacitación para las autoridades nacionales en materia de derechos humanos, derecho de los refugiados y los principios del derecho internacional humanitario.

1.19

En relación con las personas de interés y las comunidades de acogida

- Asegúrese que las personas de interés afectadas tengan acceso a un tratamiento médico adecuado, y a programas de salud mental y apoyo psicosocial.
- Contrarreste con información y asesoramiento la propagación de información falsa o rumores en las comunidades de personas de interés y de acogida.
- Asegúrese de que las personas de interés estén registradas y documentadas.
- Extienda la protección mediante la presencia. Asegúrese de desplegar un número suficiente personal de ambos sexos en los campamentos.
- Establezca sistemas eficaces de vigilancia de la protección y redes de información, para recopilar información y analizarla.
- Garantice y mejore el acceso a la justicia.
- Evalúe las necesidades de reubicación interna y reasentamiento.
- Capacite a las personas de interés para responder a las amenazas de homicidios ilegítimos y para denunciar los hechos en forma oportuna.

Respuestas pertinentes

-
- | | |
|------|---|
| 2.3 | Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud |
| 2.4 | Acceso a programas de salud mental y apoyo psicosocial |
| 2.5 | Mejoría de la capacidad de las instituciones y de las ONG nacionales |
| 2.6 | Acceso a la justicia |
| 2.7 | Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar en casos de amenazas a la seguridad |
| 2.8 | Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y la práctica |
| 2.11 | Formación en derechos humanos, de los refugiados y derecho internacional humanitario |
| 2.15 | Reasentamiento |

- 2.18 Campañas masivas de información y de sensibilización de la comunidad
- 2.19 Medidas de coexistencia
- 2.20 Despliegue de personal de seguridad en asistencia a las operaciones del ACNUR
- 2.21 Presencia y eficacia de la policía en los campamentos, centros y asentamientos
- 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad

Otras referencias

- ACNUR, *Documento del ACNUR sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 4 de septiembre de 2003. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2552>
- 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*. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2554>
- ACNUR, *Módulo autoformativo 5: Los derechos humanos y la protección de los refugiados*, Vol. I, 15 de diciembre 2006. En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6448.pdf?view=1>.
- ACNUR, *Módulo autoformativo 5: Los derechos humanos y la protección de los refugiados*, Vol. II, 15 de diciembre de 2006. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4669434c2.html>.
- ICISS, *La responsabilidad de proteger, Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*. En inglés en: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>
- *Comité Permanente entre Organismos, Directrices y referencias civiles y militares para situaciones de emergencia complejas*, 7 de marzo de 2008. En: <http://ochaonline.un.org/cmcs/guidelines>
- *Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Orientación para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el derecho internacional humanitario*, mayo de 2009. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a670dec2.html>.

- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Normas profesionales para el trabajo de protección realizado por los actores humanitarios y de derechos humanos en los conflictos armados y otras situaciones de violencia*, octubre de 2009. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b39cba52.html>.
- Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), *Negociación humanitaria con grupos armados. Un manual para profesionales*, enero de 2006. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46924c322.html>.

1.20

Detención

Las autoridades de migración del país de acogida allanaron de manera inesperada los departamentos de varios cientos de solicitantes de asilo y refugiados registrados por el ACNUR que viven en una ciudad. Muchos de los detenidos eran mujeres y niños que vivían en la ciudad desde hacía varios años. Algunos estaban a la espera de reasentamiento. El allanamiento y las detenciones recibieron amplia publicidad (Escenario hipotético sobre la base de una experiencia real).

¿Qué es?

A los efectos de este Manual, la detención se define como el confinamiento en un sitio estrechamente limitado o restringido (incluyendo prisiones, campamentos cerrados, centros de detención oficiales y no oficiales y las zonas de tránsito de los aeropuertos), donde la libertad de movimiento está restringida y la única oportunidad de salir del área es abandonando el territorio.

1.20

¿De qué se trata este tema?

Ofrece orientación sobre el manejo de casos en los que los solicitantes de asilo, refugiados y otras personas de interés se encuentran detenidos como consecuencia de la entrada o estancia no autorizada o ilícita, en situación irregular o por permanecer más tiempo en un país (detención de inmigrantes). Debido a sus circunstancias (huida desde su país de origen) y su motivación (para buscar asilo y protección internacional), los solicitantes de asilo, refugiados y otras personas de interés, a diferencia de otros extranjeros, normalmente deberían estar exentos de las sanciones para los delitos migratorios (véase el artículo 31 de la Convención de 1951). Se trata de una excepción necesaria a la obligación general de todos los refugiados de cumplir con las leyes y reglamentos del país donde se encuentran, incluidas las medidas adoptadas para mantener el orden público (artículo 2 de la Convención de 1951).

La detención de inmigrantes se produce con mayor frecuencia en los puntos de entrada, aeropuertos y puestos de control, pero puede ocurrir en muchos otros lugares donde esté en duda su presencia. La detención es frecuente en los entornos urbanos, pero también podría darse en otros lugares, incluso en los campamentos.

En la mayoría de las jurisdicciones las infracciones migratorias no se consideran delitos o crímenes. Sin embargo, a menudo se detiene y encarcela de manera arbitraria a los refugiados y a los solicitantes de asilo, con el argumento de delitos penales. Hay que tener en cuenta que los solicitantes de asilo y los refugiados, como todas las personas dentro de la jurisdicción del país de acogida, no podrán ser sometidos a detención o arresto arbitrarios (artículo 9 del ICCPR).

Este tema no cubre el arresto o la detención de solicitantes de asilo, refugiados o personas de interés por violaciones al derecho penal, que están obligados a cumplir

Posibles causas y detonantes

- Las leyes migratorias nacionales permiten la detención, pero no son compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos.
- Las leyes migratorias nacionales permiten la detención, y se interpretan y aplican de forma rígida y estricta.
- Las autoridades se proponen aplicar políticas de disuasión contra los refugiados y los migrantes.
- Las autoridades policiales carecen de conocimientos sobre el derecho de los refugiados y los derechos humanos.
- Las autoridades encargadas de aplicar la ley abusan de su poder.
- Las autoridades encargadas de aplicar la ley discriminan y/o intimidan o extorsionan.
- Cualquier combinación de los anteriores.

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- ¿Cuáles son las principales circunstancias de detención? ¿Son detenciones inesperadas o aisladas o se presentan en serie, lo que indica un patrón o tendencia?
- ¿Son fiables las fuentes de información? ¿Ha confirmado los hechos con otras fuentes?
- ¿Cuántas personas de interés han sido detenidas? ¿Cuál es su perfil, información demográfica básica y estatuto? ¿Cuáles son sus necesidades de protección?
- ¿Qué norma de trato reciben las personas al momento del arresto y durante la detención?
- ¿Ha considerado la participación de otros actores de derechos humanos y humanitarios (CICR, la OACDH, las ONG, las instituciones nacionales de derechos humanos, si existe, etc.)?
- ¿Existen procedimientos operativos estándar para abordar esta cuestión con las autoridades competentes?
- ¿Tiene acceso el ACNUR a las personas de interés que se encuentran en detención?
- ¿Están todos los niños exentos de detención por delitos relacionados con la entrada? ¿Están detenidos por delitos penales sólo como último recurso?

1.20

Acciones inmediatas

Comunicación e información

- Póngase en contacto con la policía y las autoridades civiles pertinentes y explíqueles el papel del ACNUR con respecto a las personas de interés detenidas. Explique el estatuto de éstas. Infórmese sobre las causas o motivos de la detención y establezca los próximos pasos en términos de procedimiento (por ejemplo, presentación en la corte, pago de multa, traslado a un centro de detención migratoria, etc.). Refiérase a los instrumentos de derechos humanos y de los refugiados pertinentes que se apliquen al caso en cuestión.
- Trate de hacer contacto directo con los detenidos, ya sea directamente o a través de agencias implementadoras.

- Compruebe la condición jurídica de las personas de interés en el país de acogida. Para ello, consulte con las bases de datos de registro nacionales o del ACNUR.
- Recopile información sobre las razones y circunstancias de la detención a partir de fuentes independientes y fiables. Al compartir con otros información sobre casos individuales, observe las Directrices de confidencialidad del ACNUR.
- Si la detención está claramente injustificada en la ley o es arbitraria, negocie la liberación de las personas detenidas.
- Identifique a las personas de interés más vulnerables (por ejemplo, mujeres embarazadas, niños, enfermos de gravedad, etc.). Intervenga para dar ayuda adicional a estas personas y negociar su liberación inmediata.

Coordinación

- Mantenga un trato diplomático y no de confrontación con las autoridades.
- Organice o facilite que una ONG cualificada, un abogado, una asociación de abogados o su equivalente se encargue de la representación legal de las personas detenidas.
- Extienda la protección con su presencia. En términos prácticos, esto implica que el personal de protección, con el apoyo de personal de seguridad en el terreno, vigile cada paso del proceso en la medida de lo posible.
- Coordine con el Oficial de Información Pública en la Oficina de País, Oficina Regional o la Sede, para asegurarse de que usted responde a los medios de comunicación de una manera apropiada y transmite su mensaje. Si se ha publicado información sobre un arresto o detención, puede ser necesario que el Oficial de PI o el Punto Focal prepare una declaración pública para los medios de comunicación.
- Tenga en cuenta que el Representante o el Oficial a Cargo deben aprobar toda declaración

o estrategia de información pública. También se debe consultar con la Sección de Información Pública en la Sede.

Acciones preventivas

- Incluya en los acuerdos y las políticas migratorias y de readmisión nacionales salvaguardias de protección que impidan la detención arbitraria de personas de interés.
- Establezca procedimientos operativos estándar que permitan al ACNUR y sus socios intervenir en casos de detención arbitraria de manera oportuna y previsible.
- Reúna información y analice las razones y circunstancias de la detención, con base en una amplia variedad de fuentes independientes y fidedignas.
- Establezca mecanismos efectivos de vigilancia de la protección en los pasos de fronteras.
- Abogue por que el ACNUR acceda sin trabas a todos los centros de acogida y de detención de migrantes irregulares donde pueden estar detenidas temporalmente las personas de interés.
- Promueva que las personas de interés en prisión tengan acceso a la asistencia jurídica (si es posible, de forma gratuita). Inste a las autoridades a conceder acceso a la asistencia jurídica gratuita en todos los centros de acogida y de detención para migrantes irregulares, así como los centros de acogida para los solicitantes de asilo.
- Mejore la capacidad de las instituciones nacionales y las ONG, *inter alia* con formación en derecho internacional de los derechos humanos, derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario, y las normas de la detención. Solicite la cooperación y el apoyo del CICR y de la OACDH en dicha formación, si fuera apropiado.

1.20

Respuestas relevantes

-
- 2.1 Acceso a los servicios esenciales y las necesidades básicas
 - 2.3 Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud
 - 2.4 Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental
 - 2.5 Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales
 - 2.6 Acceso a la justicia
 - 2.7 Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar en casos de amenazas a la seguridad
 - 2.8 Adhesión a las normas y estándares internacionales en la ley y en la práctica
 - 2.11 Formación en derechos humanos, del refugiado y derecho internacional humanitario
 - 2.12 Puestos de control y centros de recepción
 - 2.13 Procedimientos eficientes de determinación del estatuto
 - 2.14 Garantizar el registro y la documentación
 - 2.18 Campañas masivas de información y de sensibilización de la comunidad
 - 2.19 Medidas de coexistencia
 - 2.21 Presencia y eficacia de la policía en los campamentos, centros y asentamientos
-

Otras referencias

- ACNUR, *Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo* de 1967. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>
- ACNUR, *Directrices revisadas del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo*, 26 de febrero de 1999. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1929>
- Asamblea General de la ONU, *Convención sobre los Derechos del Niño*, 20 de noviembre de 1989, las Naciones Unidas, Serie de Tratados, Vol. 1577, pág. 3. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0021>

- Asamblea General de Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 16 de diciembre 1966, las Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 999, pág. 171. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015>
- Asamblea General de la ONU, *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, 14 de diciembre de 1950, A /RES/428(V). En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0004>
- ACNUR, *Volver a lo esencial: El derecho a la libertad y la seguridad de la persona y las “alternativas a la detención” de refugiados, solicitantes de asilo, apátridas y otros migrantes*, abril de 2011, PPLA/2011/01.Rev.1. En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7533.pdf?view=1>

Devolución y expulsión arbitrarias

Escenario A: *Un nacional de un Estado de África entró a un Estado europeo con una visa otorgada a los efectos de contraer matrimonio con una nacional del país. A su llegada solicitó asilo, pero el órgano administrativo de asilo rechazó su solicitud. El hombre tenía el derecho a apelar ante un tribunal en un lapso de tres días y, por ley, la interposición de un recurso suspendía la decisión del organismo de asilo. Sin embargo, fue expulsado de inmediato a un tercer país, que a su vez lo devolvió a su país de origen. Él pertenece a un grupo minoritario que tiene fundado temor de persecución por motivo de su raza y religión. Las autoridades estatales no están dispuestas a protegerles (Escenario hipotético sobre la base de casos reales).*

Escenario B: *Un conflicto armado no internacional estalló en el país A. Las fuerzas armadas, controladas por el grupo étnico mayoritario, llevaron en masa a una minoría étnica a la frontera con el vecino país B. En éste también vive una importante minoría del mismo origen étnico que los expulsados del País A. Por temor a la desestabilización étnica, el país B cerró su frontera. Durante un largo tiempo, varios miles de personas quedaron varadas entre los dos pasos fronterizos oficiales (Escenario hipotético con base en casos reales).*

¿Qué es?

La **expulsión arbitraria** consiste en enviar a otro país (donde no será perseguido) a un solicitante de asilo, refugiado o apátrida que se encuentra legalmente en el territorio del Estado de acogida, sin que el procedimiento se haga de conformidad con el artículo 32 de la Convención de 1951 ni el artículo 31 de la Convención de 1954. La expulsión sólo puede darse por razones de seguridad nacional y de orden público. Se debe iniciar tan sólo como medida de último recurso y si es el único medio práctico para proteger los intereses legítimos del Estado. El término “legalmente en el territorio” significa no sólo “permanencia” o “residencia”, sino también cualquier forma de presencia autorizada, incluso temporal. Se debe considerar que los solicitantes de asilo que han entrado o permanecen en un Estado de acogida de manera ilegal, pero cuyo procedimiento de determinación de la condición se ha iniciado, están “legalmente en el territorio”.

Cualquier autoridad administrativa o judicial puede tomar una decisión de expulsión, pero esta también debe respetar el debido proceso. Esto significa que un solicitante de asilo, refugiado o apátrida debe disponer de un período razonable de tiempo para buscar su admisión legal en otro país. El Estado de acogida podrá aplicar las medidas internas que considere necesarias durante este tiempo (como la detención).

Refoulement. Prohibido por el artículo 33 de la Convención de 1951, es la expulsión o el regreso de un solicitante de asilo o refugiado a un país donde su vida o su libertad peligran por uno o más de los cinco motivos de la Convención. Sólo es admisible si hay motivos razonables para considerar que la persona representa un peligro para la seguridad del país donde está, o si ha sido condenado (por sentencia firme) por un delito particularmente grave y constituye un peligro para la comunidad de ese país. Es irrelevante si la persona se encuentra legalmente en el país de acogida o no.

Refoulement. Prohibido por una amplia gama de instrumentos de derechos humanos (entre ellos la CAT, el ICCPR, el CEDH), es la expulsión o devolución de un solicitante de asilo, refugiado o apátrida a un país donde corre el riesgo de ser privado de su vida o sometido a tortura o tratos inhumanos o degradantes. Está prohibido en todas las circunstancias, incluso en el contexto de la lucha contra el terrorismo durante conflictos armados.

¿De qué se trata este tema?

La **expulsión arbitraria** se puede ejecutar por cualquier medida que obligue a un solicitante de asilo, refugiado o apátrida a abandonar el territorio de un Estado de acogida, donde está en forma legal. Esto incluye el traslado forzoso a raíz de una orden de expulsión y también una prohibición de residencia, cuyo efecto sería que la persona en cuestión abandonase el territorio del Estado de acogida. Puede afectar a los solicitantes de asilo, los refugiados de la Convención y por mandato, y a quienes se les ha concedido protección complementaria (subsidiaria).

Los apátridas están protegidos contra la expulsión arbitraria sólo si se encuentran legalmente en el territorio de un país. En caso contrario, aun cuando tengan su residencia habitual allí, pueden estar sujetos a un ciclo de arrestos y detenciones, ya que pueden ser obligados a abandonar el país sin tener otro adonde ir.

El **refoulement** puede hacerse mediante la expulsión, así como cualquier otra forma de traslado forzoso de los solicitantes de asilo y los refugiados, como deportación, extradición, transferencia informal o “entrega”. Estos son ejemplos típicos de devolución:

- Expulsión o devolución de un solicitante de asilo o refugiado a su país de origen, o en el caso de un refugiado apátrida, al país de residencia habitual.
- Expulsión o devolución de un solicitante de asilo o refugiado a un tercer país donde estaría expuesto a persecución, amenaza a la vida, tortura o trato inhumano o degradante.
- Expulsión o devolución de un solicitante de asilo o refugiado a un país donde esté en riesgo de ser enviado a cualquier otro país donde estaría expuesto a persecución, amenaza a la vida, tortura o trato inhumano o degradante, o castigo.

Esta situación se conoce como devolución en “cadena” o “indirecta”.

En la práctica, la devolución puede afectar a los refugiados solicitantes de asilo, los refugiados de la Convención y por mandato, y a las personas que gozan de protección complementaria o subsidiaria. También puede afectar a los solicitantes de asilo cuyas peticiones han sido rechazadas, y las personas de interés cuya condición de refugiado o protección complementaria ha cesado o ha sido revocada o anulada, en un procedimiento que no ha sido eficiente o no ha estado acorde con las normas internacionales.

Las medidas de rechazo o no admisión de los solicitantes de asilo y refugiados en la frontera equivalen a devolución. El principio de no devolución tiene una aplicabilidad extraterritorial. La devolución se puede producir en la frontera, en alta mar, incluso en el territorio de otro Estado. La cuestión clave es si las personas de interés están bajo el control efectivo y la autoridad del Estado, y no si están en el territorio nacional del Estado o en un territorio que esté por ley bajo el control soberano del Estado.

Posibles causas y detonantes

- Por diversas razones, el gobierno es reacio a permitir el acceso al territorio y el estatuto, a menudo argumenta preocupaciones respecto a la soberanía y la estabilidad.
- La policía o los guardias de frontera, en los puntos de entrada y dentro del territorio, no están debidamente informados de los procedimientos que deben seguir.
- Las autoridades simplemente no cumplen los principios de no expulsión arbitraria y no devolución.
- La vigilancia en las fronteras y la presencia del ACNUR y sus socios son insuficientes.
- Las personas de interés no tienen documentos de identidad que confirmen su situación.
- No se ha determinado formalmente el estatuto de las personas de interés.

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- ¿El Estado de acogida concede acceso a su territorio y a procedimientos justos y eficientes para determinar la condición a las personas que buscan protección internacional? El principio de no devolución es de particular importancia para los solicitantes de asilo. Debido a que pueden ser refugiados, no se les debe devolver o expulsar mientras se hace una determinación definitiva de su estado.

- ¿El Estado de acogida les concede a las personas de interés que afirman ser apátridas el derecho a permanecer en su territorio hasta el examen de su solicitud, y acceso a procedimientos justos y eficientes de determinación de la apatridia?
- ¿Usted ha centrado sus actividades en la prevención de la expulsión arbitraria y la devolución, en lugar de simplemente responder a ella?
- ¿Ha tomado su oficina todas las medidas razonables y posibles para evitar la expulsión arbitraria y la devolución, y para responder adecuadamente cuando se producen? El Representante del ACNUR tiene un papel clave para asegurar esto.
- ¿Ha recopilado y verificado la información con el fin de documentar adecuadamente las intervenciones para prevenir o responder a los incidentes de expulsión arbitraria y devolución?
- Recuerde que el ACNUR nunca, en ningún caso, apoya, ayuda o facilita las acciones de terceros que conduzcan a la expulsión arbitraria o la devolución, o que comprometan la capacidad de la Oficina de respetar el principio de no devolución.

Acciones Inmediatas

Comunicación interna

- Comunique los casos de expulsión arbitraria y devolución (o el riesgo de ellos) al Director del Bureau y el Director de la DIP, con copia al oficial de Mesa, asesores jurídicos regionales del Bureau y asistentes ejecutivos del Director del Bureau y del Director de la DIP.
- Solicite una misión oficial de alto nivel para dar seguimiento a los incidentes.
- El Representante en la oficina del país o en la Oficina Regional se asegurará de que todo el personal pertinente en la operación, incluidos los oficiales de información pública nacionales y regionales, y los socios, en su caso, se mantengan continuamente informados sobre la evolución del incidente.

- La comunicación al Bureau y la DIP debe incluir los siguientes datos: la oficina que informa; el tipo de incidente de protección; fecha y la fuente de la información recibida por la oficina; los detalles de las personas de interés afectadas (edad, sexo, composición familiar, etc.); los hechos relacionados con el incidente, incluidas las medidas ya adoptadas y sus resultados; información de contexto adicional; las correspondientes medidas adoptadas o propuestas por los demás (por ejemplo, abogados, las ONG, las organizaciones intergubernamentales); otras medidas recomendadas; detalles de los puntos focales que manejan el incidente y los adjuntos pertinentes.
- Se debe obtener información de todas las fuentes disponibles, incluyendo de los medios de comunicación. Haga esfuerzos para que la información que transmite sea correcta y haya sido verificada. Indique fuentes de información y si ha sido confirmada por otra fuente o si no fue posible verificar.

En relación con las autoridades y los tribunales nacionales

- Exprese pesar o protesta ante las autoridades, tanto por escrito como verbalmente.
- Pida garantías, por escrito y verbalmente, de que en el futuro no se producirán incidentes similares.
- Solicite a las autoridades competentes reiterar públicamente su compromiso con los principios de protección.
- Solicite una investigación conjunta o independiente para determinar las causas de la expulsión arbitraria o la devolución, la secuencia de eventos y las acciones o comunicaciones que podrían haberla evitado. Comparta y debata las conclusiones con las autoridades pertinentes.
- Inicie una intervención de la corte, por medio de una carta del ACNUR como “amigo de la Corte” (escrito *amicus curiae*) o una opinión consultiva, o prestando apoyo informal al tribunal u otro órgano, a la persona en cuestión o a su abogado en el proceso de apelación.

La comunicación con las autoridades nacionales

Dependiendo de la urgencia y la gravedad del caso, su comunicación con las autoridades nacionales debe tomar una de las formas siguientes:

- Una carta del Representante Regional o en el país.
- Una carta del Director del Bureau y / o el Director de la DIP.
- Una nota verbal emitida a nivel del terreno o de la Sede.
- Una llamada o una carta del Alto Comisionado Adjunto (P).
- Una llamada o una carta del Alto Comisionado, al nivel gubernamental apropiado en Ginebra o en el país de acogida.

1.21

En relación con las partes interesadas externas

- Solicite y cuente con el apoyo de actores externos, en particular: terceros países; ONG nacionales e internacionales, sobre todo las que prestan asistencia jurídica gratuita; otros agentes de protección (OACDH, Consejo de Europa, los relatores especiales, etc.).
- Refleje los incidentes devolución en los aportes del ACNUR a los informes de derechos humanos, los informes preparados por terceros países y las ONG internacionales, y otras evaluaciones del sistema de protección nacional que producen los organismos regionales o internacionales.

En relación con los medios

- Evalúe las ventajas y los riesgos de recurrir a los medios de comunicación. Entre las posibles intervenciones con ellos, puede incluir una declaración de pesar o de protesta después de una expulsión o devolución arbitraria. Si es posible, con anterioridad informe al gobierno de la intención del ACNUR de hacer público el problema. Dele seguimiento a las reacciones en los medios de comunicación. Reaccione objetivamente a las críticas que se hagan al ACNUR.

- Dependiendo del caso, es posible que decida hacer frente a los medios de comunicación locales, regionales e internacionales (en ese orden o simultáneamente).

En relación con el país de origen o un tercer país

Una vez que se ha producido un incidente de expulsión o devolución arbitraria:

- Informe de inmediato al ACNUR en el país de origen o en el país de tránsito a donde ha sido enviada la persona.
- Explore las posibles medidas de seguimiento por adoptarse en el país de origen, incluyendo pero no limitado a lo siguiente:
 - Supervisar las llegadas en puertos y zonas fronterizas.
 - Visitar los centros de detención para hablar con aquellos que han sido expulsados y detenidos.
 - Alertar a las agencias hermanas y socios y pedirles vigilar la situación.
 - Ofrecer reasentamiento de emergencia.
 - Solicitar a otros países (a través de las capitales, embajadas o misiones) intervenir ante el país de origen.
- Se pueden tomar acciones similares en un tercer país al que una persona haya sido enviada.

Acciones preventivas

En relación con las autoridades nacionales

- Averigüe los motivos de preocupación del gobierno y, junto con él, busque la manera de abordarlos y evitar la expulsión y devolución arbitrarias.
- Solicite garantías formales y por escrito de que no tendrán lugar incidentes de expulsión y devolución arbitrarias. Cuando se den garantías sólo de manera informal, comunique por escrito a las autoridades el entendimiento de la oficina de las garantías informales recibidas.

- Solicite a las autoridades tomar medidas administrativas y ejecutivas específicas de carácter preventivo.
- Explore posibles compensaciones.
- Solicite a las autoridades competentes que reiteren públicamente su compromiso con los principios de protección.
- Ofrezca apoyo operativo de protección para evitar incidentes de devolución.
- Ofrezca la posibilidad del reasentamiento de emergencia.
- Expresé preocupación ante las autoridades y subraye las posibles consecuencias de la devolución de las personas de interés. Alerté de las reacciones que pueden esperar del ACNUR y de otras partes interesadas.

1.21

En relación con órganos y tribunales de apelación

- Explore la disponibilidad de medidas cautelares eficaces y las posibilidades de recurso nacional, regional o internacional. Los organismos con los que es posible que desee intervenir (ya sea directamente o a través de un abogado que represente el caso), con el fin de prevenir, impugnar o pedir la reparación de una decisión o de una decisión planificada para expulsar a una persona, pueden ser judiciales o administrativos.
- Inicie una intervención de la corte, por medio de una carta del ACNUR como “amigo de la Corte” (escrito *amicus curiae*) o una opinión consultiva, o preste apoyo informal al tribunal u otro órgano, a la persona en cuestión o a su abogado en el proceso de apelación.

En relación con las partes interesadas externas

- Solicite y cuente con el apoyo de actores externos, en particular: terceros países; ONG nacionales e internacionales, sobre todo las que prestan asistencia jurídica gratuita, y otros agentes de protección (OACDH, Consejo de Europa, los relatores especiales, etc.)
- Esté preparado y alerta. Trabaje y coordine estrechamente con sus socios ejecutores, en especial con los que ofrecen asistencia jurídica gratuita, para tomar medidas inmediatas con los órganos administrativos y judiciales. Asegúrese de recibir información periódica sobre el paradero de las personas de interés y su bienestar.

En relación con los medios de comunicación

- Dependiendo de las circunstancias, puede ser adecuado hacer una declaración pública dirigida a prevenir la expulsión y devolución arbitrarias. Anticipe las cuestiones y preguntas que pueden plantear los medios de comunicación y desarrolle con antelación las probables respuestas. En general, dé seguimiento a los medios de comunicación para obtener información acerca de las políticas nacionales sobre el tema, y también acerca de la imagen general del ACNUR.

Respuestas pertinentes

- 2.5 Mejoría de la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales
- 2.6 Acceso a la justicia
- 2.7 Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar en casos de amenazas a la seguridad
- 2.8 Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y la práctica
- 2.9 Promoción del uso del Código de Conducta
- 2.11 Formación derechos humanos, del refugiado y derecho internacional humanitario
- 2.12 Puestos de control y centros de recepción
- 2.13 Procedimientos eficientes de determinación del estatuto
- 2.14 Asegurar el registro y la documentación

- 2.15 Reasentamiento
 - 2.18 Campañas masivas de información y de sensibilización de la comunidad
 - 2.19 Medidas de coexistencia
 - 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad
-

Otras referencias

- ACNUR, *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y su Protocolo de 1967*, 26 de enero de 2007. En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7123pdf?view=1>.
- ACNUR, *Nota informal sobre la expulsión y la prohibición de la devolución en virtud del derecho internacional del refugiado*, 11 de agosto de 2006 [interna]. En inglés en: [http://swigea56.hcrnet.ch/refworld docid/4786315e2.html](http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4786315e2.html).
- ACNUR, *Nota sobre la expulsión de los refugiados y apátridas en virtud de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y su Protocolo de 1967, y la Convención de 1954 sobre el estatuto de los apátridas*, julio de 2009 [interna]. En: <http://swigea56.hcrnet.chrefworld docid/4a83c8722.html/>
- ACNUR, *Procedimientos operativos estándar para afrontar la devolución o el riesgo inminente de devolución [interna]*, abril de 2010. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4d08b6e32.html>.
- ACNUR, *El principio de no devolución como norma de derecho internacional consuetudinario. Respuesta a las preguntas planteadas al ACNUR por el Tribunal Federal Constitucional de la República Federal de Alemania en los casos 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93*, 31 de enero de 1994. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/437b6db64.html>.
- ACNUR, *Nota del ACNUR sobre el principio de no devolución*, noviembre de 1997. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/438c6d972.html>.

Artefactos explosivos improvisados y fuego cruzado

Poco después del cese en el conflicto interno en el país de acogida, el autobús que el ACNUR había conseguido para ayudar a transportar a los niños de interés desde la capital a un pueblo cercano, chocó contra un artefacto explosivo improvisado 2 kilómetros antes de llegar a su destino. No hubo víctimas y el autobús sufrió daños menores. Al día siguiente, en una búsqueda por la zona, se encontraron otros dos dispositivos incendiarios ocultos en bolsas de plástico, cerca del lugar del incidente. (Escenario hipotético con base en una experiencia real.)

¿Qué es?

Un artefacto explosivo improvisado (AEI), también conocido como bomba de carretera, es una bomba de fabricación casera construida y utilizada de manera que no está de acuerdo con la práctica militar convencional. Puede estar construido a partir de explosivos militares convencionales, tales como rondas de artillería, o con un compuesto de fertilizante comercial unido a un detonador.

Fuego cruzado. Quedar “atrapados en fuego cruzado” es una expresión que a menudo se refiere a las bajas no deseadas, ya sean muertos o heridos, de personas que se exponen inadvertidamente (espectadores, etc.) a los disparos en una batalla o un enfrentamiento armado, en condiciones de que les alcanzan las balas de cualquier bando. En tales casos, a menudo los individuos atrapados en el fuego cruzado no son el objetivo previsto y se les considera daños colaterales.

- **Artefacto explosivo improvisado a control remoto (AEICRA).** Dispositivo que se puede detonar a la distancia, ya sea por frecuencias de radio o mecánicamente (de alambre).
- **Artefacto explosivo improvisado corporal o personal (AEIC/ AEIP).** Dispositivo colocado en el cuerpo del atacante, por lo general en un tipo de chaleco adaptado especialmente.
- **Bomba trampa (“bomba lapa”).** Todo tipo de artefacto explosivo que se puede adherir a las partes de abajo de un vehículo, ya sea magnéticamente o mediante un material adhesivo.

- **Artefacto explosivo improvisado instalado en vehículo (AEIV).** Este es un término militar para denominar al coche bomba o camión bomba. El blanco puede ser estático o móvil.
- **Fuego de armas ligeras.** Las armas ligeras son armas de fuego u otras armas de fuego directo de menos de 20 mm de calibre, incluidas ametralladoras pesadas y granadas de mano.
- **Fuego indirecto (IDF),** por ejemplo, por morteros o cohetes. Disparos hechos con un arma sin depender de una línea de visión directa entre ésta y su objetivo.
- **Ataque complejo.** Ataque bien organizado y bien ejecutado con fuego directo e indirecto, incluido el uso de AEI.

Posibles causas y detonantes

- Presencia en las zonas de conflicto.
- Uso indiscriminado de armas.
- Seguridad inadecuada.
- Altos niveles de crímenes violentos.

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- ¿Se han analizado y evaluado los métodos y tácticas que utilizan las partes en el conflicto?
- ¿Todas las partes en el conflicto consideran al ACNUR como neutral?
- ¿Se actualiza periódicamente la evaluación de riesgos de seguridad para reflejar los cambios en el entorno de seguridad que pueden resultar en un aumento o cambio en los tipos y patrones de incidentes?
- ¿La evaluación de riesgos de seguridad indica la posibilidad de ataques a la ONU, las fuerzas de seguridad o de las entidades gubernamentales e instalaciones?
- ¿Cuál es la prevalencia de los atentados suicidas?
- ¿Se consideran aceptables o normales los conflictos entre clanes o los asesinatos por honor o venganza?

- ¿Qué tipos de AEI se están utilizando?
- ¿Existen procedimientos operativos estándar para la seguridad de la circulación de la ONU y los convoyes?
- ¿Los hospitales y servicios de emergencia tienen la capacidad de responder a los incidentes?

Acciones inmediatas

En caso de detonación de un explosivo (o de amenaza)

- Evacúe la zona lo más rápidamente posible, a una distancia de por lo menos 200 metros.
- Informe el incidente a la sala de radio o los servicios de emergencia y la policía. Deben existir procedimientos operativos estándar para este tipo de información.
- Si ha estallado el AEI, determine si hay lesionados y garantice la asistencia médica adecuada, si está disponible.
- Alerta a las personas de interés, la comunidad de acogida, la comunidad humanitaria y el personal del ACNUR para evitar el movimiento en la zona o hacia allá. Si es posible, evite la entrada en la zona hasta que no lleguen las fuerzas de seguridad.
- Si es posible, preste los primeros auxilios y cuidados mientras llega personal médico calificado.
- Trate de descubrir cuál era el objetivo del ataque, los motivos y el *modus operandi*.
- Manténgase alejado de la escena de las explosiones, hasta que las autoridades competentes la declaren segura. Puede haber dispositivos secundarios que causen más víctimas.

Si queda atrapado en fuego cruzado

- Salga de la zona lo más pronto posible y alerte a otros para que la eviten.
- Busque resguardo apropiado, dependiendo del tipo de amenaza.

1.22

- Reporte el incidente a la sala de radio apegándose a los procedimientos operativos estándar, para asegurar que nadie entre en la zona.
- Informe el incidente a las fuerzas de seguridad para que tomen las medidas apropiadas, según los procedimientos operativos estándar.
- Considere las implicaciones de seguridad de prestar asistencia a las personas involucradas en el conflicto, porque las partes pueden considerar que usted ha tomado partido.

Acciones preventivas

- Asegúrese de que las personas de interés y el personal son conscientes de los procedimientos por seguir si estalla o se detecta un AEI.
- Solicite una evaluación de los riesgos de seguridad para determinar las medidas apropiadas de mitigación. Paralelamente, analice los patrones para determinar los objetivos, la frecuencia y posibles lugares.
- Utilice rutas alternas o las mismas rutas después de que las fuerzas de seguridad las hayan revisado y aprobado. Entienda la dinámica de la seguridad en las áreas operacionales del ACNUR y consulte con los interlocutores de confianza antes de viajar.
- Trate de no hacer actividades del programa cerca de instalaciones militares y otros lugares identificados como posibles objetivos en el análisis de patrones y la evaluación de riesgos de seguridad.
- Participe en las campañas de información masivas y de sensibilización de la comunidad y las estrategias para asegurar que todas las comunidades entiendan las actividades del ACNUR y los principios humanitarios.
- Desarrolle mecanismos y procedimientos operativos estándar que permitan a las personas de interés informar de cualquier tensión que se esté acumulando y que pueda dar lugar a hostilidades e incidentes.

- Asegúrese de que el personal y las personas de interés son conscientes de la ubicación de las instalaciones médicas más cercanas. Asegúrese de que estén familiarizados con los procedimientos operativos estándar para alertar a los servicios de seguridad y de emergencia después de un incidente.
- Trate de asegurar que personas de interés y el personal, sobre todo en los campamentos y asentamientos, reciban formación en primeros auxilios.
- Considere el uso de bolsas de arena en centros comunitarios o centros de reunión de las personas de interés, si son vulnerables a los AEI. Revise las medidas de seguridad antes de reuniones y encuentros.
- Cuando sea posible, colabore con el CICR en cuestiones de su mandato para aumentar la seguridad y la protección de las personas de interés.

Respuestas pertinentes

- | | |
|------|---|
| 2.3 | Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud |
| 2.4 | Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental |
| 2.5 | Mejoría de la capacidad de las instituciones y de las ONG nacionales |
| 2.10 | Programas de reforma del sector seguridad y de desarme, desmovilización y reintegración |
| 2.11 | Formación en derechos humanos, de los refugiados y derecho internacional humanitario |
| 2.18 | Campañas masivas de información y de sensibilización de la comunidad |

1.23 Minas terrestres y artefactos explosivos sin detonar

Un mini bus pasó sobre una mina antitanque colocada en el borde de la carretera, a las afueras de la aldea. Cinco pasajeros murieron y siete resultaron gravemente heridos. Fue el tercer accidente grave con minas en ese mismo pueblo en pocas semanas. La zona, anteriormente en la primera línea del conflicto, ahora está muy poblada. Aunque se había iniciado la remoción de las minas sembradas durante el conflicto, no se había completado ni emitido un certificado de autorización y liberación de terrenos despejados. (Escenario hipotético sobre la base de experiencias reales.)

¿Qué es?

Las minas terrestres y las municiones sin explotar (MUSE) matan y mutilan a un sinnúmero de personas, a menudo porque no se sabe dónde están, cómo se ven y qué peligro representan.

Las minas terrestres están diseñadas para matar o herir a la gente o para dañar y destruir los vehículos. Cuando estalla una, su carga explosiva o los fragmentos de metal causan lesiones o la muerte. Las minas pueden detonar de muchas maneras y vienen en una variedad de formas y tamaños, lo que las hace difíciles de detectar. A veces se las utiliza para infundir miedo en las comunidades y se pueden encontrar en zonas escolares y agrícolas.

Las municiones sin explotar son misiles, proyectiles, cohetes, bombas de racimo, proyectiles explosivos u otros artefactos explosivos que por lo general quedan dispersos durante los combates. Puede que no hayan detonado entonces, pero un ligero movimiento las puede hacer volar.

Las campañas de sensibilización sobre las minas terrestres y los MUSE, así como la educación sobre el riesgo de las minas, son claves para prevenir accidentes y salvar vidas de la población local y las personas de interés que viven en antiguas zonas de conflicto o donde este continúa.

1.23

¿De qué se trata este tema?

Este tema trata sobre situaciones en las que (i) se ha informado de la presencia de minas o municiones sin estallar; (ii) el ACNUR está facilitando o promoviendo el regreso de las personas de interés a las zonas donde hubo conflicto, y (iii) el ACNUR está estableciendo o mantiene un campamento, un asentamiento, un centro de tránsito, un punto de reunión o un centro de tránsito en una zona donde se vivió el conflicto.

Posibles causas y detonantes

- Se ha localizado una mina o munición sin estallar.
 - Los habitantes informan haber escuchado una explosión.
 - Una explosión hirió o mató un animal.
 - En la zona hubo intensos combates y uso de morteros, lanzagranadas, minas terrestres y otras armas.
 - La artillería ha causado daño significativo en casas o en infraestructura.
 - No se ha hecho limpieza de minas, o no se ha completado, después de un conflicto.
 - Falta información sobre la ubicación de las minas y las municiones sin estallar.
 - Terremotos, erosión del terreno, inundaciones, tsunamis u otros riesgos naturales pueden haber movido las minas o las MUSE.
-

¿Qué se debe tomar en cuenta?

- ¿Cuáles son las partes en el conflicto y qué armamento han usado?
- ¿Se sabe si las partes en el conflicto han usado minas o artillería pesada?
- ¿Qué tipo de minas se han usado en el pasado? ¿Son manufacturadas localmente?
- ¿Se ha usado esta tierra en el pasado como base o campamento militar?
- ¿Cómo se pueden detonar estas minas en cuestión?
- ¿Los registros históricos sugieren que se usaron minas en este lugar, que se colocaron minas trampa en las casas?

- ¿Se ha cubierto la zona de maleza densamente por lo que es posible que haya minas o MUSE ocultas?
- ¿Cuáles son las señales de advertencia que usan los habitantes para identificar minas, campos minados y MUSE?
- ¿Cuál es la respuesta del gobierno a las minas y las MUSE? ¿Se ha adherido a la Convención de 1997 de la ONU sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción?
- ¿Qué capacidad existe en el país para remover minas? ¿Existe una cobertura adecuada para los equipos humanitarios de remoción de minas?
- ¿Qué actitud tienen las autoridades hacia la remoción de minas, sobre todo en las zonas delicadas?
- ¿Cuál es el nivel de conciencia sobre las minas y las MUSE entre la comunidad local? ¿La población ha estado desplazada por mucho tiempo?
- ¿Existen grupos específicos en mayor riesgo a causa de las minas y las MUSE? ¿Han sido claramente identificados?
- ¿Hay un plan para trasladar a la población o para instarla a que se traslade a zonas donde se sospecha existen minas o MUSE?

Acciones inmediatas

Sensibilización y movilización de la comunidad

Organice una campaña de sensibilización de la comunidad y movilice a las personas de interés y la comunidad de acogida afectada, transmitiendo la siguiente información:

- Las minas y las MUSE son peligrosas.
- Siga estrictamente las instrucciones que reciba de restringir la circulación hacia la zona afectada.
- Preste atención a las advertencias.
- Familiarícese con las marcas y las señales referentes al trabajo con las minas.
- Busque información actualizada y exacta acerca de la ubicación de las minas terrestres y las MUSE.

- Permanezca sobre superficies duras. Evite zanjas, drenajes, baches o cualquier lugar donde pueda haber plantada o pueda haber caído una MUSE.
- Informe de los incidentes o la ubicación de minas o de MUSE que detecten al Servicio de las Naciones Unidas de Acción contra las Minas (UNMAS) o la agencia gubernamental de acción contra las minas (donde la hubiere), para conseguir ayuda.
- Trate de demarcar el área usando letreros, cintas, etc.

Después de una explosión

- Garantice que se ofrezca tratamiento médico adecuado de inmediato (si está disponible).
- Alerta a la sala de radio de forma que el hospital, la policía y otros servicios de emergencia se puedan poner en reserva, ofrecer escoltas, etc.
- Insista en que gente que está en las cercanías debe permanecer en su lugar y esperar la asistencia y el apoyo de especialistas, según se requiera. Si hay personas en un vehículo cerca de la mina, deben permanecer en él mientras llega el apoyo de los especialistas, a menos de que el vehículo esté en llamas.
- Si una persona está lesionada y usted puede prestar ayuda, hágalo sin ponerse en riesgo. No entre a las zonas minadas.
- Si la víctima está atrapada en una zona minada y está a la espera de apoyo médico y de acción antiminas, hable con ella para tranquilizarle y brindarle apoyo.

Zonas de seguridad

- El asesor de seguridad o el oficial de seguridad del Departamento de Seguridad de la ONU debe evaluar los riesgos para comprender el grado de amenaza que representan las minas y las municiones sin estallar.

Acciones preventivas

- Al planificar los campamentos y asentamientos, centros de tránsito, puntos de reunión y estaciones de paso o el regreso de las personas de interés a las zonas donde hubo conflicto armado, póngase en contacto con UNMAS y la agencia gubernamental de acción contra las minas para identificar zonas seguras y rutas desminadas.
- Identifique los comportamientos de riesgo que pueden dar lugar a incidentes, por ejemplo la recolección de leña u otras actividades impulsadas por la necesidad económica. Advierta a las personas de interés que no deben practicar estas actividades en las zonas contaminadas y ayude a encontrar lugares seguros, o brinde o sustituya los elementos que necesitan para satisfacer sus necesidades básicas.
- Cuando UNMAS o la agencia de gobierno hayan completado la evaluación, obtenga un certificado de las labores de saneamiento para confirmar que la zona en cuestión está a salvo.
- Defina con claridad y sin ambigüedad, el área que se considera segura y limpia. Garantice que las autoridades relativas a las minas han identificado y demarcado toda área que no se haya despejado y que pudiera estar contaminada. Solicite la demarcación de las áreas descontaminadas; puede ser necesario hacer esto con frecuencia debido a las condiciones climáticas.
- Establezca mecanismos de notificación de incidentes de minas con la población local, el personal de seguridad y las autoridades gubernamentales responsables de las minas y las MUSE.

Asistencia médica

- Identifique los servicios médicos y de rehabilitación en su área de operación, incluyendo los que ofrezcan los organismos asociados, tales como el CICR y Handicap

1.23

International. Conozca sus capacidades y tenga a la mano la información de contacto, para facilitar la respuesta en caso de incidente.

- Abogue ante las autoridades competentes y sus socios para asegurar que las víctimas y sobrevivientes de las minas y municiones sin estallar y sus familias tengan acceso al cuidado de la salud y la rehabilitación, reinserción y el apoyo socio-económico que necesitan.

Información y concienciación de la comunidad

- Eduque sobre el riesgo de las minas y anime a los líderes comunitarios y religiosos a movilizar el apoyo para informar sobre el tema.
- Desarrolle una estrategia de comunicación usando una variedad de soportes audiovisuales.
- Cuando existe amenaza a largo plazo de minas y de MUSE son muy importantes los enfoques participativos: mapeo, técnicas de niño a niño, encuestas, discusiones en grupo y grupos focales de la comunidad.
- Asegúrese de que las personas de interés sepan dónde y con quién deben ponerse en contacto si descubren minas o municiones sin explotar.
- Asegúrese de que la educación sobre el riesgo de las minas se incluya en los programas escolares y otras actividades educativas y de capacitación en las áreas afectadas por minas.
- Establezca mecanismos para llevar a cabo la formación sobre los riesgos de las minas antes de que la gente regrese a su lugar de origen, para que sean plenamente conscientes de los peligros y las acciones por tomar en caso de accidente o de que se detecte una mina o MUSE.

Promoción

- Comprenda el plan de acción antiminas del gobierno y su estrategia para los retornados.
- Haga un llamado para el despliegue de equipos humanitarios de remoción de minas, guiados por las Normas Internacionales de Acción contra las Minas (IMAS).

- Hable con los habitantes locales, con las contrapartes gubernamentales, los equipos humanitarios locales de remoción de minas, militares y agentes no estatales, si es del caso.
- Asegúrese de que se respete el carácter civil de las personas de interés y que éstas no se vean obligadas a ocultar las minas o las MUSE, o a removerlas o pasarlas a las facciones involucradas en el conflicto

Respuestas pertinentes

- 2.2 Selección del lugar y planificación
- 2.3 Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud
- 2.4 Acceso a programas de apoyo psicosocial y de salud mental
- 2.5 Mejoría de la capacidad de las instituciones y de las ONG nacionales
- 2.10 Programas de reforma del sector seguridad y de desarme, desmovilización y reintegración
- 2.11 Formación en derechos humanos, de los refugiados y derecho internacional humanitario
- 2.12 Puestos de control y centros de recepción
- 2.15 Reasentamiento
- 2.18 Campañas masivas de información y de sensibilización de la comunidad
- 2.22 Reubicación interna y casas de seguridad

1.23

Otras referencias

- CARE International, *Manual de seguridad sobre minas terrestres y MUSE*, Naciones Unidas, 2000. En: <http://www.eisf.eu/resources/library/CARElandmineUXOHandbook.pdf>.
- E-Mine, *Red de Información Electrónica sobre Minas*. En inglés en: <http://www.mineaction.org>.
- *Centro Internacional de Desminado Humanitario (GICHD) de Ginebra*. En: <http://www.gichd.org>.
- GICHD, *Guía para las normas internacionales de la acción antiminas*, 2007.
- *Comité Internacional de la Cruz Roja*. En: <http://www.icrc.org>.

2

Segunda parte
Respuestas

2.1

Acceso a los servicios esenciales y las necesidades básicas

Definición ¿Qué es?

Después de llegar a un nuevo país, a menudo con pocas posesiones o ninguna, las personas de interés necesitan ayuda para cubrir las necesidades básicas. Un entorno seguro y estable en el país de acogida es un requisito esencial para garantizar el acceso y la prestación de los servicios esenciales y cubrir las necesidades básicas, entre estas: alojamiento adecuado, alimentos y artículos no alimentarios, atención de la salud, educación, agua potable, saneamiento. Esta sección se centra en las oportunidades educativas y el acceso a alimentos, agua y saneamiento. (El acceso a los servicios de salud se aborda por separado.)

Propósito ¿Por qué es útil?

Los principios de los derechos humanos reconocen que todas las personas tienen derecho a ciertos servicios básicos, debido a que son esenciales para mantener la vida y para el desarrollo del potencial humano. Los servicios deben tener la calidad adecuada. La experiencia del ACNUR es que la insuficiente prestación de servicios esenciales o el desigual acceso a ellos generan tensiones entre las personas de interés y las comunidades de acogida, y entre las mismas personas de interés. También es probable que ocurran abusos de poder si la distribución de los servicios esenciales no está debidamente supervisada y administrada. Al satisfacer las necesidades básicas, además, es de vital importancia proteger los derechos de las mujeres y de los grupos marginados en situación de riesgo. La prestación de servicios esenciales y necesidades básicas tiene una función preventiva y le da poder a las personas, lo que contribuye a reducir la incidencia de muchas amenazas a la seguridad.

2.1

Descripción de la respuesta

Principios rectores

- El papel del ACNUR es apoyar a las autoridades nacionales en sus esfuerzos para garantizar el derecho a los servicios esenciales y las necesidades básicas de todas las personas de interés durante todas las fases del desplazamiento, desde el comienzo de una crisis o emergencia, en los entornos urbanos y en situaciones de larga duración, y durante el retorno y la reintegración.
- Todas las personas de interés deben ser protegidas, independientemente de su edad, género, grupo étnico, antecedentes y perfil, y deben recibir servicios básicos que cumplan con las normas humanitarias acordadas, y que sean coherentes con los que están al alcance de las comunidades vecinas.
- Antes de formular una estrategia, en consulta con otros asociados y organismos (como el PMA y UNICEF), establezca objetivos y actividades para la prestación de asistencia material y los servicios básicos, y evalúe las necesidades de las personas de interés utilizando un enfoque participativo basado en la comunidad. Integre un equipo multifuncional para hablar, escuchar y tener en cuenta las necesidades y opiniones de las personas de interés contemplando su edad, género, grupo étnico, antecedentes y perfil.
- Cuando se produce tensión entre las personas de interés y una comunidad de acogida por el acceso a los servicios, en su proceso de consulta los equipos multifuncionales deben reflejar también los puntos de vista de la comunidad de acogida.
- Asegúrese de que las mujeres estén representadas de manera equitativa y participen activamente en la distribución de la asistencia básica y la prestación de servicios básicos.
- Consulte a su asesor de seguridad sobre el terreno, y otros especialistas pertinentes, acerca de la ubicación, diseño físico del sitio y las medidas de seguridad de todos los lugares de distribución.

Educación

Con los gobiernos y las comunidades:

- Sirva de enlace con las autoridades educativas del gobierno para que las personas de interés tengan acceso a la educación temprana, primaria, secundaria y superior, educación de adultos y no formal y capacitación. Coordine la respuesta de los socios en educación y supervise los programas de educación.
- Siga las regulaciones locales sobre la protección del medio ambiente para evitar tensiones al construir o rehabilitar escuelas. Apoye los programas de consolidación de la paz, convivencia y resolución de conflictos que contribuyan a una cultura de paz y respeto.
- Aliente a niños, jóvenes y adultos a participar en la educación. Trabaje con la comunidad para establecer espacios acogedores para los niños para proteger y promover el bienestar de menores y jóvenes.
- Abogue por la abolición de las cuotas escolares para reducir las tensiones entre los grupos. Trabaje con los gobiernos, las ONG, otros actores, así como con las asociaciones de padres y maestros, para combatir la corrupción en la educación. Establezca programas de extensión para niños y jóvenes, a fin de aumentar la participación de todos en la educación.

2.1

Escuelas en los campamentos y asentamientos colectivos

- En el plan formal de estudios y en actividades de educación informal apoye los esfuerzos para fortalecer las habilidades vitales para la supervivencia y mecanismos de afrontamiento. Por ejemplo, sobre minas terrestres y municiones sin estallar, violencia sexual, VIH y SIDA, el acceso a la atención de la salud y la nutrición, y qué hacer en situaciones de desastre.

- Apoye los programas de alimentación escolar y trabaje el tema de la desnutrición en estrecha colaboración con el sector salud. Emplee a maestras, y haga que haya materiales sanitarios en las escuelas para fomentar la asistencia de las niñas.
- Establezca sistemas de referencia y códigos de conducta que permitan a los profesores responder a la violencia, el acoso e inclusive la violencia sexual en los alrededores de las escuelas. Los maestros y el personal docente deben estar capacitados para prestar apoyo y deben estar familiarizados con las opciones de referencia disponibles para niños y jóvenes en caso de violencia o acoso.
- Garantice la seguridad física del entorno de aprendizaje (cercar la escuela, instalar iluminación adecuada y letrinas separadas, remover minas del entorno). Las escuelas deben estar ubicadas en zonas seguras, lejos de amenazas a la seguridad (puestos de control militar, lagos, etc.) Asegúrese de que el ambiente de aprendizaje convencional se adapta para satisfacer las necesidades de los alumnos con discapacidad y capacite a los docentes para que trabajen con niños con discapacidades.
- Los salones de clases deben ser pequeños (<40 alumnos) para promover un ambiente de aprendizaje seguro. Las escuelas deben estar a poca distancia de donde viven los niños pequeños. Se debe tomar en cuenta la seguridad de los niños y las niñas mayores que van caminando a la escuela. Cuando sea necesario, movilice a la comunidad para que acompañe a los estudiantes a la escuela.

Acceso a los alimentos

- Comuníquese con las personas de interés mediante un enfoque de edad, género y diversidad. Establezca un comité de distribución de alimentos que represente a los refugiados en las discusiones sobre el sistema de distribución. Consiga intérpretes locales para

informar a las personas de interés acerca de la distribución. Permita que las personas de interés vean cómo se miden y se distribuyen los productos. Capacite al personal de distribución en la gestión eficaz del sistema de distribución e infórmeles sobre las consecuencias de todo uso indebido de los alimentos. Asegúrese de que ningún grupo de la comunidad de las personas de interés monopolice ni manipule la información.

- Al seleccionar los puntos de distribución, tenga en cuenta la seguridad física de las mujeres y los niños. Consulte al respecto a su asesor de seguridad sobre el terreno. Asegúrese de que las personas de interés que están en mayor riesgo tengan acceso fácil y seguro al suministro de la asistencia. Por ejemplo, considere líneas paralelas de distribución, la distribución en días o lugares específicos, y sistemas de entrega a domicilio basados en la comunidad.
- Ubique personal suficiente (por ejemplo, a los integrantes de los equipos comunitarios de vigilancia) en puntos estratégicos para garantizar que las personas procedan de manera ordenada en la distribución. Ubique los puntos de distribución lejos de zonas muy concurridas, como mercados y hospitales. Marque con claridad los límites del sitio y garantice que los beneficiarios los respeten. Comunique la información de forma oportuna y clara, sobre todo cuando se espere una escasez, a los funcionarios locales, personas de interés, los dirigentes y el comité de alimentos. Cuando haya retrasos o dificultades, comuníquelo con tiempo a las personas de interés para evitar tensiones.

2.1

Agua y saneamiento

- Capacite a las mujeres y a los hombres en el mantenimiento de las instalaciones de agua y saneamiento. Asegúrese de que los centros de distribución de agua y letrinas están en lugares céntricos, seguros y bien iluminados,

apropiados para las necesidades de la comunidad, teniendo en cuenta a las personas con discapacidad y la seguridad de las mujeres, niñas y otras personas con necesidades especiales.

- Organice una campaña de sensibilización de la comunidad para informar a las personas de interés acerca de los riesgos de salud y la importancia de la higiene. Ofrezca una guía práctica sobre los pasos que pueden tomar para protegerse a sí mismos y mejorar la higiene.
- Para evitar tensiones, asegúrese de que los servicios de agua y saneamiento están a disposición de las comunidades de acogida, así como las personas de interés. Con el mismo objetivo, tenga en cuenta los impactos ambientales, al designar los puntos de distribución de agua.
- Tome medidas para la vigilar los puntos de distribución de agua e instalaciones de saneamiento e higiene, para prevenir abusos de poder y corrupción y reducir el riesgo de incidentes de seguridad.

Otras consideraciones

- Los funcionarios del ACNUR y de las agencias implementadoras deben usar un enfoque de edad, género y diversidad para asegurar que las personas de interés que seleccionen para asesorarles en el diseño y la prestación de bienes esenciales y servicios básicos, ya sean líderes o no, sean plenamente representativos de la comunidad y sus subgrupos.
- Considere también las siguientes Respuestas: *Acceso a los programas de salud mental y de apoyo psicosocial; Acceso a asesoría y atención primaria de salud, y Medios de subsistencia*

Otras referencias

- ACNUR, *Escuelas seguras y ambiente de aprendizaje. Cómo prevenir y combatir la violencia en las escuelas de refugiados. Una guía*, junio de 2007. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/469200e82.html>.
- ACNUR, *Educación: Guía de campo*, febrero de 2003. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f1d38124.html>.
- ACNUR y PMA, *Evaluación de la Misión Conjunta (JAM) del ACNUR y el PMA, Directrices*, segunda edición, 2008. En inglés en: <http://www.unhcr.org/45f81d2f2.html>.
- ACNUR, *Distribución de productos básicos. Distribución: El traspaso de bienes a los beneficiarios, de manera justa, de acuerdo con las raciones especificadas, criterios de selección y prioridades*, 1997. En inglés en: <http://www.unhcr.org/3c4d44554.pdf>.
- INEE, *Normas Mínimas para la educación: Preparación, respuesta y recuperación*, 2010. En: http://www.ineesite.org/uploads/documents/store/Minimum_Standards_2010_eng.pdf.
- Proyecto Esfera, *Manual Esfera: Carta humanitaria y Normas mínimas de respuesta a desastres*, 2004, ISBN 92-9139 - 097-6. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d64ad7b1.html>.
- PMA, *Manual de seguridad alimentaria en emergencias (EAE)*, 2009. En inglés en: <http://www.wfp.org/content/emergency-food-security-assessment-handbook>

2.2

Selección del sitio y planeación

Definición ¿Qué es?

Este tema orienta para elegir la mejor ubicación posible y la disposición de los albergues temporales colectivos o de emergencia para las personas desplazadas que carecen de alojamiento. Las zonas elegidas tienen que ser seguras y adecuadas, o que se pueden adecuar, para la construcción de albergues adecuados, agua, saneamiento y otros servicios conexos, lo que permite garantizar la seguridad física y los servicios esenciales para las personas de interés.

Propósito ¿Por qué es útil?

El diseño, la infraestructura y ofrecer un albergue en un campamento, asentamiento o centro colectivo, tienen un impacto directo sobre la seguridad y el bienestar de las personas de interés y, lo que no es menos importante, contribuyen a prevenir la violencia sexual y por motivos de género y otras formas de abuso y explotación. Los campamentos, asentamientos o centros colectivos bien seleccionados y planeados con sensatez, con alojamiento adecuado y una buena infraestructura, salvan vidas y reducen las dificultades que enfrentan las personas de interés. Además, la buena planeación del sitio facilita la prestación equitativa y eficiente de los servicios. La selección del sitio y la planeación deben hacerse con sumo cuidado, en colaboración con las autoridades gubernamentales y las personas de interés, utilizando un enfoque de edad, género y diversidad.

2.2

Descripción de la respuesta

La toma de decisiones y el proceso

- La selección del sitio, la planeación y la provisión de viviendas requieren de un enfoque integrado para la toma de decisiones. Consulte e integre especialistas, además de las personas de interés, para asegurarse de que la respuesta satisface las necesidades de vivienda en general y que se evalúan los recursos.

- Para evitar problemas de protección a largo plazo (conflictos con la comunidad de acogida, por ejemplo) y que el ambiente sea seguro para las personas de interés y apropiado para la entrega de asistencia humanitaria, las decisiones iniciales sobre la ubicación de un campamento, asentamiento o centro colectivo se deben tomar junto con el asesor de seguridad sobre el terreno, el gobierno de acogida, las autoridades y las comunidades locales y las personas de interés.
- Para tomar la decisión final sobre la ubicación y el diseño del sitio se deben evaluar las propuestas en cada uno de los criterios establecidos por el equipo de evaluación, en consulta con las oficinas del ACNUR.
- Cabe señalar que el ACNUR no compra ni alquila tierras para instalar los asentamientos que utilizan las personas de interés. Se debe consultar con la Sede si surgen problemas de uso o derechos de la tierra.

Principios rectores

- Lo ideal es seleccionar y planear los sitios antes de que lleguen las personas de interés, debido a que ese proceso y la calidad de la vivienda que se ofrezca, afectan directamente la prestación de otro tipo de asistencia y de servicios. No siempre es posible seleccionar el sitio de antemano, sobre todo cuando se gestiona una afluencia masiva.
- Para garantizar su seguridad y protección, las personas de interés se deben asentar a una distancia razonable de las fronteras internacionales o de zonas delicadas, como instalaciones militares.
- Desde el principio busque el consejo del planificador de sitios, el asesor de seguridad sobre el terreno, el oficial de protección y de las personas de interés sobre la seguridad general del sitio y su diseño físico: cercas, iluminación, tomas de agua, escuelas, etc.

- Considere desplegar fuerzas de policía y / o de seguridad, y dónde ubicarles físicamente, dentro o fuera del campamento, el asentamiento o centro colectivo, según su operación.
- El entorno social y cultural de las personas de interés también debe influir en la selección del sitio, la planeación física y el diseño del albergue. En muchos casos, las opciones son limitadas e incluso puede haber escasez de tierra que cumpla con las normas mínimas, así que lo más prudente es dejar constancia de las deficiencias del lugar y las razones de su selección.
- Después de identificar un posible sitio, se deben revisar la propiedad de la tierra y las restricciones de uso de suelo para las personas de interés. Eso es necesario para evitar posibles conflictos y aclarar si las personas de interés tendrán derecho a recoger leña o madera para combustible y vivienda, al pastoreo de sus animales, a participar en actividades agrícolas de subsistencia o de otra índole. El acceso a estos derechos también depende de políticas más amplias del gobierno, que pueden limitar los derechos de las personas de interés.
- Haga un mapa de las vías de acceso (caminos y carreteras) y su uso, y terrenos de cultivo que se encuentran dentro de los campamentos, asentamientos y centros colectivos.
- En la medida de lo posible, consulte con las mujeres, niños, personas con discapacidades y personas mayores para saber qué amenazas a la seguridad se deben tratar. Al planificar el alojamiento, en la medida de lo posible se deben evitar el hacinamiento y la falta de privacidad, que pueden poner en mayor riesgo a algunas personas.
- Puede que sea necesario establecer una casa de tránsito para mujeres y niños recién llegados, personas con discapacidad y personas mayores que estén solas o son parte de una familia encabezada por mujeres, para reducir el riesgo inicial de explotación después de su llegada.

- Debe preparar un plan de contingencia que aporte a la selección del sitio, junto con una evaluación técnica del terreno, mapas, encuestas y otra información de apoyo. Los cambios en la escala, naturaleza, oportunidad y dirección de los movimientos de las personas de interés con frecuencia hacen que sea necesario revisar los planes de contingencia.
- Uno de los imperativos a la hora de seleccionar un sitio es la disponibilidad de agua durante todo el año. Esto se debe confirmar en una fase temprana del proceso de selección.
- La planeación del sitio debe adoptar un enfoque “de abajo hacia arriba”, a partir de las necesidades específicas de cada familia. Se deben tener en cuenta los deseos de la comunidad y, para asegurar esto, en la planeación debe participar activamente una muestra representativa de las personas de interés.

Pasos secuenciales

- En el caso de los campamentos planificados, evalúe la idoneidad del emplazamiento propuesto, garantizando que cumple con los criterios y requisitos básicos. Es importante brindar alojamiento adecuado. Cada comunidad debe tener acceso a sus propios servicios: tomas de agua, letrinas, duchas, áreas escolares accesibles a todos los integrantes de la comunidad, etc.
- Evalúe de forma simultánea las necesidades más inmediatas de vivienda de emergencia y pida los materiales que no estén disponibles localmente. En algunos entornos, las variaciones estacionales en el clima pueden tener un impacto considerable sobre el tipo y costo de la vivienda y su infraestructura.
- Tan pronto como sea posible, aplique medidas para mejorar la planeación del sitio y el diseño de los asentamientos espontáneos.

- Un sitio debe tener acceso, caminos internos y senderos que conecten las diferentes áreas e instalaciones. Los caminos de acceso deben estar por encima del nivel de inundación y del drenaje.
- Las letrinas, puntos de recolección de agua, vertederos y otras zonas que utilicen las mujeres, niños, ancianos y las personas con discapacidad deben estar bien iluminados y no en el centro del campamento o asentamiento y no en zonas aisladas. Por ejemplo, se recomienda que la distancia entre una vivienda y un punto de distribución de agua, sea menor de 100 metros; las tomas de agua no deben estar jamás a más de un par de minutos a pie.

Otras consideraciones

- Siempre que sea posible, se deben evitar los campamentos espontáneos.
- No son deseables los campamentos excesivamente grandes con alta densidad de población, ya que crean riesgos intrínsecos de seguridad y de salud y, a menudo imponen una presión intolerable sobre los servicios locales.
- No obstante, hay ocasiones en que son la única opción porque la tierra es escasa o porque el gobierno de acogida no está dispuesto a ofrecer más instalaciones.

2.2

Otras referencias

- ACNUR, *Selección del sitio, planeación y alojamiento, Manual para situaciones de emergencia*, 3^a edición, ACNUR, 2007. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46a9e29a2.html>.

2.3

Acceso a asesoramiento y atención primaria de la salud

Definición ¿Qué es?

Para la estrategia de salud pública del ACNUR es fundamental asegurarse de que las personas de interés tienen acceso a la atención primaria de la salud. Dependiendo del contexto, los fondos y la logística, se puede dar énfasis variable a la atención secundaria y terciaria. El gobierno del país de acogida y / o el ACNUR deben garantizar en todo momento las intervenciones médicas de emergencia (incluso en el nivel secundario o terciario).

Los servicios públicos prioritarios de atención a la salud abordan la promoción, prevención, atención, apoyo y el tratamiento. Los principales componentes son: la salud pública en general, atención de referencia, VIH, salud reproductiva, salud mental y apoyo psicosocial. Los servicios de asesoramiento se centran especialmente en temas como el VIH y SIDA y salud sexual y reproductiva (SSR), que son una preocupación primordial de los derechos humanos de las personas de interés, además de un asunto público importante. La atención primaria de la salud puede estar a cargo de una enfermera, un médico u otro personal de salud.

Las personas de interés del ACNUR tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de atención primaria de la salud, al mismo nivel que los nacionales del país de asilo.

2.3

Propósito ¿Por qué es útil?

Adecuados servicios de atención primaria de la salud salvan vidas y mejoran la calidad de vida de las personas de interés. Los servicios médicos tratan a las personas en necesidad urgente; por ejemplo, víctimas y sobrevivientes de agresiones físicas, actos delictivos, bandolerismo, las minas terrestres, MUSE, AEI, violencia intrafamiliar y agresión sexual.

Los servicios de asesoramiento sobre el VIH y SIDA y la salud sexual y reproductiva ayudan a prevenir la propagación de enfermedades de

transmisión sexual y a reducir el aislamiento de las personas afectadas. La disponibilidad de información y consejos sobre la salud les permite a las personas de interés tomar decisiones informadas sobre bienestar.

Descripción de la respuesta

La toma de decisiones y el proceso

- Asegúrese de que los refugiados tienen acceso a servicios de salud de calidad similar a los previstos para los nacionales y que su costo es similar o inferior. En muchas operaciones, incluyendo en los campamentos de refugiados, los servicios son gratuitos.
- Examine y decida qué modalidades de financiación se necesitan para apoyar a las personas de interés en caso de que deben pagar atención de emergencia, primaria o especializada.
- El ACNUR debe garantizar que las personas de interés tienen acceso a servicios integrales de VIH y de salud sexual y reproductiva. Debe abogar en favor de los programas nacionales de prevención y tratamiento.
- Asegúrese de que las personas de interés que sufren de trastornos mentales, neurológicos o de abuso de sustancias puedan tener acceso a la atención de salud mental de primera línea, incluyendo referencias para el apoyo psicosocial.

Principios rectores

- Asegúrese de que el derecho de acceso a la atención de la salud está garantizado para todos, independientemente de su edad, género, etnia y otros atributos personales.
- Ponga en marcha procedimientos operativos estándares (SOP por sus siglas en inglés) para la atención de referencia (obstétrica, médica o quirúrgica). Los SOP deben cubrir las referencias hechas en zonas sometidas a toque de queda nocturno.

- El ACNUR debe trabajar con sus socios para mejorar la capacidad: por ejemplo, mediante la rehabilitación de las estructuras de salud, apoyo a los gastos de funcionamiento de los programas de salud y formación en las clínicas u hospitales en las áreas que atienden a muchas personas de interés.
- En todo momento el personal médico, y el personal y los sistemas de ACNUR (por ejemplo, las bases de datos como proGres) deben respetar la confidencialidad del paciente, su privacidad y dignidad.
- Ofrezca a las personas de interés acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y VIH de alta la calidad y amistosos con el paciente que traten las infecciones de transmisión sexual; brinde una gestión clínica para casos de violación; ofrezca planificación familiar y pruebas y asesoramiento sobre el VIH y servicios especializados de prevención y atención del VIH.
- Establezca alianzas con gobiernos, otras agencias de la ONU, organismos internacionales y ONG para aumentar la capacidad y la calidad de los servicios públicos de salud para las personas de interés.
- Asegúrese de que se utilicen los indicadores estándar y que la información clave se encuentre disponible, utilizando el Sistema de Información de Salud del ACNUR o (cuando no es aplicable) la información del sistema nacional de salud.

Acceso de la comunidad a los servicios de salud

- Establezca una buena comunicación con las personas de interés sobre la prestación y los problemas de salud, para mejorar el acceso y el uso de los servicios de atención primaria (incluso los relacionados con la salud reproductiva, el VIH y la salud mental), así como el derecho a la atención secundaria y terciaria de salud.
- Establezca un mecanismo para identificar a los refugiados en situación de riesgo, y un eficaz programa de extensión comunitaria.

- Los refugiados y personas de interés a menudo tienen necesidades particulares de salud y puede ser necesario adaptar los servicios para atenderles. Por ejemplo, el personal médico puede tener que trabajar en varios idiomas y con diferentes culturas, y manejar las vulnerabilidades y problemas específicos de protección. Los servicios deben tener en cuenta las expectativas de la comunidad.
- A veces, los refugiados y otras personas de interés reciben una mejor atención a la salud que las comunidades vecinas. La desigualdad puede crear tensiones y afectar la seguridad de personas de interés, sobre todo en situaciones prolongadas. Se deben tomar medidas para minimizar los desequilibrios. Por ejemplo, se puede invitar a la comunidad de acogida a utilizar los servicios de salud y las instalaciones que se ofrecen a las personas de interés.

Acceso al asesoramiento

- Con los trabajadores de la salud y líderes comunitarios, y con información adecuada y materiales de educación, garantice que las personas de interés sean conscientes de los servicios de salud sexual y reproductiva de que disponen, incluyendo atención materna, planificación familiar, infecciones de transmisión sexual.
- Asegúrese de que puedan discutir sus necesidades en un entorno culturalmente apropiado. Brinde información precisa a los adolescentes sobre los riesgos de la actividad sexual temprana (embarazo en la adolescencia, infecciones de transmisión sexual, transmisión del VIH, prevención, etc.) y su impacto en el desarrollo personal y oportunidades educativas.
- Promueva campañas de salud pública sobre los derechos de salud sexual y reproductiva y afines, y sus vínculos con el VIH y SIDA, dirigidas a mujeres, niñas, hombres y niños.
- Asegúrese de proteger la privacidad y confidencialidad de la información de salud.

Todas las personas deben ser capaces de buscar atención de salud sin temor a que se revele o divulgue información sobre su salud, incluyendo el VIH.

Ejemplo (hipotético, basado en experiencias reales)

En 2008, se hizo necesario brindar servicios médicos más especializados para satisfacer las necesidades de las personas de interés en un campamento en Etiopía. Tres hospitales locales acordaron enviar unidades especializadas a trabajar en el campamento por un periodo de una a dos semanas. Los médicos atendieron a pacientes seleccionados, al tiempo que brindaron formación al personal de salud en su mismo trabajo, y ayudaron a identificar y derivar a pacientes que necesitaban atención hospitalaria.

En el marco de este programa, el campamento adquirió autoclaves, lámparas para quirófanos, suministros de rayos X, camas hospitalarias y de parto. Los medios locales informaron de la iniciativa y la donación de algunos equipos a los hospitales participantes, lo que mejoró la aceptación del programa entre la comunidad de acogida.

Otras consideraciones

- Los programas de salud pública deben aspirar a ser sostenibles y tener en cuenta, en última instancia, las soluciones duraderas. Se deben tener presentes la adecuación de la tecnología, el fortalecimiento institucional, el empleo local y el uso de las habilidades y conocimientos locales.
- Considere también las siguientes
Respuestas: *Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar como respuesta a las amenazas de seguridad; Acceso a programas de salud mental y apoyo psicosocial, y Acceso a los servicios esenciales y necesidades básicas.*

2.3

Otras referencias

- ACNUR, *Garantizar el acceso a la atención médica: Guía operativa para la protección de los refugiados y soluciones en las áreas urbanas*, 2011. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e27d8622.html>.
- ACNUR, *Salud pública y Sección sobre el VIH de los Principios Rectores y planes estratégicos sobre el VIH y el SIDA, control de la malaria, nutrición y seguridad alimentaria, salud reproductiva, agua y saneamiento*, 2008-2012, 2008. En inglés en: <http://www.unhcr.org/4b224d5f9.pdf>.
- ACNUR, *Principios y orientación del ACNUR para las referencia en la atención de la salud de los refugiados y otras personas de interés*, 2009. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4c1726e82.pdf>.
- Comité Permanente entre Organismos, *Directrices sobre el VIH / SIDA en situaciones de emergencia*, 17 de noviembre de 2003. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d94756a2.html>.
- Comité Permanente entre Organismos, *Directrices del IASC sobre salud mental y apoyo psicosocial en situaciones de emergencia*, 2009, ISBN 978-1-4243-3444-5. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e97ceca2.html>.
- Interinstitucional, *Manual de campo entre organismos sobre salud reproductiva en situaciones humanitarias*, 2010. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d08d5422.html>.
- ONUSIDA, *Directrices prácticas para intensificar la prevención del VIH*, 2007. en: http://data.unaids.org/pub/Manual/2007/20070306_prevention_guidelines_towards_universal_access_en.pdf.

2.4

Acceso a programas de salud mental y apoyo psicosocial

Definición ¿Qué es?

La incidencia de estrés psicosocial y problemas de salud mental se relaciona con una amplia gama de problemas sociales, como la pobreza, la pertenencia a un grupo marginado o que sufre otras formas de discriminación, violencia intrafamiliar, separación de la familia, trastorno mental, abuso de drogas y alcohol, depresión y trastornos de ansiedad, entre otros.

Propósito ¿Por qué es útil?

Los programas de salud mental y psicosocial hacen posible abordar lo psicológico y la angustia social que encaran las personas de interés, exacerbados o causados por la violencia, la amenaza de violencia, el desplazamiento o emergencias que hayan experimentado. Junto con los programas de grupos de apoyo de la comunidad, esos programas les permiten a las personas de interés sanar las heridas, recuperarse, reconstruir su vida y reintegrarse en la sociedad.

Descripción de la respuesta

Principios rectores

- Establezca programas que hagan hincapié en la protección, los servicios comunitarios y la salud pública. Intégreles en programas más amplios en la medida de lo posible.
- Asegúrese de que los planes del ACNUR en el país incluyen una dimensión de salud mental y psicosocial.
- Aliente a todos los actores para que incluyan en la medida de lo posible a las personas de interés y sus comunidades y las comunidades de acogida, en la discusión y evaluación participativa de sus necesidades, vulnerabilidades y capacidades.

2.4

- Asegúrese de que exista un sistema de referencia para facilitar el acceso de las personas de interés a los servicios de búsqueda de la familia (mediante el CICR) y servicios de asistencia social y jurídica.
- Preste especial atención a las víctimas de la tortura y la violencia, y garantice que tengan acceso a un programa de apoyo integral. Asegúrese de que las familias de las víctimas y los sobrevivientes puedan recibir ayuda, si la necesitan. Ofrezca un apoyo similar a las familias de los perpetradores, si es factible en el contexto de la operación.
- Es preferible hacer frente a las enfermedades y desórdenes mentales dentro de los programas existentes de salud pública, en la medida que sea factible.

Recursos

- Abogue por que los servicios básicos sean seguros, socialmente adecuados y protejan la dignidad.
- Abogue por la designación de personal especializado en salud mental, como enfermeros psiquiátricos y psicólogos. Cuando sea necesario, concéntrese en apoyo no especializado, por ejemplo, atención básica de salud mental con trabajadores de atención primaria de la salud, asesoramiento de trabajadores de la comunidad, o primeros auxilios psicológicos.
- Debe haber asistencia jurídica gratuita. Debe haber apoyo jurídico y seguimiento periódico.

Capacitación del personal de salud

- Promueva y organice orientación y formación para los trabajadores de la salud mental y el apoyo psicosocial. Recorra a especialistas en salud mental, donde los haya, como facilitadores.

La comunidad

- Informe a las personas de interés la manera en que pueden tener acceso a programas de salud mental y apoyo psicosocial (cómo y dónde los sobrevivientes y las víctimas pueden buscar ayuda, el respeto de la confidencialidad, etc.).
- Preste especial atención a las necesidades de las personas de interés que sufren de trastorno de estrés post-traumático, estrés debido a las malas condiciones de vida, sentimientos de aislamiento, depresión, ansiedad e incertidumbre sobre su futuro.
- Promueva formas de apoyo familiar y comunitario, como programas de crianza de los hijos, prácticas comunitarias de curación o actividades que promuevan el manejo no violento de los conflictos (talleres, teatro, juegos de rol, etc.).
- Haga partícipes a los hombres, mujeres, niños y niñas de la comunidad en actividades de prevención sobre el abuso de sustancias (por ejemplo, grupos de autoayuda), e infórmeles de sus efectos.
- Apóyese en los sistemas y estructuras locales. Con los actores clave y grupos de la comunidad, identifique y promueva los mecanismos que han ayudado a los integrantes de la comunidad a hacer frente a la tragedia, la violencia o la pérdida (rituales, festivales, grupos de discusión de mujeres, etc.).

Ejemplo (hipotético, basado en experiencias reales)

En el país A, más de 30.000 refugiados registrados en 2009 eran sobrevivientes de torturas o de violencia sexual y por motivos de género. De ellos, 17 por ciento sufría graves problemas de salud mental. Para complementar los esfuerzos de la comunidad para hacer frente a esta situación, un Grupo de Apoyo compuesto por psicólogos y un Centro de Extensión Asesor ofreció asesoramiento, actividades psicosociales y recreativas, y capacitación profesional. Como resultado, más de 1.600 familias recibieron apoyo psicosocial y mental, y unas 800 fueron remitidas a tratamiento especializado de salud mental.

Otras consideraciones

- Se debe alentar a los gobiernos de acogida a aplicar la legislación que brinde a las personas interés acceso a la salud mental y apoyo psicológico similar a las nacionales. Cuando sea apropiado, se debe alentar a los gobiernos, en cooperación con los organismos internacionales competentes, a aplicar una atención eficaz para las personas de interés que requieran apoyo psicológico y de salud mental.
- Al promover actividades en las comunidades, diseñadas para abordar problemas de salud mental, tenga en cuenta que es importante el proceso de unir a las personas y crear amistades, mecanismos de adaptación y formas de apoyo social.
- Apoye las prácticas locales o tradicionales sólo si son compatibles con las normas de derechos humanos. Acepte las prácticas mixtas existentes (combinación de prácticas locales y “occidentales”), donde sea apropiado.
- Considere también las siguientes Respuestas: *Acceso a asesoramiento y atención primaria de salud; Acceso a servicios esenciales y necesidades básicas, y Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar como respuesta a las amenazas de seguridad.*

Otras referencias

- Comité Permanente entre Organismos, *Directrices para las intervenciones contra la violencia por motivos de género en situaciones humanitarias: Enfoque sobre la prevención y respuesta a la violencia sexual en situaciones de emergencia*, septiembre de 2005. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/439474c74.html>.
- Comité Permanente entre Organismos, *Directrices del IASC sobre salud mental y apoyo psicosocial en situaciones de emergencia*, 2009, ISBN 978-1-4243-3444-5. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e97ceca2.html>.
- ONU, Organización Mundial de la Salud (OMS), *La gestión clínica de los sobrevivientes de violación. Una guía para la elaboración de protocolos para el uso en situaciones de refugiados y desplazados internos*, enero de 2005, OMS/RHR/02.08. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/403b79a07.html>.

2.5

Mejorar la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales

Definición ¿Qué es?

Se trata aquí el papel de la promoción, la formación, el asesoramiento técnico y el apoyo material que: aumentan el conocimiento del derecho de los derechos humanos, el de los refugiados y el humanitario, así como las mejores prácticas con respecto a las personas de interés. Esto fortalece las instituciones administrativas, judiciales, penales y de derechos humanos nacionales, y las ONG nacionales e internacionales, para proteger a las personas de interés.

Propósito ¿Por qué es útil?

Las instituciones competentes y funcionales que defienden la ley, y que responden y castigan el crimen, la violencia y el abuso, juegan un papel vital en la seguridad física y la protección a las personas de interés. Las ONG complementan su trabajo, pues a menudo están más abiertas a las iniciativas de fortalecimiento institucional y actúan como defensoras de los derechos humanos de cara a las instituciones nacionales. Instituciones y ONG fuertes crean las condiciones en las que es posible manejar la amplia variedad de graves o complejos riesgos de seguridad que encaran las personas de interés, como homicidios ilícitos, el saqueo de los grupos armados y pandillas, secuestros y toma de rehenes, agresiones sexuales y físicas, acoso verbal y la propagación de rumores.

2.5

Descripción de la respuesta

Seguimiento y análisis

Analice la capacidad de las instituciones administrativas, judiciales y de derechos humanos nacionales y las ONG. Teniendo en cuenta los análisis de situación que elaboren esas organizaciones, busque respuesta a las siguientes preguntas:

Leyes e instituciones

- ¿Existen vacíos y obstáculos en las leyes nacionales que regulan el funcionamiento de las instituciones nacionales y ONG, y les impiden dar protección eficaz a las personas de interés?
- ¿Cuál es la calidad de las decisiones de las instituciones nacionales con respecto a las personas de interés, por ejemplo, en los procedimientos de determinación de la condición, en los casos penales o en la protección de los derechos? ¿Cumplen con la legislación nacional y con las normas internacionales y regionales? ¿Violan de hecho o potencialmente los derechos de las personas de interés, incluso su seguridad física?
- ¿Qué tipo de capacitación se imparte al personal de las instituciones nacionales y las ONG?
- ¿De qué mecanismos de referencia disponen las personas de interés (entre instituciones, y entre las instituciones y las ONG)? En general, ¿la cooperación entre las instituciones y las ONG es adecuada para proteger la seguridad física y los derechos de las personas de interés?
- ¿Las instituciones judiciales, de derechos humanos y penitenciarias son independientes del poder ejecutivo (es decir, del gobierno)?
- ¿Las condiciones permiten que las ONG y las organizaciones de la sociedad civil trabajen y se desplacen libremente, sin obstáculos?
- ¿Las instituciones nacionales de derechos humanos (cuando existen) están habilitadas por ley para investigar de oficio situaciones y casos de denuncias de violaciones de derechos humanos que se deriven de las amenazas de seguridad? ¿Informan públicamente sobre sus actividades?

Apoyo material

- ¿Las instituciones nacionales y las ONG tienen los recursos suficientes, incluyendo el número necesario de personal cualificado? ¿Si no es así, ¿pueden solucionar ese problema por sí

mismas?

- ¿Sus instalaciones y equipos (informáticos, de oficina, técnicos de otro tipo y transporte) son adecuados para responder a las amenazas de seguridad que se identificaron?
- ¿Las estrategias nacionales de reforma abordan en la actualidad las necesidades de las instituciones nacionales y las ONG? ¿Los donantes internacionales apoyan la aplicación de estas estrategias con asistencia técnica o financiera?
- ¿Existen otras fuentes de financiación (otros donantes o proyectos e iniciativas regionales o internacionales)? ¿Tienen la capacidad de solicitar financiación de forma independiente?
- ¿Las ONG se benefician de alguna financiación estatal sostenible?

Acciones

Diseñe actividades para mitigar o eliminar los problemas que identificó en su análisis. Dependiendo del contexto, es posible que necesite:

Leyes e instituciones

- Apoyar procesos de reforma legal mediante la promoción y la asesoría legal.
- Hacer comentarios sobre la legislación nacional, *inter alia* para ampliar la competencia o el grado de independencia de las instituciones nacionales a fin de promover la seguridad física de las personas de interés.
- Brindar experiencia técnica (de manera independiente o junto con otros actores internacionales y regionales) sobre el derecho de los derechos humanos, de los refugiados y humanitario. No limite sus intervenciones a los eventos formales de capacitación (como mesas redondas y talleres). También pueden dar resultados tangibles las reuniones de trabajo, la formación en el trabajo y proyectos

2.5

de hermanamiento, con expertos invitados en visitas de estudio.

- Intervenir formalmente ante las instituciones pertinentes, sobre casos individuales y las deficiencias generales de seguridad. En la mayoría de los casos, haga gestiones formales sólo cuando fracasen sus esfuerzos de mediación. La intervención del ACNUR ante los tribunales nacionales se limita a la interpretación del derecho de los refugiados y las directrices de protección y adoptan la forma llamada *amicus curiae*. El respectivo Bureau del ACNUR debe aprobar esas propuestas en casos individuales. Una vez aprobada, la Mesa y la División de Protección Internacional deben preparar y aprobar el escrito.
- Asegurarse de que las estrategias e iniciativas para la reforma (del sistema judicial o la administración, etc.) incluyen salvaguardias para proteger la seguridad física de las personas de interés. Siga en contacto periódico con los principales agentes nacionales e internacionales que presten apoyo técnico y material a dichos procesos de reforma.

Apoyo material

- Cuando sea posible y apropiado, firme sub-proyectos que les permitan a las instituciones nacionales y las ONG aumentar el personal cualificado y mejorar las instalaciones y equipos, para fortalecer su capacidad de proteger a las personas de interés ante amenazas de seguridad.
- Ayude a las instituciones nacionales y las ONG en sus esfuerzos para aumentar la financiación de proyectos internacionales y regionales, mediante la capacitación y el asesoramiento sobre los proyectos y elaboración de propuestas.

Ejemplo (hipotético, basado en experiencias reales)

En 2007 el número de solicitantes de asilo en el país de acogida aumentó en un 200 por ciento. Poco más de 600 personas fueron reconocidas como refugiadas. Se creía que un número mucho mayor (sobre todo provenientes del país vecino) no se había acercado al gobierno para su registro oficial y estaban viviendo en una situación precaria, con graves problemas de protección. El análisis de los principales vacíos en la protección reveló una incidencia más alta de detenciones arbitrarias, arrestos y devolución, y trato discriminatorio hacia muchos solicitantes de asilo y refugiados.

Se tomaron las siguientes medidas:

- Se le dio capacitación a las autoridades y funcionarios auxiliares de migración para garantizar la concesión del acceso al territorio a los solicitantes de asilo.
- Se le dio capacitación a los funcionarios de registro y se introdujo el software proGres.
- Se les entregaron documentos personales a todos los solicitantes de asilo.
- Se puso a disposición de las autoridades nacionales de asilo apoyo financiero y conocimientos técnicos para establecer una Secretaría Técnica.

Como resultado:

- Noventa y cinco funcionarios del gobierno recibieron capacitación en temas de asilo.
- Las autoridades pusieron en marcha el avanzado sistema de registro proGres.
- Se capacitó a funcionarios de registro.
- Se expidieron certificados temporales de identificación para los solicitantes de asilo.

Otras consideraciones

- Los Estados son los principales responsables de sus marcos jurídicos e institucionales. En términos generales, los Estados tienden a rechazar las disposiciones de los instrumentos internacionales, el derecho consuetudinario o blando que prescriben en detalle cómo se debe organizar un marco nacional administrativo, jurídico, judicial o de derechos humanos.
- Esfuércese por garantizar que los marcos nacionales posean los siguientes atributos: un punto focal; un comité u órgano similar de coordinación nacional, instituciones independientes encargadas de proteger los derechos de las personas de interés, ONG; planes de acción nacionales u otras estrategias de política que incluyan medidas de seguridad para las personas de interés.
- Trate de incluir una amplia gama de instituciones, en particular las ONG, en todas sus actividades de promoción e iniciativas de formación.

Otras referencias

- ACNUR, *Agenda para la Protección*, octubre de 2003, tercera edición. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2534>.
- ACNUR, *Diseño de estrategias de protección y medición del progreso: Lista de comprobación para personal del ACNUR*, 26 de julio de 2002. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dede7c21.html>.
- ACNUR, FOM/052/1997 *Cooperación del ACNUR con instituciones nacionales de derechos humanos*, 25 de septiembre de 1997, FOM/052/1997 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4709f2e82.html>.
- ACNUR, *Consultas Globales sobre Protección Internacional: Fortalecimiento de la capacidad de los países de primer asilo en la región para ofrecer una protección adecuada. Principales conclusiones y recomendaciones* (Reunión regional en El Cairo, 3-5 de julio de 2001), 20 de septiembre de 2001, EC/GC/01/21.

En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bf92f564.html>.

- ACNUR, *Consultas Globales sobre Protección Internacional, Tercer ámbito: Fortalecimiento de la capacidad de protección en los países de acogida*, 19 de abril de 2002, CE/GC/01/19/. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bfa84af2.html>.

2.6

Acceso a la justicia

Definición

¿Qué es?

Actividades que permiten a todas las personas de interés ejercer su derecho al recurso judicial efectivo, en respuesta a amenazas de seguridad que violen sus derechos humanos fundamentales. Las personas de interés tienen derecho a ser reconocidas ante la ley y a igual protección de la ley. Ellas y los nacionales tienen los mismos derechos ante los tribunales. No debe haber discriminación entre los nacionales y las personas de interés en la aplicación de estos derechos.

Propósito

¿Por qué es útil?

Los sistemas de justicia (formales e informales) implican un marco normativo (leyes aplicables) y un marco institucional (juzgados y tribunales u órganos similares) para aplicarlo o ponerlo en práctica. Aquí se ofrece orientación sobre los pasos prácticos que se pueden dar para garantizar que las personas de interés tengan libre acceso a ambos marcos, si su seguridad se ve amenazada.

El acceso a la justicia es un elemento vital en los esfuerzos para garantizar, primero, que las personas de interés puedan ejercer sus derechos y, segundo, que se exijan responsabilidades ante los delitos, la violencia y los abusos que se producen en la jurisdicción de un país. Ayuda a prevenir, evitar o sancionar legalmente las violaciones de los derechos humanos. Los derechos protegidos incluyen el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, pero no se limitan a ellos. Permiten que víctimas y sobrevivientes obtengan resarcimiento legal ante una amplia gama de delitos, que incluyen secuestro, ataques indiscriminados, homicidios ilícitos, la participación en actividades de pandillas o sus efectos, agresiones físicas, varias formas de violencia física y sexual, y abuso de poder.

2.6

Descripción de la respuesta

El sistema formal de justicia

Analice los vacíos en el acceso al sistema de justicia que afectan a las personas de interés. Busque respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Las personas de interés tienen el mismo acceso a la justicia formal que los nacionales del país, y tienen derecho en las mismas condiciones a la asistencia jurídica? ¿Tienen el mismo derecho de acceso a la justicia todas las personas de interés: mujeres, niños, personas mayores, las personas LGBTI, grupos étnicos, religiosos o sociales, etc.?
- ¿Las personas de interés se benefician de: libre acceso a los tribunales, asistencia jurídica (gratuita si es posible) y acceso a un abogado, una audiencia ante un profesional imparcial y capacitado que tome las decisiones (juez o funcionario competente de otro tipo); revisión judicial de su caso; una explicación de la infracción o delito, la decisión tomada al respecto y los procedimientos pertinentes y la interpretación en general, en un idioma que comprendan?

Acción. Diseñe actividades para eliminar o mitigar las causas de los problemas que identifique su análisis. Teniendo en cuenta el contexto, es posible que necesite:

- Asesorar a las personas de interés de forma confidencial en dónde y cómo interponer un recurso jurídico. El ACNUR y sus socios, en particular los que prestan asistencia jurídica gratuita, deben ofrecer este servicio.
- Asegurar, en la medida de lo posible, que la asistencia jurídica es la adecuada, mediante la formación de proveedores de asistencia jurídica gratuita y del seguimiento constante.
- Promover con las autoridades nacionales competentes que se investiguen a fondo los hechos de todos los incidentes y velar por que se observe el debido proceso.

- Promover ante las autoridades que se permita el acceso a la justicia a las personas de interés en las mismas condiciones que a los nacionales.
- Cuando no se aplica con eficacia la igualdad de acceso a la justicia aunque se prevé en la legislación nacional, abogar por su aplicación plena y no discriminatoria.
- Promover que el Estado de derecho y el acceso a la justicia se consideren debidamente en las negociaciones y acuerdos de paz, en los planes de integración y desarrollo, y en otros documentos estratégicos.
- Brindar apoyo material a las víctimas, sobrevivientes y testigos, así como a sus familias, para cubrir los gastos legales necesarios, la traducción o los viajes desde y hacia la corte, por ejemplo.
- Destinar proveedores de asistencia jurídica gratuita en lugares clave, como campamentos, centros colectivos, centros de bienestar social, los puestos de control, instituciones médicas, centros de acogida de personas de interés y migrantes irregulares.
- Considerar la opción de tribunales móviles, en los que jueces, fiscales y asociados viajen a los campamentos u otros lugares distantes para conocer de los casos.
- Intervenir ante los órganos administrativos y judiciales, si es necesario, para garantizar que se investiguen, procesen y resuelvan los casos de las personas de interés.
- Monitorear de manera directa o a través del CICR, los procesos judiciales y las condiciones de detención. Concéntrese sobre todo en las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario (como tortura o tratos inhumanos o degradantes), y otros actos equivalentes a crímenes de guerra, de lesa humanidad o genocidio en virtud del derecho penal internacional.

- Si no existen opciones de asistencia jurídica gratuita, para este propósito puede ser necesario firmar un acuerdo de sub-proyecto con una agencia implementadora, por ejemplo, una ONG jurídica.
- En caso de existir, las clínicas legales pueden ser útiles. Éstas operan fuera de las facultades universitarias de derecho.

Los sistemas informales de justicia

Analice los mecanismos alternativos de solución de controversias que existen en la comunidad de personas de interés. Busque respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Los casos que puedan implicar delitos graves se refieren sistemáticamente al sistema nacional de justicia?
- ¿Quiénes toman las decisiones? ¿Están capacitados? ¿Qué poderes tienen?
- ¿Las decisiones y los procedimientos de los mecanismos alternativos respetan las normas de derechos humanos?
- ¿Atienden las necesidades específicas de todos los grupos de manera adecuada y sin efecto discriminatorio, incluso las mujeres, las mujeres solteras, niños, personas mayores, personas con discapacidades mentales y físicas, y otros grupos minoritarios?
- ¿La comunidad apoya el funcionamiento y las decisiones de estos sistemas alternativos de justicia?

Acción. Diseñe actividades para eliminar o mitigar las causas de los problemas que identifique. Dependiendo del contexto, es posible que necesite:

- Un seguimiento sistemático de todos los casos resueltos mediante este mecanismo. Mantenga registros detallados por escrito de estos casos y sus decisiones.

- Reunir a los funcionarios de gobierno pertinentes (del Ministerio del Interior y el de Justicia, por ejemplo) con los representantes del sistema alternativo y personas de interés y acordar qué delitos menores resuelve el sistema informal y qué delitos graves se remiten al sistema de justicia formal mediante un mecanismo de referencia bien definido.
- Considerar el uso de tribunales móviles para resolver los casos que ocurren en los campamentos. Firme un memorando de entendimiento que establezca los procedimientos y la autoridad de dichos tribunales.
- Capacitar en derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados, los derechos de la mujer y el niño, y las leyes nacionales aplicables, a los ancianos refugiados, los jueces tradicionales y los líderes de los refugiados que arbitran las disputas o asignan la culpa y la imposición de penas. La formación debe tratar sobre legislación y procedimientos nacionales, el sistema judicial y administrativo nacional, la aplicación de la ley y las instituciones de derechos humanos, organismos y organizaciones.
- Tratar de asegurar que al menos la mitad de los “árbitros” en los mecanismos alternativos de resolución de conflictos sean mujeres, y que los jueces sean representativos de todos los principales grupos étnicos o tribus en la comunidad de las personas de interés.
- Elaborar junto con la administración del campamento y con asesoramiento de las personas de interés, estatutos y códigos de conducta para los campamentos o asentamientos colectivos.
- Codificar en la medida de lo posible, el derecho consuetudinario que se aplica con los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Ejemplo (hipotético, basado en experiencias reales)

En 2003 se introdujeron tribunales móviles en algunas zonas rurales de Zambia, para enjuiciar a los autores de violencia sexual y de género, y sensibilizar a las personas de interés en los derechos y responsabilidades de los agresores, las víctimas y los sobrevivientes, de acuerdo con la ley de Zambia. Con el apoyo de una agencia implementadora, se estableció un tribunal de menores móvil en uno de los campamentos del occidente, que sesionó dos veces en el curso del año. A fines de año comenzaron a operar tribunales móviles en los campamentos del norte.

En total, se procesaron 133 casos en Kala y 116 en Mwangi. El tipo más común de caso era de violencia intrafamiliar. El ACNUR continuó abogando por la creación de unidades policiales de apoyo a las víctimas en los campamentos y asentamientos para mejorar la información sobre las medidas adoptadas en los casos de violencia sexual y por motivos de género.

Otras consideraciones

- Incluso los gobiernos de acogida perciben a menudo las opciones a los mecanismos de solución de controversias como formas convenientes de hacer justicia, rentables y culturalmente pertinentes. No hay que hacerse ideas románticas respecto a ellos.
- Puede que los integrantes de estos sistemas no sean elegidos democráticamente por las personas de interés. Puede que tampoco representen los intereses de la mayoría de los refugiados ni de los grupos minoritarios. Pueden ser propensos a la corrupción y el favoritismo.
- Las sanciones impuestas a través de tales mecanismos, o sus procedimientos, también pueden violar los derechos humanos. Por ejemplo, una víctima de violación puede ser obligada a casarse con el hombre que la agredió, con el fin de salvar el honor familiar.
- Por estas razones, los delitos graves (incluidos los actos de violencia sexual, homicidio o agresiones físicas) siempre se deben referir al sistema de justicia formal.

- No desarrolle los estatutos sólo con las comunidades de personas de interés, porque a menudo se les ignora sin ninguna consecuencia grave, lo que anula su efecto. Las autoridades nacionales (responsables del campamento o asentamiento o los funcionarios de gobierno pertinentes) deben participar en la redacción y la ratificación de dichos documentos.
- Tenga en cuenta los límites de la capacidad del ACNUR para garantizar el acceso a la asistencia jurídica gratuita. Puede que no haya asistencia jurídica gratuita en el contexto de su operación.
- A veces las personas de interés, que pueden ser víctimas, son acusadas de delitos y detenidas, por ejemplo, en el contexto de las detenciones por trata y tráfico ilícito de personas. También debe haber asistencia jurídica gratuita en esos casos, de ser posible.
- Considere también la siguiente Respuesta: *Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica.*

Otras referencias

- ACNUR, *Protección operacional en campamentos y asentamientos. Una guía de referencia de Buenas Prácticas en la protección de los refugiados y otras personas de interés*, junio de 2006. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44b381994.html>.
- ACNUR, *Marco para el análisis de vacíos en la protección: mejorar la protección de los refugiados*, 2008, 2ª edición. En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6562.pdf?view=1>
- ACNUR, *Apatridia: Marco analítico para la prevención, reducción y protección*, 2008. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7183>
- Comité Permanente entre Organismos, *Manual para la protección de los desplazados internos*, junio de 2010. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4790cbc02.html>.

2.7

Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar, como respuesta a las amenazas de seguridad

Definición ¿Qué es?

Un mecanismo de referencia es un marco de cooperación por el cual los socios (incluyendo las autoridades nacionales, instituciones y organizaciones internacionales y ONG internacionales y nacionales) organizan y coordinan sus funciones y esfuerzos para proteger los derechos de las víctimas de abuso. Los procedimientos operativos estándares (SOP) son pautas que definen los roles, responsabilidades y líneas de comunicación de cada actor en los mecanismos de referencia. Estos y los SOP pueden ser nacionales o locales.

Propósito ¿Por qué es útil?

Unos SOP claros, combinados con un mecanismo de referencia multisectorial eficaz, facilitan identificar, documentar e informar las amenazas de seguridad, y alientan a las víctimas de malos tratos a denunciar los hechos a las autoridades competentes. Las personas de interés suelen ser reacias a denunciar los abusos, por varias razones: vergüenza o miedo a la estigmatización y el aislamiento, miedo de presentar su testimonio a las autoridades, temor a las represalias de la comunidad o del perpetrador, etc. En los casos de devolución, trata o tráfico ilícito de personas, a menudo las personas que pueden ser de interés para el ACNUR no son capaces de reportar el incidente. Los mecanismos de referencia y los SOP aseguran que todos los agentes de protección actúen de manera eficiente, oportuna y coherente. También permiten monitorear y evaluar las respuestas de todos los actores, lo que mejora su rendición de cuentas y desempeño.

2.7

Descripción de la respuesta

Principios rectores

- En materia de protección, el ACNUR actúa en el entendido de que los Estados de acogida tienen la responsabilidad primordial de proteger a las personas de interés.
- Las intervenciones del ACNUR deben alentar a los Estados a asumir sus responsabilidades y reforzar su capacidad para responder y proteger a las personas de interés de forma efectiva.
- Las oficinas del ACNUR siempre tratan de establecer con cada Estado de acogida, lo más pronto posible, un entendimiento claro de las necesidades de protección, así como los respectivos papeles y compromisos de todas las partes. Siempre que sea posible, tal comprensión debe confirmarse en los intercambios de escritos, acuerdos, o mediante una comunicación que establezca lo acordado, según lo entiende el ACNUR, y lo que requiere mayor discusión.
- Se puede movilizar a los medios para ayudar a prevenir o responder a las violaciones de los derechos de las personas de interés.
- Un marco de rendición de cuentas, formado por los mecanismos de referencia y los SOP, es un instrumento esencial para garantizar que todas las actividades de protección y seguridad se ejecutan con éxito y con integridad.
- Guíese siempre por los SOP a la hora de enfrentar amenazas de seguridad o abusos (violencia sexual y de otras formas, prácticas tradicionales dañinas, trata y tráfico de personas, devolución y otras amenazas de seguridad).

Pasos a seguir para acordar SOP

- El primer paso es identificar a los actores relevantes e invitarles a una reunión o una serie de reuniones para desarrollar un entendimiento común de los principios de protección y preocupaciones principales con respecto a los abusos de derechos humanos. En estas discusiones, siempre haga participar a los representantes del gobierno de acogida, la

comunidad de acogida, las personas de interés (aplicando los principios de edad, género y diversidad) y otras partes interesadas. Su grado de participación dependerá en gran medida del contexto de la operación. Difunda los materiales pertinentes en esas reuniones y utilícelas para compartir información y generar oportunidades de capacitación.

- Desarrolle redes para reunir y analizar información. Al hacerlo, bájese en varias fuentes. La recolección de información requiere que participe personal en diferentes niveles, y hacer conciencia de los riesgos de seguridad que puede haber para las personas de interés y el personal. Se debe solicitar información a las personas de interés, agencias de ayuda humanitaria, el ACNUR y otras agencias de la ONU, las instituciones del gobierno de acogida, ONG nacionales, otros grupos de la sociedad civil y profesionales.
- Extienda la protección mediante su presencia. Despliegue un número suficiente de personal de protección. Asegúrese de que el equipo es equilibrado en términos de género y es sensible a la edad, el género y la diversidad.
- Aplique el marco pertinente para el análisis de los vacíos (según corresponda a la categoría de las personas de interés), para identificar problemas y sus causas, y definir las actividades apropiadas (recursos) que permitirán alcanzar el objetivo fijado. Se tendrán que formar equipos de diversas organizaciones con una serie de habilidades para hacer frente a ciertas amenazas de seguridad, como la trata y el tráfico de personas, la violencia sexual y las prácticas tradicionales dañinas.
- Póngase de acuerdo sobre los principios rectores y defina las funciones y responsabilidades de cada actor de la protección. Acuerde formularios estándar para la presentación de información descriptiva y estadística.
- Con base en estos acuerdos, aplique los SOP correspondientes (como indiquen los documentos de referencia pertinentes). Siempre que sea posible, todos los actores deben firmar los SOP.

Al responder a las amenazas de violencia sexual y por motivos de género, incluidas las prácticas tradicionales dañinas, se debe utilizar una plantilla estándar. Además de definir el mecanismo de remisión, los SOP deben describir los mecanismos y herramientas para la coordinación, supervisión y evaluación.

- Asegúrese de que en todas las etapas se conserve la confidencialidad de los datos personales de las víctimas y sobrevivientes, incluso en el intercambio de información y análisis.
- Todas las víctimas y sobrevivientes deben tener derecho a recibir información muy clara, de cualquier actor de la protección, sobre lo que puede esperar del mecanismo nacional de remisión.

Ejemplo (hipotético, basado en experiencias reales)

En 2008 las personas de interés en el país A enfrentaban limitaciones legales, sociales y económicas que dificultaban de forma importante su integración en las comunidades de acogida. Una evaluación participativa hecha a principios de 2007 había detectado un alto índice de violencia sexual y de género. Las autoridades locales carecían de la capacidad y la experiencia para responder. En las remotas comunidades rurales e indígenas no existía un mecanismo de referencia para ayudar a las víctimas y sobrevivientes a buscar albergue o servicios psicosociales.

Se desarrolló entonces un mecanismo nacional de referencia y SOP para las víctimas de violencia sexual y por motivos de género. El ACNUR encargó a un especialista en SOP que entrevistara a un médico local, un juez, el director de la escuela y tres grupos focales compuestos por mujeres de la localidad y refugiadas. La OIM hizo un estudio similar en las comunidades seleccionadas y decidió desarrollar SOP para la región. El ACNUR le pidió hacerlo en coordinación con su consultor, de modo que pudiera tomar en cuenta las conclusiones de la Oficina.

Los representantes de la OIM y el ACNUR firmaron una carta de acuerdo en este sentido. Se estableció un Centro de Asistencia Jurídica, coordinado por una ONG internacional y apoyado por el ACNUR. Se organizó un Equipo de Extensión de Asistencia Jurídica del ACNUR con un juez nacional especialista en derecho de familia, que ofreció asesoramiento jurídico y psicológico en comunidades remotas. Con las autoridades de bienestar social se llegó a un acuerdo verbal para brindar a las personas de interés el acceso al único albergue para víctimas de la violencia intrafamiliar en el país.

Otras consideraciones

- Utilice los SOP como guía para la acción y la coordinación para tratar los casos de devolución o de riesgo inminente de devolución cuando se enfrenten amenazas críticas de protección y seguridad de las personas de interés: amenazas a la vida, la libertad y la seguridad física; trauma, tortura o tratos inhumanos o degradantes o castigo; violencia sexual o de género a gran escala; retorno forzoso de desplazados internos a las situaciones en las que se enfrentan un daño irreparable, etc.

Otras referencias

- ACNUR, *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de los 10 Puntos en acción*, febrero de 2011. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7267>
- ACNUR, *La trata de personas y la protección de los refugiados: la perspectiva del ACNUR*, septiembre de 2009. En inglés en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8863.pdf?view=1>

Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica

Definición ¿Qué es?

Actividades cuyo objetivo es promover:

- **La adhesión, ratificación o fortalecimiento de instrumentos internacionales y regionales** con respecto a:
 - El derecho de los refugiados (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 y los instrumentos regionales).
 - La prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas (Convención para la reducción de los casos de apatridia de 1961 y la Convención sobre el estatuto de los apátridas de 1954 y los instrumentos regionales).
 - El derecho de los derechos humanos (incluidos los instrumentos regionales).
 - El derecho internacional humanitario.
 - El derecho penal internacional.
- **La inclusión de las normas y estándares internacionales en la legislación y las políticas nacionales**, que contienen los instrumentos internacionales y regionales, el derecho consuetudinario y el derecho blando (por ejemplo, las conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, o las recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa).
- **La aplicación de las leyes nacionales** de manera que le permita a las personas de interés el goce de sus derechos de plena conformidad con las normas y estándares internacionales.

Propósito ¿Por qué es útil?

El ACNUR opera en muchos países del mundo donde la legislación o la práctica no respetan las normas internacionales y regionales ni los estándares que definen los derechos que deben disfrutar las personas de interés.

Directa o indirectamente, esto puede suponer una grave amenaza para la seguridad física de las personas de interés por la explotación, la trata y el tráfico ilícito de personas, el arresto y detención arbitrarios y la devolución y expulsión arbitrarias, agresiones físicas colectivas o individuales, violencia sexual, abuso de poder, acoso, intimidación, negligencia, etc. La falta de observancia y respeto de las normas internacionales también pueden generar tensiones y conflictos, protestas y disturbios en masa e incidentes de autolesión de las personas de interés. Además, cuando el imperio de la ley es débil y los marcos legales y administrativos no funcionan bien, es probable que haya altos niveles de delincuencia y es poco probable que exista reparación judicial efectiva. Esto aumenta la inseguridad de las personas de interés. El cumplimiento de las normas y estándares internacionales y regionales, con una legislación y una práctica nacionales adecuadas, ayuda a todos los actores de la protección a reducir la inseguridad y proteger los derechos.

Descripción de la respuesta

Adhesión, ratificación y fortalecimiento de instrumentos internacionales y regionales relevantes

- Realice promociones con oficiales del gobierno y miembros del parlamento. Produzca traducciones, publique y disemine paquetes promocionales (paquetes de adhesión). El propio ACNUR busca promover la adhesión a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, así como a las Convenciones sobre la Apatridia de 1954 y 1961. De igual manera, esto une con otros actores, entre estos UNICEF, OACDH, en sus esfuerzos para promover la adhesión a otros instrumentos internacionales que apoyan

la protección a las personas de interés (CAT, los Protocolos de Palermo, etc.).

- Evalúe cuáles instrumentos regionales e internacionales ha ratificado el país de acogida.
- Participe en eventos públicos y foros que tengan el fin de promover la adhesión o ratificación de instrumentos relevantes.
- Brinde asistencia técnica y profesional por medio de la capacitación, talleres formales y seminarios.
- Haga que participen mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos (por ejemplo, el Comité para los Derechos del Niño, el comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial). Para esto, manténgase en constantes consultas con la DIP.

Inclusión de las normas y estándares internacionales en la legislación y las políticas nacionales

- Haga un estudio jurídico de las leyes y políticas nacionales. Analice las deficiencias en la protección y la seguridad, y las debilidades de la aplicación, así como las políticas migratorias del país de acogida o el país de asilo.
- Con el apoyo de la DIP, brinde asistencia especializada y técnica a los gobiernos y los parlamentos, en la redacción de proyectos de ley o decretos que afecten a las personas de interés, por ejemplo en la determinación de la condición y el acceso a los derechos humanos, incluido su derecho a la seguridad física. Contribuya con comentarios escritos sobre los proyectos de legislación nacional, la difusión de materiales legales pertinentes y talleres.
- Por medio de gestiones, reuniones de trabajo y talleres haga partícipes a los principales ministerios, autoridades locales, instituciones nacionales de derechos humanos y las defensorías del pueblo, la comunidad internacional en su conjunto (embajadas y embajadores), y las universidades públicas o privadas.

- Implice los mecanismos internacionales de derechos humanos (por ejemplo, los órganos de los tratados o el Examen Periódico Universal), en estrecha consulta con la DIP.
- Asuma por lo menos un papel asesor (consultivo) en los procedimientos nacionales de determinación del estatuto.
- Intervenga ante las instituciones cuasi-judiciales o judiciales, por medio de *amicus curiae*, declaraciones, notas o cartas informales, guiado por la DIP.
- Incluya garantías de protección para las personas de interés en las políticas y acuerdos nacionales de migración y de readmisión.
- Coopere y coordine sus acciones con una amplia gama de socios (personas de interés, agencias de la ONU, ONG, etc.).

La aplicación de las leyes nacionales

- Brinde servicios gratuitos de asistencia jurídica a las personas de interés, en la medida de lo posible en el contexto de su operación, mediante clínicas jurídicas, las asociaciones o colegios de abogados y las ONG. Cuando sea posible, abogue por la prestación de asistencia jurídica gratuita a las personas de interés, financiada por el Estado.
- Monitoree, directamente y a través de agencias implementadoras que prestan asistencia jurídica gratuita, si el sistema judicial trata de manera justa y eficiente las quejas relativas a los procedimientos de determinación de la condición, las violaciones de derechos humanos y las causas penales que afectan a las personas de interés.
- Establezca acuerdos con socios estratégicos para darle seguimiento a los puntos de entrada fronterizos.
- Aumente el número de personal de campo y de protección, mantenido el equilibrio de género, en lugares donde la población está en riesgo.

- Monitoree periódicamente el acceso y las violaciones de los derechos de las personas de interés, mediante la presencia directa de protección del ACNUR y con la ayuda de las agencias implementadoras.
- Intervenga ante las autoridades centrales y locales del Estado de acogida (verbalmente y por escrito), cuando se limiten o denieguen los derechos de las personas de interés. Participe en cuestiones generales y en casos individuales.

Otras consideraciones

- Use la *Herramienta para la identificación de personas en situación de mayor riesgo y los Códigos de necesidades específicas*, para identificar a las personas de interés que estén en riesgo. Supervise sus casos con regularidad.
- Establezca procedimientos especiales para personas con necesidades específicas. Asegúrese de que estén incluidos y participen en iniciativas para mejorar la protección.
- Ofrezca a las personas de interés información sobre sus derechos y obligaciones.
- Establezca y siga estrictamente todos los SOP pertinentes. Por ejemplo, para la determinación del interés superior del niño; para la determinación del estatuto; la prevención y respuesta a incidentes de violencia sexual y de género; prevención y respuesta a incidentes de devolución; respuesta a incidentes de agresiones físicas contra personas de interés; abuso de poder, etc.
- Desarrolle y observe procedimientos claros de seguimiento e información sobre cuestiones generales y casos individuales. Siga estrictamente las pautas de confidencialidad del ACNUR y las relativas a la cooperación del ACNUR con los tribunales internacionales y nacionales.
- Trate de comprender el contexto político, cultural y socio-económico al promover el respeto por las normas internacionales. Los Estados son los principales responsables de garantizar que

las personas que viven bajo su jurisdicción, incluidos los no nacionales (independientemente de su condición legal), disfrutan de sus derechos humanos, incluido el derecho a la seguridad física. Su responsabilidad se extiende a las personas de interés del ACNUR.

- Muchos Estados a veces están dispuestos a proteger *de facto* los derechos de las personas de interés (como se establece en las Convenciones de 1951 y 1954 y en los instrumentos de derechos humanos), pero no se adhieren a ellos ni los ratifican formalmente. Por una variedad de razones, a veces están dispuestos a conceder a las personas de interés derechos aún más amplios que los contemplados en los convenios, pero son reacios a adherirse a ellos o ratificarlos. En tales situaciones, no deje de abogar por la adhesión y ratificación. Sin embargo, sea consciente de no perjudicar en el proceso el marco de protección existente en el país, si éste se adhiere o incluso supera las normas internacionales.
- Aunque un Estado no sea Parte en los Convenios de 1951, 1954 y 1961, puede estar dispuesto a reconocer en la práctica su carácter universal. En muchas operaciones en todo el mundo, el ACNUR desempeña sus mandatos con el pleno acuerdo de Estados de acogida que no son Parte en los convenios.
- Al abogar por la adhesión o ratificación, o el fortalecimiento de los instrumentos, ilustre su caso con ejemplos positivos de la experiencia de Estados con similares aspiraciones políticas.
- Considere la posibilidad de que la comunidad internacional (embajadores, otros organismos de la ONU, etc.) participe en la promoción de temas relacionados con la seguridad física de las personas de interés, según corresponda a su contexto operativo.

Otras referencias

- ACNUR y la Unión Interparlamentaria, *Nacionalidad y apatridia: Manual para parlamentarios*, octubre de 2005. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7108.pdf?view=1>.
- ACNUR, *Introducción a la protección internacional: La protección de personas de interés del ACNUR, módulo 1 de autoformación*, 1 de agosto de 2005. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4214cb4f2.html>.
- ACNUR, IOM/064/2008 - FOM/066/2008 *Intervenciones del ACNUR ante los tribunales*, 25 de agosto de 2008, IOM/064/2008 - FOM/066/2008 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b50e652.html>.
- ACNUR, IOM/071/2001 - FOM/068/2001 *Directrices de confidencialidad*, 1 de agosto de 2001, IOM/071/2001 - FOM/068/2001 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>.
- ACNUR, Módulo 5 de autoformación: *Derechos humanos y protección de los refugiados* (Vol. I), 15 de diciembre de 2006, Vol. I. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/466942032.html>.
- ACNUR, Módulo 5 de autoformación: *Derechos humanos y protección de los refugiados* (Vol. II), 15 de diciembre de 2006, Vol. II. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4669434c2.html>.
- ACNUR, ACNUR y la Unión Interparlamentaria, *Una guía para el derecho internacional de los refugiados - Manual para parlamentarios*, N ° 2, 2001. En: <http://www.unhcr.org/3d4aba564.html>.

Promover el uso del Código de Conducta

Definición ¿Qué es?

Las agencias humanitarias tienen el deber de cuidar a las personas de interés y la responsabilidad de garantizar que se les trate con dignidad y respeto, y que se observen ciertas normas mínimas de conducta. Los organismos humanitarios tienen la obligación de crear y mantener un entorno en el que se prevenga el abuso y el maltrato de personas de interés y promueva un código de conducta para lograr este objetivo.

El Código de Conducta del ACNUR es un conjunto de directrices que describen los principios, valores, normas y reglas de conducta que guían sus decisiones, procedimientos y sistemas de manera que le permitan (mediante el trabajo con las organizaciones asociadas) cumplir con sus responsabilidades, proteger y contribuir al bienestar de las personas de interés (su actor principal), y respetar sus derechos y los de otras personas afectadas por sus operaciones.

Propósito ¿Por qué es útil?

El ACNUR promueve el Código de Conducta entre su personal y con las personas de interés, reforzando así los objetivos y la credibilidad de su misión y su reputación, al tiempo que promueve la integridad y los estándares éticos en el trabajo. Al asegurarse de que todas las partes son conscientes de las expectativas éticas del ACNUR, el Código de Conducta es un mecanismo preventivo que permite identificar las posibles deficiencias e infracciones.

2.9

Descripción de la respuesta

La toma de decisiones y el proceso

- Asegúrese de que se aplican todas las políticas y los mecanismos de rendición de cuentas de la organización, para evitar el incumplimiento del Código de Conducta.

- Desarrolle sistemas de presentación de quejas y asegúrese de que sean accesibles a toda la comunidad, incluyendo a las personas mayores y con discapacidad. Vele porque se sigan los procedimientos de investigación y seguimiento: esto anima a denunciar presuntas infracciones del Código. Mantenga la confidencialidad en todo momento.
- Si usted cree que tiene información sobre supuestas violaciones del Código de Conducta por parte de un funcionario del ACNUR que pueden equivaler a mala conducta, debe informar a su superior o a la Oficina del Inspector General. Si la persona en cuestión no es funcionario del ACNUR, debe reportar la información a la autoridad competente.
- Establezca con las agencias implementadoras y las fuerzas de seguridad (por ejemplo, en el sub acuerdo, memorando de entendimiento o LOU adecuado), la respuesta que se dará a los delitos cometidos por sus funcionarios en el país de acogida.

Principios rectores

- Asegúrese de que los interesados puedan solicitar asesoramiento sobre la corrección ética de acciones que se proponen tomar, y tengan acceso a una gama de herramientas para ayudarles. Por ejemplo, puntos focales para el Código de Conducta, módulos de capacitación, actualizaciones por el correo electrónico, folletos informativos, etc.
- El Código de Conducta y en el *Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales* (en la versión simplificada o completa) deben estar disponibles en todas las áreas operativas y las oficinas para las personas de interés y otros interesados. Debe haber copias del Código de Conducta en los principales idiomas de las personas de interés y los interesados locales.

- Se debe distribuir el Código de Conducta en las comunidades y se debe capacitar a los líderes comunitarios para que puedan informar a sus comunidades sobre su contenido y las normas éticas que el personal del ACNUR debe cumplir. Además, deben recibir asesoramiento e información sobre los mecanismos de denuncia e información, adaptados a las expectativas y necesidades de la comunidad en cuestión.
- Sensibilice a las comunidades sobre el Código de Conducta. Dé a conocer el Código de Conducta y promuévalo en los espacios comunes, por medio de rótulos, volantes, folletos, películas, boletines, carteles y otras herramientas de información. Si es posible, utilice la radio, la televisión y otros mecanismos de intercambio de información para llegar a toda la población y despertar el mayor interés. Presente ejemplos de violaciones del Código de Conducta a las comunidades y a todos los interesados.

Otras consideraciones

- La existencia de un Código de Conducta no basta para prevenir el abuso o un comportamiento poco ético. Para ser eficaz, su mensaje se debe reafirmar periódicamente por diferentes medios; los procedimientos de denuncia se deben aplicar con rigor y justicia, y se debe proteger el anonimato de los denunciantes. Los altos directivos tienen la responsabilidad particular de mostrar constantemente que están comprometidos, y que el ACNUR está comprometido con su adhesión.

Otras referencias

- ACNUR, *Atender las quejas en el ACNUR. ¿A dónde ir en busca de ayuda*, 2009. En inglés en: http://www.un.org/en/pseataaskforce/docs/leaflet_addressing_grievances_in_unhcr.pdf.

- ACNUR, *Código de Conducta y notas explicativas*, 2006. En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3871.pdf?view=1>.
- ACNUR, IOM/054/2005 - FOM/054/2005 *El papel, las funciones y el modus operandi de la Oficina del Inspector General*, 3 de noviembre de 2005, IOM/054/2005 - FOM/054/2005 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/43706e744.html>.
- ACNUR, *Violencia sexual y por motivos de género en contra personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas. Guía para la prevención y respuesta*, mayo de 2003. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3667>.
- ACNUR, ACNUR: *Código de Conducta. Guía para los administradores*, 2004. En inglés en: http://www.un.org/en/pseataaskforce/docs/code_of_conduct_guidelines_for_managers_english.pdf.
- Secretario General de la ONU, *Boletín del Secretario General: Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales*, 9 de octubre de 2003, ST/SGB/2003/13. En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3871.pdf?view=1>
- Naciones Unidas, *Comisión de Administración Pública, Código de Conducta para los funcionarios internacionales*. En inglés en: <http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardsE.pdf>.

2.10

Reforma del sector de la seguridad (RSS) y programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR)

Definición ¿Qué es?

Los DDR y la RSS son componentes importantes de los esfuerzos para impedir el resurgimiento de confrontaciones armadas y para crear las condiciones para una paz sostenible y el desarrollo a largo plazo después de un conflicto. Como parte del programa más amplio de mantenimiento de la paz, esos programas desempeñan un papel crucial para controlar las armas pequeñas y las armas ligeras, promover los programas de remoción de minas, la protección de los derechos humanos y el resarcimiento de crímenes del pasado, o promover la reconciliación con mecanismos de justicia transicional.

La RSS es un proceso que lideran las autoridades nacionales e implica evaluación, revisión e implementación, seguimiento y mayor evaluación, con el propósito de establecer una seguridad eficaz y responsable, para el Estado y el pueblo para el cual gobierna, que no discrimine en los derechos humanos y el estado de derecho.

Propósito ¿Por qué es útil?

La reforma del sector de la seguridad ofrece un marco que los actores nacionales, la ONU y otros socios internacionales pueden utilizar para aplicar una visión compartida de la seguridad. La RSS y los DDR ofrecen herramientas para responder a muchas de las amenazas de seguridad que encaran las personas de interés. Se les debe entender como procesos de la reconstrucción después del conflicto, que están estrechamente relacionados y mejoran la capacidad del Estado para establecer la seguridad y reforzar el imperio de la ley.

2.10

Descripción de la respuesta

La toma de decisiones y el proceso

- Una estrategia efectiva de DDR puede fortalecer la formulación de políticas nacionales, mientras se configura el sector de la seguridad.
- Las alianzas eficaces (en el gobierno, en la sociedad y a nivel internacional) son fundamentales para el éxito de los procesos de reforma del sector de la seguridad, que requieren de apoyo político, recursos sustanciales, así como conocimientos técnicos.

Principios rectores

- Tanto los programas de DDR como la RSS deben tener un carácter nacional y estar diseñados para las necesidades particulares de la sociedad en cuestión. Es importante tener en cuenta las sensibilidades específicas en cada contexto, porque una condición esencial para su éxito es lograr el consenso político y el apoyo de una amplia muestra representativa de los actores nacionales.
- Al remodelar la magnitud y el carácter del sector de la seguridad, los programas de DDR preparan el terreno para la RSS. Si tienen éxito, los DDR también pueden liberar recursos que se pueden emplear en actividades de la RSS, por ejemplo, en la integración de los excombatientes en un nuevo sector de la seguridad formal o informal. Reformar el sector de la seguridad, fortalecer las instituciones y mejorar la gestión y la supervisión, otorgan legitimidad y permiten que los programas de DDR y la RSS apoyen la sostenibilidad.
- Para sacar adelante un proceso de RSS es necesaria una estrategia bien definida, con prioridades, plazos, y asociaciones sólidas. La reforma debe basarse en una comprensión realista de lo que es posible en términos financieros, operativos y logísticos. Los problemas de infraestructura, capacitación y equipo son preocupaciones centrales.

- La gobernanza eficaz y una supervisión civil del sector de la seguridad también son esenciales. Los fallos de gobernanza y supervisión, o en el imperio de la ley, pueden dañar fatalmente la efectividad de las reformas, así como el apoyo público e internacional para ellas. En este contexto, también es vital la participación de los actores no estatales (ONG, organizaciones de la sociedad civil) y los medios de comunicación.
- Con respecto a los programas de DDR, la ONU acentúa la necesidad de que el proceso esté centrado en las personas, sea flexible, transparente, responsable y una responsabilidad nacional (incluyendo tanto a los actores estatales como a los no estatales en todos los niveles), integrado y bien planeado. En los casos en los que se declara a los combatientes como integrantes de un grupo ilegal, la reforma de la policía y las reformas judiciales pueden promover la disuasión y ayudar a garantizar el cumplimiento del proceso de DDR.
- Los programas de DDR pueden crear un vacío de seguridad. Esta es una razón más para coordinar la planeación y la implementación de los procesos de DDR y la RSS.

Pasos que se deben dar

- El ACNUR puede apoyar los programas de DDR mediante la difusión de información y asesoramiento a los combatientes. Les puede animar a identificarse, ayudar a sus familiares que se encuentren en las poblaciones de refugiados o repatriados, ser una fuente de información o ayuda con respecto a determinadas preocupaciones, y puede apoyar la repatriación física de los grupos desarmados y desmovilizados que necesiten transporte para cruzar las fronteras. También puede contribuir a informar a las comunidades de interés sobre las reformas del sector de la seguridad que se planean y sus posibles beneficios.
- En coordinación con las agencias

implementadoras y la comunidad de la ONU, el ACNUR puede dar consejos prácticos sobre la gestión de los campamentos, las cuestiones de logística y la planeación, y el diseño de sitios en la fase de pre-acantonamiento. También puede ofrecer asistencia material (no alimentaria).

- El ACNUR puede ayudar al proceso de DDR dándole seguimiento a la reintegración de los ex combatientes tras el regreso a sus lugares de origen. Ellos y sus familias se pueden incluir en las actividades de reintegración basadas en la comunidad, dirigidas a las personas de interés y otras poblaciones afectadas por la guerra.
- En apoyo a la reforma del sector de la seguridad, el ACNUR puede dar formación a las partes interesadas del gobierno, funcionarios judiciales y organizaciones de la sociedad civil, en particular sobre el Estado de derecho, derechos humanos y cuestiones de gobernanza.

Otras consideraciones

- Es de vital importancia incluir una perspectiva de edad, género y diversidad en los programas de RSS y DDR si las instituciones reformadas han de ser no discriminatorias, inclusivas y capaces de responder a las necesidades de seguridad específicas de los diversos sectores de la sociedad.
- Los programas de DDR por sí solos no pueden resolver los conflictos o prevenir la violencia. Pueden ayudar a establecer las condiciones para un entorno seguro, de manera que prosigan los otros componentes de una estrategia de recuperación y consolidación de la paz. En este contexto, el desarme no es sólo una medida de seguridad a corto plazo para el acopio de armas y municiones. Es crucial para el más amplio proceso de la restauración o el establecimiento de las regulaciones y el control del Estado sobre la transferencia, el tráfico y uso de armas en su territorio.

Otras referencias

- ACNUR, *Directrices de protección relativas a la seguridad de los refugiados*, 3 de mayo

de 1999. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4124bee54.html>.

- GTZ y otros, *Desarme, desmovilización y reintegración: Una guía práctica para el terreno y el aula*, ISBN 1-896551-54-8, GTZ, NODEFIC, PPC y SNDC, diciembre de 2004. En inglés en: <http://reliefweb.int/node/24069>.
- Asamblea General de la ONU, *Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo a la reforma del sector de la seguridad: informe del Secretario General*, 23 de enero de 2008, A/62/659-S/2008/39. En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/216/09/PDF/N0821609.pdf?OpenElement>.

2.11

Formación en derechos humanos, de los refugiados y derecho internacional humanitario

Definición ¿Qué es?

Tres áreas del derecho internacional son particularmente relevantes para garantizar la seguridad física de las personas de interés: el derecho internacional de los refugiados, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Mediante la formación en estos cuerpos del derecho dirigida a funcionarios y a otros agentes, el ACNUR puede fortalecer las instituciones y las ONG nacionales para que extiendan seguridad física y protejan a las personas de interés. Se entiende que la “formación” incluye eventos de capacitación formal (talleres, mesas redondas, visitas de estudio) y actividades informales (reuniones de trabajo con los socios, grupos especiales de trabajo). Puede implicar tanto a los socios nacionales como a los internacionales.

Propósito ¿Por qué es útil?

Las personas de interés a menudo han sobrevivido a graves amenazas a la seguridad, o aún están amenazadas. Es posible que entre, otras cosas, hayan sido torturados, violados, detenidos arbitrariamente o desplazados, que hayan perdido a sus familiares más cercanos, sufrido discriminación, etc. Para hacer frente a los problemas que encaran, y mitigar los riesgos, los socios y las contrapartes clave en el Estado de acogida, incluyendo los encargados de aplicar la ley y las fuerzas de seguridad, tienen que ser capaces de identificar violaciones de los derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho internacional humanitario. Este conocimiento es igual de importante para el diseño y la implementación de las actividades de seguridad y protección en las operaciones del ACNUR.

2.11

Además, la formación en derechos humanos, de los refugiados y el derecho internacional humanitario ayuda a las autoridades policiales y de seguridad a identificar a las personas de interés que necesitan protección internacional cuando llegan como parte de movimientos migratorios mixtos a los puntos fronterizos u otras partes del país. Con ello se contribuye a prevenir incidentes de devolución y expulsión arbitraria. Del mismo modo, la formación jurídica ayuda a todos los socios que participan en una respuesta multisectorial, y que ofrecen servicios legales, de seguridad, psico-sociales, de nutrición o médicos, a establecer las normas adecuadas para el cuidado y asesoramiento que prestan a las víctimas y sobrevivientes del abuso, y también a los perpetradores.

Descripción de la respuesta

Seguimiento y análisis

- Monitoree y analice las causas subyacentes de las amenazas de seguridad que haya identificado, evalúelas en términos de los marcos jurídicos internacionales y examine qué capacidad tienen las instituciones oficiales pertinentes, socios e interesados para hacerles frente.
- Identifique en qué grado las instituciones que emplean a quienes van a recibir formación poseen la experiencia y capacidad para aplicar el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario. Evalúe la experiencia de los alumnos de enfrentar, evaluar y responder a las violaciones de la ley y los derechos.

Diseño y ejecución

Si usted concluye que la formación en derechos humanos, de los refugiados y el derecho internacional humanitario tendrá efectos positivos, diseñela:

- Defina primero los objetivos específicos del aprendizaje y los resultados. Concéntrese en los cambios de comportamiento que quiere ver en quienes reciban la capacitación.
- Seleccione los enfoques de aprendizaje, actividades y métodos, con la asistencia del centro de aprendizaje mundial del ACNUR. Sus decisiones dependerán en gran parte de su evaluación de la capacidad y el conocimiento de los alumnos. No confíe sólo en talleres formales y en eventos de capacitación. A menudo la formación en el trabajo puede ser más productiva.
- Puede ser útil poner a prueba (como piloto o gradualmente) un nuevo módulo de formación para permitir que el equipo de diseño haga los ajustes necesarios.
- Evalúe el impacto y los resultados del proceso de aprendizaje. ¿Qué aprendieron los alumnos? ¿Son satisfactorios los resultados del aprendizaje? ¿Ha cambiado su comportamiento, después del entrenamiento? Es de vital importancia monitorear los efectos de la formación en una fecha posterior. Por ejemplo, si los guardias de fronteras fueron entrenados para identificar a las personas necesitadas de protección internacional, vigile la frontera para ver si a más personas de interés se les permite entrar en el país o si se han reducido los incidentes de devolución.

Formación en derechos humanos

- Las personas de interés tienen derecho a disfrutar en todo momento los derechos y libertades fundamentales establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en su país de origen, durante su huida y en el país de acogida. Su seguridad, por lo tanto, debe considerarse en ese contexto más amplio.
- Las normas de derechos humanos son de especial importancia para la protección de los refugiados debido a que los instrumentos de derechos humanos:

2.11

- Han sido ratificados por más países que los instrumentos internacionales del derecho de los refugiados.
- Brindan una gama más amplia de derechos que los instrumentos internacionales del derecho de los refugiados. Establecen el mismo trato a los nacionales y a los no nacionales, incluidos los solicitantes de asilo, refugiados y apátridas.
- Contienen un principio de no discriminación más amplio.
- Establecen una variedad de mecanismos de vigilancia, como la adjudicación de las denuncias individuales ante un tribunal internacional de derechos humanos.
- Son aplicables a todas las personas que se encuentran en la jurisdicción de un Estado Parte, con independencia de si tienen una condición legal o no en el país en cuestión.
- El conocimiento de los instrumentos de derechos humanos es vital para evaluar si el daño que una persona teme en su país de origen constituye persecución en términos de la definición de refugiado. Por lo tanto, tiene un impacto crucial en el resultado de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado: si a los individuos se les concede o deniega el estatuto de refugiado.

Derecho internacional humanitario

El derecho internacional humanitario define las reglas que se aplican durante los conflictos armados.

- Estas normas restringen las acciones de las partes en conflicto pues contemplan la protección y el trato de las personas que no toman parte en las hostilidades (civiles, médicos y trabajadores humanitarios), y los que ya no pueden hacerlo (heridos, enfermos, soldados náufragos, prisioneros de guerra, etc.).

- Protege a las personas de interés en los escenarios de conflicto armado internacional interno.
- Regula los medios y métodos de guerra, pero no aborda la cuestión de la legalidad de un conflicto armado, sea internacional o interno.
- Durante los conflictos armados, se aplican simultáneamente el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Este último se considera *lex specialis* (derecho que regula un tema específico): se suspenden las normas generales del derecho internacional y el alcance del derecho a la vida está determinado por el derecho internacional humanitario.

La formación en derecho de los refugiados

- Procure que participe la OACDH en los eventos de formación de derechos humanos, el CICR en eventos de formación sobre derecho humanitario, y otros socios (por ejemplo, la OIM y la OSCE) cuando se trata de temas que tocan sus respectivos mandatos.
- Incorpore elementos de formación en derechos humanos en todas las actividades de formación del derecho de los refugiados.
- Los materiales del ACNUR que figuran en la sección de otras referencias más adelante son los recursos que se pueden utilizar para el diseño de las sesiones de formación. Úselos en combinación con la orientación que brindan los instrumentos internacionales y diversos manuales, las directrices internacionales de protección y documentos de política. Haga uso de las Características Especiales del Refworld del ACNUR sobre el Sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, Determinación de la condición de refugiado, Apatridia y Protección de los civiles en los conflictos armados.
- Normalmente en las sesiones de formación se incluyen los instrumentos de la apatridia y el mandato del ACNUR para prevenir y reducir la apatridia y proteger a los apátridas. Esto le

ayuda a las partes interesadas a identificar a las personas de interés, incluidos los apátridas, a quienes se debe extender la protección. Puede ser de mucha importancia al elaborar respuestas a la trata y el tráfico ilícito de personas.

- Al preparar el programa y el contenido de la formación, consulte siempre y haga uso de los recursos del ACNUR: asesores jurídicos superiores de las respectivas Mesas y Bureaux, la unidad de protección pertinente y el Centro de Aprendizaje Mundial.
- Recorra a expertos externos: universidades, el poder judicial, la Asociación Internacional de Jueces en Derecho de Refugiados, abogados, la sociedad civil y las ONG que ofrecen asistencia jurídica gratuita a las personas de interés.
- Trate de incluir una amplia gama de participantes nacionales e internacionales en los eventos de formación: la policía, la judicatura, el personal del centro de acogida, las autoridades de bienestar social, los órganos administrativos que deciden en los procedimientos de determinación de la condición, abogados, ONG, las instituciones nacionales de derechos humanos, etc.
- No limite la participación de los destinatarios principales ni los temas. Estos últimos pueden variar desde la recepción e identificación de las personas necesitadas de protección internacional a los procedimientos de determinación de la condición y el acceso a los derechos. Esto le permitirá a determinados interesados familiarizarse con las áreas del derecho y las interacciones con las personas de interés que no entran estrictamente en su ámbito de responsabilidad.
- Si se imparte formación para jueces sobre la determinación de la condición de refugiado, considere invitar a conferencistas de la Asociación Internacional de Jueces en Derecho

de Refugiados, en coordinación y consulta con su respectivo Bureau. El ACNUR tiene un acuerdo permanente con esta organización. Sus miembros han demostrado ser un valioso recurso en muchos contextos.

Ejemplo (hipotético, basado en experiencias reales)

En 2004 en el país A, el ACNUR decidió aumentar el conocimiento sobre la ley de asilo y fortalecer la protección de los solicitantes de asilo y los refugiados. En febrero de ese año se inició un curso regular sobre el derecho de los refugiados en la Facultad de Derecho, impartido por oficiales del ACNUR y profesores universitarios. Para los jueces se organizó un seminario sobre el derecho de los refugiados y asuntos de asilo (como parte de los requisitos de su cualificación formal) centrado en el derecho internacional de los refugiados, la ley nacional de asilo, los principios y garantías de la determinación de la condición de refugiado y los instrumentos regionales de derechos humanos (por ejemplo, el artículo 3 del CEDH).

El ACNUR y la OIM organizaron conjuntamente diez cursos para oficiales superiores y medios de policía, en colaboración con Academia de Policía, la Policía de Fronteras, la Facultad de Derecho, la Escuela de la Magistratura y la Oficina del Fiscal General. Luego hubo sesiones de formación para los guardias en las fronteras. En los cursos se utilizaron manuales de la OIM con aportes del ACNUR sobre los deberes de la policía de fronteras hacia los solicitantes de asilo, la no devolución, el acceso a la determinación del estatuto y la detención de solicitantes de asilo. La Unión Europea financió una visita de estudio para las autoridades de asilo y migratorias a un país europeo.

Como resultado, hubo una mejora importante de las remisiones de solicitudes de asilo a la Dirección para los Refugiados, en especial por parte de oficiales de fronteras y la policía. También mejoró la calidad de la toma de decisiones sobre la determinación de la condición de refugiado y el manejo de casos de la Dirección para los Refugiados, a pesar de que aún no cumplía con las normas internacionales. Las decisiones se tomaron con mayor celeridad. Lo aprendido en la formación le dio un nuevo impulso a la Dirección de Refugiados, el poder judicial y la policía de fronteras.

2.11

Otras consideraciones

- Considere también las siguientes Respuestas: *Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica; Mejorar la capacidad de las instituciones y las ONG nacionales, y Acceso a la justicia.*

Otras referencias

- ACNUR, *Módulo 1 de autoformación: Introducción a la protección internacional. La protección de personas de interés para el ACNUR*, 1 de agosto de 2005. en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4214cb4f2.html>.
- ACNUR, *Módulo 2 de autoformación: Determinación de la condición de refugiado. La identificación de quién es refugiado*, 1 de septiembre de 2005. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid43141f5d4.html>.
- ACNUR, *Módulo 3 de autoformación: La interpretación en un contexto de refugiados*, 1 de enero de 2009, en inglés: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49b6314d2.html>.
- ACNUR, *Módulo 5 de autoformación: Derechos humanos y protección del refugiado (Vol. I)*, 15 de diciembre de 2006, Vol. I. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/466942032.html>.

2.12

Puestos de control y centros de acogida

Definición ¿Qué es?

Las disposiciones de recepción son las medidas que adopta un país de acogida para atender las necesidades inmediatas de quienes ingresen entre los flujos migratorios mixtos regulares o irregulares. Estas medidas se aplican a todas las personas de interés en necesidad de protección internacional, independientemente de su condición legal, y garantizan su bienestar hasta completar los procedimientos de referencia. La recepción se inicia en los puntos de entrada al país, donde se establecen centros de control como un primer paso, sobre todo cuando la frontera no dispone de instalaciones para la recepción o hay pocas instalaciones adecuadas en el país.

Propósito ¿Por qué es útil?

Los centros de control identifican a las personas que llegan entre los movimientos migratorios mixtos y están en necesidad de protección internacional, y atienden sus necesidades inmediatas. Los centros de recepción son importantes en el periodo inmediatamente posterior a la llegada: brindan servicios de alojamiento, comida, ropa y medicina, atención psicosocial cuando es necesario, e identifican a los individuos y las familias que tienen necesidades específicas, o que corren un riesgo determinado. Si se gestionan de manera eficiente, ambos tipos de centro constituyen ambientes sanos y seguros que protegen a las personas de interés de las amenazas de seguridad

2.12

Descripción de la respuesta

Toma de decisiones y proceso

- El establecimiento de centros de tránsito o de recepción plantea una serie de cuestiones jurídicas y prácticas, con respecto a los derechos humanos y los derechos de las personas de interés. Lo ideal es que estos se tengan en cuenta al diseñar y establecer los centros.

- Su ubicación se debe acordar en consulta con todos los socios.
- El carácter abierto o cerrado del centro depende de la legislación del país de acogida. El ACNUR debe abogar por centros de recepción abiertos, donde no se limite la libertad de circulación de las personas de interés. Las condiciones materiales en los centros deben reflejar las normas establecidas. Cuando sea necesario, el ACNUR debe ayudar a las autoridades del país de acogida a cumplir con las normas mínimas.

Principios rectores

La recepción de las personas de interés debe guiarse por las siguientes consideraciones:

- Se deben respetar los derechos humanos y el derecho internacional y las normas de los derechos humanos.
- Para asegurarse de que sus necesidades básicas estén cubiertas, las personas de interés deben tener acceso adecuado a las contrapartes gubernamentales y no gubernamentales que prestan servicios esenciales. En este proceso, se debe respetar su derecho a la privacidad.
- La seguridad y el respeto a la dignidad de todos los habitantes del centro de acogida se confirman cuando el número de personas internadas es limitado, ofrecen un espacio adecuado y privacidad en los dormitorios, instalaciones de baño separadas para hombres y mujeres, y satisfactorias condiciones sanitarias e higiénicas. En el diseño de los mecanismos de recepción también se debe ser sensible a consideraciones de edad, género y diversidad y tener en cuenta la unidad de la familia.
- Se debe registrar tanto a los hombres como a las mujeres solicitantes de asilo y entregárseles la documentación respectiva.
- El ACNUR debe tener acceso a los solicitantes de asilo en todas las circunstancias, incluso en los centros de detención o centros “cerrados”.

- Fomente el desarrollo de centros de acogida abiertos, con las salvaguardias apropiadas y las condiciones que cumplan con las normas de derechos humanos.
- Si se establecen centros de recepción semi abiertos o cerrados, abogue por el acceso del ACNUR para evaluar las necesidades de protección y asistencia.
- Celebre acuerdos y desarrolle SOP sobre las funciones y responsabilidades de los organismos gubernamentales y ONG que participen en los mecanismos de recepción. Establezca mecanismos de supervisión para garantizar que todos los centros son seguros, cumplen con los estándares mínimos y respetan los derechos humanos. Esto implica trabajar con las ONG asociadas, para las cuales puede que el ACNUR necesite negociar el acceso ante el gobierno.
- Los traslados desde y hacia los centros no disminuyen las responsabilidades de derechos humanos de los Estados ni su deber de garantizar el principio de no devolución consagrado en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Ejemplo: México (de 1997 hasta la fecha)

El Albergue Belén es uno de los cinco centros de recepción abiertos en la región. Dirigido por la orden católica de los Scalabrinianos, ofrece una alternativa exitosa a los centros de detención estatales para las personas que llegan con o sin los permisos de entrada o sin los documentos de viaje adecuados. En virtud de un acuerdo con el ACNUR, el Albergue Belén ofrece servicios de acogida a los migrantes, víctimas de la trata y los solicitantes de asilo que se acercan a la Comisión Nacional de Ayuda al Refugiado o el ACNUR. Sus estándares de recepción han reducido el número de fugas de personas sin los debidos documentos que se van a otro estado de la República de México. Los servicios de registro solo están disponibles para las personas que buscan protección internacional, no para los migrantes.

2.12

Otras consideraciones

- El Plan de Acción de los 10 Puntos del ACNUR brinda un marco que ayuda a los Estados a garantizar que se puede identificar a las personas necesitadas de protección internacional, que viajan con los grandes movimientos migratorios mixtos, y darles la protección adecuada. Sus 10 puntos instan a los Estados: (i) a cooperar con socios clave; (ii) recoger y analizar datos; (iii) asegurar que los puntos de entrada son sensibles a la protección; (iv) ofrecer mecanismos de recepción; (v) establecer mecanismos de creación de perfiles y remisión, y vi) procesos y procedimientos diferenciados; (vii) ofrecer soluciones para los refugiados; (viii) atender los movimientos secundarios; (ix) ofrecer opciones de retorno y alternativas de migración para los no refugiados, y (x) poner en práctica una estrategia de información. El Plan es muy importante en las situaciones en que los refugiados están en riesgo de devolución o de emprender movimientos secundarios irregulares. Reconoce la importancia de un enfoque de cooperación y de colaboración y de asociación entre todas las partes interesadas para maximizar las fortalezas y capacidades y distribuir responsabilidades.
- Un enfoque a largo plazo para la gestión de los flujos migratorios de personas de interés debe incluir políticas para prohibir y erradicar la violencia contra la mujer en los países de origen, que desencadena flujos migratorios.

Otras referencias

- ACNUR, *Conclusión sobre la recepción de los solicitantes de asilo en el contexto de los diferentes sistemas de asilo*, 8 de octubre de 2002, N ° 93 (LIII) -2002. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2074>.
- ACNUR, *El asilo en la Unión Europea*. En: <http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=1158>.

- El ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: El Plan de los 10 Puntos en Acción*, enero de 2007, Rev. 1. En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4598.pdf>.
- El ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: El Plan de los 10 Puntos en la acción*, febrero de 2011. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7267>.

2.13

Procedimientos eficientes de determinación del estatuto

Definición ¿Qué es?

La **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951** (en adelante, la Convención de 1951) y la **Convención sobre el Estatuto de los Apátridas** de 1954 (la Convención de 1954) definen aquellos a quienes confieren protección, sus derechos y establecen los principios fundamentales. Sin embargo, no contienen disposiciones que regulen los procedimientos mediante los cuales se deba determinar la condición de refugiado o de apátrida.

Los **procedimientos de determinación del estatuto** (de refugiado y de apátrida) le permiten al ACNUR y a las autoridades del Estado de acogida evaluar si una persona cumple con los requisitos contenidos en la definición de refugiado y de apátrida. Estos procedimientos pueden considerarse eficientes si respetan las garantías y principios contenidos en el Manual del ACNUR sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y en las directrices relacionadas, notas políticas y normas procesales del ACNUR.

Propósito ¿Por qué es útil?

Una persona se convierte en refugiado o en apátrida en el momento en que cumple con los criterios establecidos en las definiciones de los refugiados y los apátridas que figuran en los Convenios de 1951 y 1954. Esto podría ocurrir antes del momento en el que se reconoce formalmente su estado durante un procedimiento de determinación de la condición.

La eficiencia del procedimiento de determinación es importante ya que le otorga personalidad jurídica a las personas de interés. Ese estatuto les da acceso a los documentos de identidad, así como a los derechos y servicios. Es la clave para

2.13

una adecuada respuesta multisectorial a las necesidades de las víctimas y sobrevivientes del abuso y la violencia. El estatuto jurídico protege a los solicitantes de asilo, los refugiados y los apátridas de muchas amenazas a su seguridad, como la expulsión arbitraria y detención, o de ser enviados a situaciones donde serían sometidos a tortura u otros tratos crueles, degradantes o castigo. También protege a los solicitantes de asilo y refugiados de ser devueltos. Un procedimiento eficiente de determinación también permite que el ACNUR y los Estados identifiquen a individuos que, aunque cumplen los criterios de la definición de refugiado o de apátrida, por motivos específicos son excluibles de la protección internacional que extienden las convenciones de 1951 y de 1954. La adecuada identificación de estas personas y su exclusión de la protección y asistencia ayudan a mantener el carácter civil de los campamentos y asentamientos, y mejorar la seguridad de las personas de interés. Un procedimiento eficiente de determinación del estatuto ayuda a reducir las tensiones y los conflictos, la propagación de rumores y la incidencia de protestas y manifestaciones entre las personas de interés del ACNUR.

Descripción de la respuesta

Consideraciones rectoras

- La determinación de la condición se puede llevar a cabo de forma individual o en grupo. En este último caso, cada miembro del grupo se presume *prima facie* que es una persona de interés (refugiado o apátrida), en ausencia de una prueba en contrario. El enfoque de grupo se suele adoptar en situaciones de afluencia masiva de refugiados, cuando las necesidades de asistencia son urgentes, es prácticamente imposible llevar a cabo una determinación individual, y la información objetiva sobre el país de origen indica que se podría considerar a cada integrante del grupo como refugiado.
- Un procedimiento de determinación de la condición se lleva a cabo en dos etapas. Es necesario, en primer lugar, determinar los hechos pertinentes del caso. A continuación, a los

hechos constatados debe aplicarse la definición legal pertinente para refugiado o apátrida.

- Las definiciones legales de refugiado y apátrida contienen cláusulas de **inclusión**, que definen quién debe ser considerado como refugiado y apátrida, y cláusulas de **exclusión** que definen qué personas son inelegibles para el estatuto legal en cuestión, aunque cumplan los criterios de inclusión.
- Cuando hay presencia de elementos armados y combatientes, quienes toman las decisiones (ya sean del ACNUR o del Estado) deben estar bien capacitados en la aplicación de las cláusulas de exclusión. El ACNUR debe monitorear de cerca su aplicación.
- Con independencia de que su oficina lleve a cabo el procedimiento de determinación de la condición de refugiado por mandato o simplemente supervise el procedimiento nacional de determinación, se deben desarrollar los SOP y ponerlos en marcha para establecer las funciones y responsabilidades de cada actor. Se trata de una salvaguardia esencial contra los abusos (acoso, corrupción, intimidación, abuso de poder, etc.) a los que pueden estar expuestas las personas de interés en el curso de la determinación del estatuto.
- Por medio de un acuerdo de sub-proyecto, capacite y ayude a las ONG nacionales o internacionales a prestar servicios gratuitos de asistencia jurídica a los solicitantes durante los procedimientos de determinación de la condición.

2.13

Normas mínimas para procedimientos eficientes de determinación del estatuto

Para llegar a las siguientes normas mínimas de procedimientos eficientes de determinación del estatuto puede que tenga que intervenir ante las autoridades en cada caso individual, o abogar ante ellas para cambiar la legislación y la práctica, o mejorar el procedimiento de determinación del estatuto por mandato del ACNUR.

- Debe entrevistar personalmente a todos los solicitantes adultos, hombres y mujeres. Monitoree periódicamente las entrevistas individuales e intervenga cuando sea necesario.
- Todos los solicitantes deben recibir información en un idioma que comprendan sobre el procedimiento y las decisiones posteriores. Siempre debe haber intérpretes durante el procedimiento de determinación.
- Una sola autoridad central, especializada en tomar las decisiones, debe examinar todas las solicitudes.
- Debe haber un único procedimiento de decisión que examine al mismo tiempo la elegibilidad de una persona para la condición de refugiado y su elegibilidad para otras formas complementarias de protección.
- Quienes toman las decisiones deben tener acceso a información precisa, imparcial y actualizada sobre el país de origen, proveniente de varias fuentes.
- Deben adoptarse procedimientos especiales para los solicitantes con necesidades específicas, por ejemplo, víctimas de tortura o violencia sexual, menores no acompañados y separados, las personas LGBTI, etc.
- Todos los solicitantes deben tener derecho a un recurso efectivo. La apelación es una salvaguardia fundamental. Las apelaciones deben ser suspensivas, es decir, deben suspender la ejecución de la decisión negativa tomada en primera instancia. El organismo debe ser independiente del cuerpo que tomó la decisión original (primera instancia).
- Debe haber entrevistadores e intérpretes del mismo sexo del solicitante.
- Quienes toman las decisiones deben estar capacitados y calificados.
- El ACNUR debe tener (por lo menos) un carácter consultivo en los procedimientos nacionales de determinación del estatuto.

Ejemplo (hipotético, basado en experiencias reales)

El Departamento de Asuntos de Asilo del país A hacía la determinación de la condición de refugiado y administraba un centro de alojamiento para solicitantes de asilo. La Guardia de Fronteras del Estado se encargaba del trámite inicial de solicitudes de asilo (es decir, las solicitudes de determinación del estatuto y las entrevistas), pero también de la deportación de los solicitantes rechazados y tenía la facultad de denegar la entrada y devolver de inmediato al solicitante de asilo. Podía mantener en detención a los solicitantes de asilo durante siete días, sin permiso de los tribunales. El acceso al territorio nacional y la determinación del estatuto eran los principales retos. El ACNUR no tenía presencia a nivel nacional. La asistencia jurídica gratuita era muy limitada. Tampoco estaban claras las modalidades de recurso contra las decisiones negativas de los guardias de fronteras. En esta situación, era muy probable que se produjeran devoluciones forzosas, en violación del principio de no devolución, exponiendo a los solicitantes de asilo a posibles persecuciones, tortura, penas inhumanas, degradantes o castigo.

El ACNUR mantuvo contacto regular con el gobierno y acceso periódico a los centros de recepción y de detención. A partir de 2008 la Guardia de Fronteras le invitó a participar en sesiones de formación en materia de asilo y asuntos de refugiados. Se invitaba periódicamente a los jueces administrativos a participar en conferencias internacionales, incluyendo eventos organizados por la Asociación Internacional de Jueces en Derecho de Refugiados. La nueva ley de asilo, elaborada con comentarios técnicos del ACNUR, establece que el Ministerio del Interior, el Departamento de Asuntos de Asilo y la Guardia de Fronteras cooperan con el ACNUR en todas las cuestiones relativas a las personas de interés. También prevé que se considere la opinión del ACNUR al examinar las solicitudes de asilo.

2.13

Otras consideraciones

- El reconocimiento como apátrida no sustituye la adquisición de la nacionalidad. En el caso de los apátridas *in situ* (que consideran que ya están “en su propio” país) que tengan una posibilidad real de adquirir la ciudadanía en un futuro próximo, puede ser inapropiado llevar a cabo un procedimiento de determinación de la apatridia si eso retrasara la solución duradera, es decir, la concesión de la nacionalidad.
- Si su Oficina lleva a cabo la determinación de la condición de refugiado por mandato, emita un certificado estándar de solicitante de asilo por tiempo limitado a todos los solicitantes registrados y sus familiares o dependientes registrados. Si esto no fuera apropiado en el contexto de su operación y debe adoptar otras medidas, en primer lugar pida consejo a su Bureau y la DIP. Emita un certificado estándar del ACNUR a aquellos refugiados cuya condición ha sido reconocida en virtud del mandato del ACNUR.
- Tome las medidas necesarias para explicar la forma y el significado del certificado de solicitante de asilo y el certificado de refugiado a las autoridades competentes del país de acogida, y pídale su reconocimiento y aceptación. Ambos documentos indican claramente que sus titulares deben ser protegidos, en particular contra la devolución (*refoulement*).
- Si su Oficina no lleva a cabo la determinación de la condición de refugiado por mandato, asesore a los solicitantes de asilo sobre la forma de pedir asilo ante las autoridades nacionales, y remítalos a un proveedor de asistencia jurídica gratuita, si existe, por más sesiones de asesoramiento y representación.
- Es posible que tenga motivos para creer que un solicitante de asilo tiene un temor justificado de solicitar asilo ante las autoridades nacionales. En tal caso, a pesar de que su Oficina no lleve a cabo la determinación de la condición por mandato, puede que se le pida una, a veces en paralelo a la determinación nacional. Tenga cuidado de no socavar la determinación

nacional y explore todas las opciones para dar cabida a los aspectos jurídicos, físicos y otras necesidades de protección de estos solicitantes de asilo, en cooperación con las autoridades nacionales. Consulte la IOM/039/2006 - FOM/039/2006, del 21 de abril de 2006, y pida orientación de su Bureau y la Unidad de determinación de la condición de refugiado de la DIP.

- Considere también las siguientes Respuestas: *Adhesión a las normas y estándares internacionales en la legislación y en la práctica, y Garantizar el registro y la documentación.*

Otras referencias

- ACNUR, *Reunión de expertos: Procedimientos de determinación de la apatridia y el estatuto de los apátridas (Resumen de las conclusiones)*, diciembre de 2010. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7632.pdf?view=1>
- ACNUR, *Reunión de expertos: El concepto de apátrida en el derecho internacional (Resumen de las conclusiones)*, mayo de 2010. En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/8123.pdf?view=1>.
- ACNUR, *Consultas Globales sobre Protección Internacional, Tercer ámbito: Procesos de asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)*, 31 de mayo de 2001, EC/GC/01/12. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>.
- ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados*, enero de 1992. En: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=4359.
- ACNUR, *IOM/039/2006 - FOM/039/2006 Cuándo emprender la determinación individual de la condición de refugiado en actividades de protección y operaciones del ACNUR: Algunas consideraciones rectoras*, 21 de abril de 2006, IOM/039/2006 - FOM/039/2006 [interna]. En: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/44b264374.html>.

2.13

- ACNUR, *Manual para determinar la condición de refugiado por mandato: Una herramienta de referencia para el ACNUR*, 1 de octubre de 2005 [interno]. En: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/438c17194.html>.
- ACNUR, *Normas de procedimiento para determinar la condición de refugiado en virtud del mandato del ACNUR*, 20 de noviembre de 2003. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66dd84.html>

2.14

Garantizar el registro y la documentación

Definición ¿Qué es?

El proceso de registro consta de la inscripción propiamente dicha, la verificación y actualización de los datos sobre las personas de interés, con el propósito de protegerles y documentarles y ejecutar soluciones duraderas. El registro reconoce que una persona es de interés, o que puede ser de interés, para el Estado de acogida y el ACNUR.

Propósito ¿Por qué es útil?

El registro adecuado, que incluye la entrega de documentación, es un requisito previo esencial para la efectiva protección legal y física de los refugiados, solicitantes de asilo y apátridas y, en algunas circunstancias, de otras personas de interés como los desplazados internos. Tener reconocida y registrada la identidad de las personas de interés permite darles acceso a apoyo multisectorial y servicios. Se les protege de las amenazas de seguridad como la devolución, arrestos y detenciones arbitrarias. El registro también asegura que cada integrante de la familia sea reconocido de forma independiente, lo cual tiene importantes implicaciones, sobre todo para las mujeres y los niños. Un registro correcto de los niños ayuda a protegerles contra ciertos riesgos específicos como el reclutamiento forzoso, garantiza la unidad familiar y facilita la reagrupación familiar cuando los menores están separados o no están acompañados. La identificación temprana y adecuada, y la inscripción de las personas de interés reduce la incidencia del registro múltiple y el uso de documentos de identidad fraudulentos, sobre todo a fin de obtener más asistencia. Además ayuda a gestionar las expectativas y, por lo tanto, disminuye la posibilidad de tensiones y conflictos, la propagación de rumores y disturbios masivos entre las personas de interés.

2.15

Los Estados, el ACNUR y sus socios en la operación requieren datos fiables de la población con el fin de asignar recursos, controlar la entrega y evaluar el impacto de sus intervenciones.

Descripción de la respuesta

Principios rectores

- El registro debe ser un proceso continuo para inscribir la información esencial en tanto persista una situación de desplazamiento: cambios demográficos y el estado de la población de interés (nacimientos, muertes, nuevas llegadas, partidas, cesación, naturalización, etc.).
- El proceso de registro debe respetar el principio de confidencialidad. Se puede compartir parte de la información con las contrapartes pertinentes, para fines específicos y legítimos. Garantice en todo momento que la seguridad física y la protección de las personas y sus familiares, así como su intimidad, no se vean comprometidas por la divulgación accidental, ilícita o no autorizada de datos personales. Se pueden encontrar las orientaciones pertinentes en las *Directrices de confidencialidad* del ACNUR.
- En la medida de lo posible, el proceso de registro debe ser fácilmente accesible y debe llevarse a cabo en un lugar seguro. Se debe organizar la inscripción móvil para llegar a las personas con movilidad reducida (incluyendo las que están detenidas, hospitalizadas, los ancianos, o quienes no pueden pagar el transporte para ir a los lugares de inscripción).
- La inscripción no debe ser amenazadora ni intimidante, sino imparcial, con el debido respeto por la seguridad y la dignidad de las personas de interés. Los encargados del registro, incluyendo personas de interés donde sea necesario, deben estar debidamente capacitados, contar con un número suficiente de personal femenino y tener instrucciones claras sobre los procedimientos y requisitos, incluso la necesidad de proteger la confidencialidad. Se deben tomar medidas especiales para asegurar la integridad del proceso de registro.

- En principio, se debe registrar a los refugiados y solicitantes de asilo de forma individual con la siguiente información básica: documento de identidad y número, fotografía, nombre, sexo, fecha de nacimiento (o edad), estado civil, necesidades especiales de protección y asistencia, nivel de educación, ocupación (habilidades), datos familiares (tamaño y composición de la familia), fecha de llegada, ubicación actual y lugar de origen.
- El *Manual para el registro*, de septiembre de 2003, describe los pasos que componen el proceso de registro y que se deben seguir en cada contexto operacional, en la medida de lo posible.

Seguridad física

La seguridad física de los refugiados debe ser su principal consideración al poner en práctica las actividades de registro y documentación. Con esto en mente, usted debe:

- Evaluar el contexto de seguridad, incluso en el momento de la inscripción, el clima político y las posibles interrupciones.
- Seleccionar un área para llevar a cabo el registro que esté libre de amenazas a la seguridad personal y al cual el equipo de registro (el personal del ACNUR o las autoridades nacionales) tengan acceso sin trabas. Los oficiales de seguridad (el asesor de seguridad en el terreno, UNDSS o autoridades gubernamentales) deben evaluar el sitio y recomendar mejoras.
- Hablar sobre las actividades de registro previstas con las autoridades nacionales y fuerzas de seguridad nacionales o internacionales.
- Establecer procedimientos claros para la gestión de la circulación y el número de personas de interés en el sitio.
- Introducir en el lugar de registro medidas de seguridad, o reforzar las existentes. Asegúrese de que haya personal de seguridad (FSA, fuerzas nacionales o internacionales de seguridad) formado de manera adecuada o lo suficientemente informado. Mantenga una reserva de fuerzas de

seguridad que puedan llegar como refuerzo.

- Puede que tenga que aplazar o suspender la inscripción por razones de seguridad, o para evitar que se mezcle la población de interés con elementos armados que cruzan la frontera.
- No lleve a cabo el registro si pone en peligro la seguridad de las personas de interés.
- Encare de manera rápida y justa los casos de alteración del orden público.

Medidas para minimizar la ansiedad y el fraude

- Haga partícipes a las personas de interés, consulte con ellas y manténgalas informadas, en términos simples y llanos, sobre el proceso y los resultados de la inscripción. Difunda la información en los medios de comunicación y campañas de información masivas y comunitarias. Siempre informe a las personas de interés cuánto tiempo tendrán que esperar. Asegúrese de que tiene suficiente equipo de comunicación disponible (megáfonos, altavoces). Publique información sobre el periodo de inscripción y el horario, en lugares visibles, traducido a las lenguas que entienden las personas de interés.
- Dependiendo del contexto, es posible que necesite consultar o hacer participar a la comunidad en los esfuerzos para disipar los rumores o reducir la tensión y los conflictos que puedan surgir con el registro entre las personas de interés y las comunidades de acogida y entre grupos de las personas de interés.
- Implice a los líderes de la comunidad y los comités de las personas de interés. Consiga su ayuda para compartir información con personas de interés y organizarles en grupos más manejables. Prevea disposiciones especiales para registrar a las personas de interés con necesidades específicas, tales como las personas mayores, con discapacidad, familias monoparentales o quienes puedan verse

amenazadas por otras personas de interés (por ejemplo, las personas LGBTI o minorías).

- Asegúrese de que el sitio de registro cuenta con instalaciones (sombra, agua, letrinas, asistencia médica). Permita que las personas de interés con necesidades específicas pasen a la parte delantera de la fila.
- Ofrezca directrices claras, verbalmente y por escrito, a todo el personal que lleve a cabo el registro, así como a las fuerzas de seguridad presentes, sobre el asesoramiento y la información que pueden dar a las personas de interés.
- Diseñe carteles y folletos de lucha contra el fraude que indiquen claramente que todos los servicios son gratuitos.
- Establezca procedimientos eficaces de denuncia a los que pueden acceder fácilmente todas las personas de interés.

El registro previo de grandes poblaciones

- Organice la recepción y la fijación de la población mediante pulseras, fichas o tinta visible o invisible.
- Las fichas pueden servir como entradas o tarjetas de racionamiento de alimentos hasta tanto no se complete el registro.
- Tenga en cuenta que debe mantener o mejorar la unidad familiar, en todas las acciones.
- En la primera etapa de la inscripción identifique a las personas con necesidades específicas, en particular a aquellos con necesidades de protección jurídica y física.

Entrevista de registro

- Fotografíe a todas las personas de interés, y determine y registre la composición de la familia o del hogar y las relaciones.
- Entreviste a todos los adultos, así como a los menores no acompañados y separados, y anote en el acto los datos de la entrevista en un formulario de registro con formato previo o computarizado. La privacidad y la

2.15

confidencialidad son esenciales para crear confianza entre la persona de interés y el entrevistador. Esto se debe garantizar en la disposición de la sala de entrevistas. Para obtener información precisa, habrá que entrevistar por separado a los integrantes de la misma familia.

- Todos los adultos de interés deben verificar el contenido del formulario de inscripción y firmarlo. Si están dispuestos, se les debe pedir su consentimiento por escrito para compartir sus datos personales con partes externas claramente identificadas para fines específicos y legítimos.
- Indique con claridad a todas las personas que no estén de acuerdo en compartir sus datos, que en determinadas circunstancias y de acuerdo con las Directrices de confidencialidad, el ACNUR puede verse obligado a compartir datos personales básicos con los gobiernos de acogida. Esto es necesario, por ejemplo, en casos de repatriación voluntaria asistida.
- Expida documentos de identidad para las personas de interés. Éstos a menudo ofrecen protección contra el acoso, arrestos y detenciones arbitrarias, y la devolución y la expulsión arbitrarias. También facilitan su libertad de circulación y el acceso a derechos y servicios.
- Recuerde que los Estados tienen la responsabilidad primordial del registro y la expedición de documentos de identidad de las personas de interés.
- En las grandes poblaciones y en los campamentos usted también puede expedir documentos de titularidad (por ejemplo, tarjetas de racionamiento). Estos dan acceso a los alimentos y a ayuda no alimentaria y servicios, y se entrega uno por familia u hogar.

Verificar y dar de baja

- Se debe mantener actualizados los datos del registro. También por esa razón el registro debe

ser continuo y no periódico.

- Cuando una persona deja de ser de interés, se le da de baja del registro y se recoge y anula todo documento de identidad o de derechos que se hubiera expedido a su nombre.
- Dar de baja es una cuestión de protección. El personal de protección deben desarrollar criterios para ello. Como primer paso, los oficiales de protección del ACNUR y el Jefe de la Oficina deben decidir, teniendo en cuenta todas las circunstancias, si una persona ya no debe ser considerada de interés del ACNUR y deben darle de baja.

Gestión y protección de datos

- Ponga en marcha un sistema de gestión de datos. Determine las herramientas de registro (formularios) y base de datos que se utilizarán, cómo se van a introducir y archivar los registros, cómo se actualizarán los datos existentes y los informes estadísticos necesarios para la operación.
- Tome medidas para proteger los datos personales de las personas de interés, de acuerdo con las normas internacionales, por ejemplo restringiendo el acceso a los datos en forma física o electrónica y supervisando escrupulosamente con quién se comparten. Las salvaguardias son necesarias para proteger la integridad de los datos personales, reducir la posibilidad de uso indebido de la información y evitar los abusos que podrían poner en riesgo la seguridad de las personas de interés.
- Coordine con los socios de la operación para evitar la duplicación de registros y para minimizar el riesgo de que se viole la seguridad de los datos.

2.15

Ejemplo (hipotético, basado en experiencias reales)

En 2007 la oficina del ACNUR en el país A puso en marcha una estrategia para abordar las tres soluciones duraderas de manera integral y evitar la devolución.

Abandonó entonces el sistema de registro periódico, adoptó el sistema continuo y emprendió un ejercicio de registro y verificación a gran escala. Las agencias implementadoras contrataron empleados para llevar a cabo el registro y la repatriación voluntaria organizada. El ACNUR supervisó el proceso, que se efectuó en sus instalaciones. Asimismo, seleccionó a los empleados y los capacitó en ProGres, servicios comunitarios, protección y registro, así como las pautas de confidencialidad. Para facilitar la inscripción de los menores, también contrató a oficiales de protección de la infancia que aprovecharon el registro para dar capacitación sobre técnicas para entrevistar a niños. Como era necesario registrar a un gran número de menores separados y no acompañados, el ACNUR también contrató a un especialista en la determinación del interés superior del niño.

Mediante el ProGres se identificaron varios grupos vulnerables. Varias oficinas desarrollaron listas especiales para algunos de ellos. Los mayores logros cuantificables: el personal estaba más seguro de que había registrado con precisión la identidad de las personas de interés, y tenía mejor información sobre el número de refugiados en el país.

Otras consideraciones

- Según el contexto de las operaciones, se aplican varios niveles de registro. Se diferencian en los datos recogidos y la metodología aplicada. En el *Manual para el registro* del ACNUR, de septiembre de 2003, se puede encontrar orientación detallada sobre cada nivel.
- *Las normas de procedimiento y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud del mandato del ACNUR* contienen orientaciones sobre los datos de registro necesarios para llevar a cabo la determinación del estatuto.

- Aplique los códigos estandarizados de necesidades específicas (SNC), independientemente de si utiliza el software del estándar de registro del ACNUR y de gestión de casos (proGres). Es necesario que todos los socios externos (no sólo las agencias implementadoras) se familiaricen con los principios y propósitos del régimen de SNC. En la etapa inicial de registro usted no podrá utilizar todos los códigos. Algunos se pueden asignar sólo después de la entrevista y después de que el personal especializado del ACNUR haga un análisis (de las necesidades específicas de protección jurídica y física, por ejemplo, o en relación con la violencia sexual y por motivos de género).
- Por lo general, el registro y las necesidades de documentación de los desplazados internos difieren de las de los solicitantes de asilo y los refugiados. Al ser ciudadanos o residentes donde están desplazados, la mayoría de ellos poseen documentos nacionales de identidad (cédulas de identidad, los nacionales, y permisos de residencia los extranjeros). Sin embargo, los desplazados internos tienen necesidades específicas de registro y documentación cuando sólo son residentes habituales, no residentes legales, y por lo tanto no han podido obtener documentos de identidad nacionales.
- Cuando el ACNUR opera los programas de asistencia, o juega un papel en la planeación y facilitación de soluciones duraderas, puede registrar a parte o la totalidad de la población de desplazados internos, por lo general a nivel de hogar.
- Pocos sistemas nacionales de registro están aplicando sistemas de identificación adecuados y exactos y el registro de apátridas. El ACNUR ofrece conocimientos técnicos a los Estados que participan en este proceso. Por el momento, los apátridas se registran con mayor frecuencia cuando buscan ayuda legal, por lo general ante las ONG asociadas que dan asesoría jurídica.
- Considere también la siguiente Respuesta: *Procedimientos eficientes de determinación del estatuto.*

Otras referencias

- ACNUR, *Manual para el registro*, septiembre de 2003. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f967dc14.html>.
- ACNUR, *Consultas Globales sobre protección internacional, Tercer ámbito: Aspectos prácticos de la protección física y jurídica con respecto al registro*, 19 de febrero de 2001, EC/GC/01/6. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bfa82464.html>.
- ACNUR, IOM/071/2001 - FOM/068/2001 *Directrices sobre la confidencialidad*, 1 de agosto de 2001, IOM/071/2001 - FOM/068/2001 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>.
- ACNUR, IOM/083/2010 - FOM/083/2010 *Política sobre la biometría en el registro de los refugiados y los procesos de verificación*, 20 de diciembre de 2010, IOM/083/2010 - FOM/083/2010 [interno]: En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4d0f593e2.html>.
- ACNUR, *Modelo de acuerdo sobre el intercambio de datos personales con los gobiernos en el contexto del registro*, agosto de 2009. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bbf80.html>.
- ACNUR, *Normas operativas para el registro y documentación*, diciembre de 2007. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9ac8f0.html>.
- Interinstitucional, *Orientación sobre la creación de perfiles de los desplazados internos*, noviembre de 2007. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b5ad3a2.html>.
- ACNUR, IOM/028/2007 - FOM/030/2007 *Orientación sobre el uso de los códigos estandarizados de necesidades específicas*, 3 de abril de 2007, IOM/028/2007 - FOM/030/2007 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48ef08842.html>.

Definición
¿Qué es?

El reasentamiento implica la selección y traslado de los refugiados de un Estado donde han buscado protección a un tercer Estado que ha aceptado admitirlos como refugiados con estatuto de residencia permanente. Ese estatuto asegura la protección contra la devolución y ofrece a los refugiados y a su familia o dependientes el acceso a derechos similares a los de los nacionales. El reasentamiento también lleva consigo la oportunidad de convertirse eventualmente en ciudadano naturalizado del país de reasentamiento.

Propósito
¿Por qué es útil?

- El reasentamiento bajo los auspicios de ACNUR es una herramienta de protección de un valor incalculable para satisfacer las necesidades específicas de los refugiados cuya vida y derechos humanos fundamentales, su libertad, seguridad o salud están en riesgo en el país de asilo.
- El reasentamiento de emergencia o urgente puede ser necesario para garantizar la seguridad de los refugiados que están en peligro de devolución a su país de origen o cuya seguridad física está seriamente amenazada en el país de asilo.
- El reasentamiento también es una solución duradera para los refugiados, junto con las soluciones duraderas de repatriación voluntaria e integración local.
- El reasentamiento puede ser una expresión tangible de la solidaridad internacional y un mecanismo de responsabilidad compartida: le permite a los Estados compartir la responsabilidad de protección de los refugiados y mitigar la carga que implica para el país de asilo.

Descripción de la respuesta

Identificación de los refugiados en necesidad de reasentamiento

- Si bien el reasentamiento no es un derecho, los refugiados que tienen especial necesidad de reasentamiento deben tener acceso al proceso de una manera oportuna. La identificación eficiente y transparente de los refugiados para que se considere su reasentamiento, es un elemento esencial de la protección de los refugiados.
- La evaluación implica recopilar datos a partir de una variedad de fuentes y analizarlos. Las fuentes de datos incluyen informes, documentos de registro o perfiles, observaciones directas de personal del ACNUR en el curso de las visitas periódicas al terreno, el diálogo y entrevistas con los refugiados, estudios sistemáticos de la situación de los subgrupos específicos de la población, y la información que brindan el gobierno y las ONG, las visitas de expertos y representantes de la comunidad. El uso de la *Herramienta para identificar personas en mayor riesgo* (HIPMR) y el establecimiento de sistemas eficaces de referencia interna y externa ayudarán a identificar a los refugiados vulnerables o en riesgo y en necesidad de reasentamiento.

Condiciones previas para considerar el reasentamiento

- El ACNUR ha determinado que el solicitante es un refugiado*.
- Se han evaluado todas las perspectivas de soluciones duraderas, y el reasentamiento se considera la más apropiada.

* Se pueden hacer excepciones para los apátridas que no son refugiados, para quienes se considere que el reasentamiento es la solución duradera más apropiada, y para ciertos dependientes de la familia que no son refugiados, a fin de preservar la unidad familiar.

Categorías para solicitar reasentamiento

Para que su caso sea sometido a consideración de un país de reasentamiento, los refugiados deben cumplir con los requisitos en una o varias de las siguientes categorías de reasentamiento: Necesidades de protección físicas o jurídicas de los refugiados en el país de asilo: incluyen la amenaza de devolución inmediata o de largo plazo al país de origen, o expulsión a otro país donde esté en riesgo de devolución; amenaza de arresto arbitrario, detención o prisión; amenazas para su seguridad física o a sus derechos humanos fundamentales en el país de asilo, lo que hace el asilo insostenible.

- Sobrevivientes de tortura o violencia. La persona de interés ha sufrido tortura o violencia, ya sea en el país de origen o en el de asilo, de tal manera que: experimenta persistentes efectos físicos o psicológicos, y la repatriación o las condiciones de asilo pueden dar como resultado mayores traumas o mayor riesgo, o el tratamiento adecuado no está disponible en el país de asilo.
- Necesidades médicas, en particular cuando el tratamiento que podría salvarles la vida no está disponible en el país de asilo. La mayoría de los refugiados con necesidades médicas no requieren o no califican para el reasentamiento en esta categoría. Antes de recurrir a una petición de reasentamiento es importante determinar la naturaleza de la necesidad médica y las posibilidades de tratamiento en el país de asilo.
- Mujeres y niñas en situación de riesgo, que tienen problemas específicos de protección debido a su género, y carecen de la protección efectiva que por lo general brindan los integrantes masculinos de la familia. Ellas pueden ser jefes de familia, niñas o mujeres no acompañadas o estar junto a sus familiares (hombres o mujeres). Las mujeres y las niñas refugiadas pueden estar en riesgo o haber sufrido una amplia gama de problemas de protección, tales como expulsión o devolución;

2.15

violencia sexual, incluso la violación “correctiva” de mujeres percibidas como lesbianas; abuso físico o violencia, incluyendo intimidación, tortura, y grave situación económica o marginación, falta de perspectivas de integración; hostilidad de la comunidad y diferentes formas de explotación.

- Reunificación familiar, cuando el reasentamiento es la única forma de reunir a los integrantes de una familia refugiada que, debido a la huida o al desplazamiento, queda separada por fronteras y continentes.
- Niños y adolescentes en riesgo. La persona de interés puede ser o no un niño no acompañado o separado, y tener necesidades imperiosas de protección que no se abordan en el país de asilo y una determinación del interés superior apoya el reasentamiento.
- Falta de alternativas de soluciones duraderas previsibles. En general esto sólo es pertinente cuando no son viables otras soluciones en un futuro próximo, cuando el reasentamiento se puede utilizar estratégicamente, y / o cuando el reasentamiento puede abrir posibilidades de soluciones integrales.

Los niveles de prioridad en el reasentamiento

Las solicitudes de reasentamiento del ACNUR tienen tres niveles de prioridad: de emergencia, urgentes y normales.

- La prioridad de emergencia se aplica a los casos en que, por razones médicas o de seguridad, el traslado es necesario en pocos días, si no es que en cuestión de horas. Las solicitudes de los casos de emergencia sólo deben hacerse después de una minuciosa evaluación de la condición de refugiado y la urgencia del traslado.
- La prioridad urgente se aplica a los casos en que las condiciones requieren el rápido reasentamiento, en un plazo de seis semanas después de presentada la solicitud. Estos

refugiados tienen problemas médicos importantes u otras vulnerabilidades.

- La prioridad normal se aplica a la mayoría de los casos en que las condiciones no hacen necesario acelerar el proceso de reasentamiento.

Limitaciones del reasentamiento

Todos los países tienen el deber de brindar protección a los refugiados y garantizar su seguridad en su territorio y dentro de sus fronteras. La responsabilidad del ACNUR es intervenir ante las autoridades del país de asilo, para garantizar que se obtiene dicha protección. Sólo si se han agotado todos los medios de intervención (o por lo menos evaluado), se debe examinar el reasentamiento con base en las necesidades de protección individuales.

Si bien el ACNUR tiene la obligación de proteger a los refugiados, incluso mediante la promoción del reasentamiento cuando sea necesario, éste no es automático. El que toma la decisión de aceptar a un refugiado es el país de reasentamiento, no el ACNUR. Sólo una pequeña cantidad de refugiados es aceptada para reasentamiento (los países de reasentamiento ofrecen 80.000 plazas al año) y las necesidades superan las plazas disponibles.

Otras consideraciones

- Siempre que sea posible, los refugiados que tienen necesidad de reasentamiento de emergencia o urgente deben ser reubicados con rapidez e ir directamente al país de reasentamiento. Esto no es siempre factible. El ACNUR ha establecido instalaciones de Tránsito de Emergencia (ETF) en Rumanía, la República Eslovaca y las Filipinas, a donde se puede transferir temporalmente a los refugiados mientras se procesan sus solicitudes de reasentamiento permanente en un tercer país. El procedimiento para estos casos se describe en la *Nota de Orientación del ACNUR sobre las instalaciones de tránsito de emergencia*.
- Las actividades de reasentamiento son muy vulnerables al fraude debido a los beneficios que ofrecen. Por lo tanto, en cada etapa del

2.15

proceso de reasentamiento son esenciales las salvaguardias para asegurar su integridad y credibilidad. Todas las actividades de reasentamiento deben cumplir con normas básicas, independientemente del contexto del terreno, para asegurar un nivel de armonización mundial, transparencia y previsibilidad en la prestación del reasentamiento, y para mitigar el riesgo de fraude.

- Es esencial manejar las expectativas en el contexto del reasentamiento. Las personas de interés pueden desarrollar expectativas poco realistas cuando reciben poca información sobre el reasentamiento, así como sus límites como una solución duradera. Pueden llegar a ponerse extremadamente ansiosas, las tensiones pueden llegar a expresarse con protestas o con violencia. Para gestionar las expectativas es importante ofrecer información precisa y oportuna sobre las oportunidades concretas de reasentamiento, y también dialogar periódicamente con los líderes de los refugiados y las personas acerca de todas las formas de protección disponibles y de todas las soluciones duraderas, así como del reasentamiento.
- Si una persona está siendo considerada para reasentamiento (por razones de protección), el ACNUR tratará de garantizar, en la medida de lo posible y en consonancia con el principio de unidad familiar, que todos sus familiares sean reasentados juntos, entre ellos los dependientes de la familia no nuclear.
- El reasentamiento no debe llevarse a cabo porque un refugiado se ha convertido en una carga, o por su comportamiento, o en respuesta a las medidas que ha adoptado para llamar la atención (por ejemplo, manifestaciones, huelgas de hambre, o acciones violentas o agresivas contra el personal). Las personas que participan en dicha conducta pueden tener o no preocupaciones que se hace necesario abordar.

Sin embargo, en todo momento se deben considerar exclusivamente en los méritos de cada caso para el reasentamiento.

Otras referencias

- ACNUR, *Manual de reasentamiento del ACNUR*, edición de julio de 2011. En inglés en: <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>.
- ACNUR, *Nota de orientación sobre las instalaciones de tránsito de emergencia: Timisoara, Rumanía; Manila, Filipinas, y Humenné, República Eslovaca*, 4 de mayo de 2011. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dddec3a2.html>.
- ACNUR, *Herramienta para identificar personas en mayor riesgo, junio de 2010, segunda edición*, en: www.acnur.es/PDF/7607_20120417162752.pdf<http://www.unhcr.org/refworld/docid/46f7c0cd2.html>. Guía del usuario en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c46c6860.html>.
- ACNUR, *Política y directrices de procedimiento para abordar los fraudes de reasentamiento cometidos por refugiados*, marzo de 2008. En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7066.pdf?view=1>
- ACNUR, *Directrices para la determinación del interés superior del niño*, mayo de 2008. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7126>.
- ACNUR, *Manual de terreno para la implementación de las directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*, 2011. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8188>.

2.16

Medios de vida sostenibles

Definición ¿Qué es?

Los programas de medios de vida sostenibles del ACNUR tienen el fin de proteger los conocimientos y los activos productivos que poseen las personas de interés, y desarrollar las capacidades que puedan necesitar en un nuevo ambiente. Los bienes de los medios de vida sostenibles incluyen las habilidades individuales y la experiencia laboral (capital humano); la tierra y los animales de trabajo (capital natural); ahorros, rentas y remesas (capital financiero); equipo (capital físico), y redes y grupos de apoyo formales e informales (capital social). Los programas también buscan mejorar las oportunidades de medios de vida sostenibles en las zonas de acogida de los refugiados y las zonas de retorno, al promover el acceso al empleo asalariado y el empleo por cuenta propia (empresas), para las personas de interés y las comunidades locales. Esto se hace sobre todo mediante el fortalecimiento institucional y la promoción.

Propósito ¿Por qué es útil?

El ACNUR promueve la autosuficiencia para proteger y fortalecer las habilidades para la vida y las opciones de los hombres y mujeres que son las personas de interés. Las personas de interés autosuficientes pueden llevar vidas activas y productivas y construir fuertes lazos sociales, económicos y culturales con sus comunidades de acogida.

Mediante la creación de riqueza y actividad económica, que aumentan la dignidad individual y la prestación de servicios, las intervenciones en medios de vida sostenibles ayudan a construir y reforzar la cohesión social entre las mismas personas de interés y entre ellas y las comunidades locales. Esto puede reducir las tensiones y los conflictos en las comunidades, y también la incidencia de violencia doméstica, explotación y la trata y el tráfico ilícito de personas. Además, los programas eficaces de medios de vida sostenibles disminuyen la dependencia de las personas de interés de la asistencia humanitaria.

2.16

Descripción de la respuesta

Análisis y toma de decisiones

- Las intervenciones de medios de vida sostenibles deben basarse en evaluaciones detalladas de los grupos socioeconómicos que tratan de ayudar, y adaptarse a las capacidades, necesidades e intereses, así como los riesgos de protección y de seguridad, de los hogares y las personas del grupo objetivo.
- Con base en las evaluaciones socioeconómicas, elabore un plan estratégico multianual, con las secuencias de cada paso de la intervención. Contemple los cambios en el mercado local y las capacidades y actitudes de los productores con respecto al trabajo, la inversión y la contratación.
- Invite a participar a las agencias de desarrollo, instituciones del sector público y privado y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de planificación estratégica y en la generación de apoyo para el proyecto. Evalúe los roles, mandatos, capacidades, intereses en los proyectos, etc. de cada actor, para garantizar que la secuencia y la coordinación de las intervenciones estén administradas de manera eficiente.
- Cuando sea necesario, incluya a especialistas del ACNUR, así como personal adscrito y cooperantes de organizaciones especializadas, para asegurarse de que los proyectos de apoyo a los medios de vida sostenibles se han diseñado y aplicado bien.

Principios rectores

- Adopte un enfoque por zonas para la programación de los medios de vida sostenibles. Fortalezca las instituciones locales e invierta en planes de desarrollo local, haciendo visible la contribución que el proyecto puede hacer a la comunidad de acogida. Incluya a las comunidades de acogida en las intervenciones y proyectos de medios de vida sostenibles, tanto como sea posible. Tome las medidas necesarias para asegurarse de que no se perciba a las personas de interés como competencia para las empresas locales, como resultado de las intervenciones de los medios de vida sostenibles.

- Contribuya a los planes locales de desarrollo o las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, y opere de conformidad con la legislación y la política nacional de empleo.
- Complemente las intervenciones de los medios de vida sostenibles con la promoción y los diálogos de política. Aliente a las autoridades para que las personas de interés ejerzan su derecho al trabajo; por ejemplo, para que obtengan los permisos de trabajo necesarios o tengan libre acceso al empleo y la asistencia técnica (como servicios agrícolas y veterinarios).
- Promueva el acceso a los servicios ya existentes en lugar de crear instalaciones paralelas. Tenga en cuenta, en particular: las instituciones financieras, capacitación empresarial y servicios de desarrollo, institutos de formación técnica y profesional, asesoramiento agrícola y veterinario, y en general a los comerciantes y las empresas locales.
- Asegúrese de que las intervenciones de apoyo a los medios de vida que sean sostenibles y sensibles a los conflictos, en términos de sus repercusiones en el medio ambiente y en las relaciones sociales entre las personas de interés y entre ellas y las comunidades de acogida.

Componentes de un programa integral

Los principales objetivos de los programas de apoyo a los medios de vida sostenibles en un contexto de desplazamiento son: proteger y fortalecer las habilidades y opciones de las personas para su subsistencia, y crear un ambiente propicio para medios de vida seguros y productivos.

Los objetivos y las actividades se pueden agrupar en tres categorías:

- *Suministro de medios de vida.* Las intervenciones tienen un efecto directo e inmediato en el bienestar socioeconómico de las personas y tratan de reducir su vulnerabilidad. Sus objetivos son:
 - Satisfacer las necesidades básicas, mediante bienes en especie tales como ayuda alimentaria o efectivo.

- Reducir al mínimo los gastos, prestando servicios y bienes básicos de forma gratuita o subvencionada con dinero en efectivo o vales.
- **Protección de los medios de vida sustentables.**
Las intervenciones tienen un efecto directo a corto o mediano plazo en el bienestar socioeconómico de las personas. Les ayudan a aumentar o diversificar sus fuentes de ingresos y evitar estrategias de supervivencia negativas. Los objetivos son:
 - Ayudar a las personas a recuperar o proteger sus bienes de subsistencia (con apoyo de subsidios a la producción, efectivo o cupones, contratación de trabajo comunitario para la reparación o construcción de infraestructura, subvenciones condicionadas para el desarrollo de microempresas).
 - Ayudar a las personas a adaptarse a nuevos entornos (por ejemplo, mediante la enseñanza del idioma local, habilidades para la vida, documentación, asesoramiento legal y laboral).
 - Crear o mejorar los activos de medios de vida sostenibles y las estrategias a mediano plazo (por ejemplo, dando formación profesional y técnica para la producción agrícola, trabajos de la construcción u oficios, formación en la prestación de servicios o el espíritu empresarial y el acceso a micro financiamientos).
- **Promoción de los medios de vida sostenibles.**
Las intervenciones tienen un efecto indirecto y de mediano a largo plazo sobre el bienestar socioeconómico de la población. Facilitan el acceso al mercado de trabajo y crean un entorno propicio para la actividad económica en la zona de acogida o de retorno. Sus objetivos son:
 - Mejorar el acceso de las personas a instituciones, mercados y servicios clave mediante el fortalecimiento institucional y la inversión en instituciones de formación, la infraestructura productiva, servicios financieros, cooperativas de comercio y organizaciones basadas en la comunidad.

- Mejorar el acceso de las personas a la información (servicios, habilidades de comunicación) y el conocimiento (derechos y obligaciones).
- Promover políticas favorables a la actividad económica, facilitar el acceso al trabajo y proteger los derechos, etc.

Un programa sólido de apoyo a los medios de vida sostenibles combina aprovisionamiento, protección y promoción de actividades y objetivos a corto, mediano y largo plazo que se refuerzan mutuamente. Los programas de apoyo a los medios de vida sostenibles ayudan a las personas de interés a encontrar un trabajo digno y hacer uso de las oportunidades económicas, sin temor de ser explotadas económicamente, acosadas por la policía u obligadas a realizar un trabajo peligroso o ilegal.

Ejemplo (hipotético, basado en experiencias reales)

Omalo, un pueblo aislado en Georgia con una importante población de refugiados provenientes de la vecina Chechenia, no ofrecía actividades generadoras de ingresos.

En 2008 se creó un taller de artesanías para hacer ropa de cama, colchones, alfombras para orar, túnicas para la oración, vestidos y otros productos, cuya demanda no podían satisfacer los productores locales. Mujeres refugiadas y de la localidad colaboraron en el proyecto y mejoraron las relaciones entre la comunidad de acogida y los refugiados.

Otras consideraciones

- Véanse también las siguientes *Respuestas*: *Acceso a los servicios esenciales y las necesidades básicas; Integración local, y Medidas de coexistencia.*

Otras referencias

- ACNUR, *Guía práctica para abogar por el derecho de los refugiados a trabajar*, 2011 (de próxima publicación).
- ACNUR, *Efectivo en mano. Refugiados urbanos, el derecho al trabajo y las actividades de promoción del ACNUR*, 2011. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e4b75ed2.html>.

- ACNUR, *Manual para la planificación y aplicación de programas de asistencia al desarrollo para los refugiados (DAR)*, enero de 2005. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/428076704.html>.
- ACNUR, *Manual de actividades de repatriación y reintegración*, mayo de 2004. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/416bd1194.html>.
- ACNUR, *Invertir en los medios de vida sostenibles: Una guía práctica para las intervenciones de microfinanzas en las operaciones del ACNUR*, 2011 (de próxima publicación).
- ACNUR, *Opciones de subsistencia en situaciones de refugiados. Un Manual para promover sólidas prácticas agrícolas*, 2002. En inglés en: <http://www.unhcr.org/406c2fae7.html>.
- ACNUR, *Medios de vida sostenibles: Directrices operacionales para programar medios de vida sostenibles en las operaciones del ACNUR*, 2011 (próxima publicación).
- ACNUR, *Cría de ganado y ganadería en situaciones de refugiados y retornados. Manual práctico para mejorar la gestión*, 2005. En inglés en: <http://www.unhcr.org/4385e3432.html>.
- ACNUR, *Operaciones de refugiados y gestión ambiental: Principios fundamentales para la toma de decisiones*, 1998. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42a01f1b4.html>.
- ACNUR, *Promoción de medios de subsistencia y autosuficiencia: Guía operativa para la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas*, 2011. Normas mínimas de la recuperación económica, *Un manual compañero de SPHERE, SEEP Network*, 2010. En inglés en: <http://communities.seepnetwork.org/econrecovery/node/821>.
- Comisión de Mujeres Refugiadas, *Construcción de los medios de vida sostenibles. Un Manual de campo para profesionales en situaciones humanitarias*, 2009. En inglés en: http://www.womensrefugeecommission.org/docs/livelihoods_manual.pdf.

2.17

Integración local

Definición ¿Qué es?

La integración local tiene una dimensión legal, social y económica. Se la puede promover con proyectos que les permitan a las personas de interés y las comunidades locales obtener: la condición jurídica (la residencia o la nacionalidad); acceso a los servicios (salud, educación, apoyo técnico, financiero); oportunidades de medios de vida sostenibles (empleo o negocio), o apoyo para vivienda y otras infraestructuras.

Propósito ¿Por qué es útil?

Otorgar estatuto legal duradero a las personas de interés ayuda a terminar con el desplazamiento y evitar otros nuevos desplazamientos. Los programas de integración local reducen la tensión y el conflicto y contribuyen a la coexistencia pacífica entre las personas de interés y las comunidades de acogida. Asimismo, contribuye al empoderamiento de las mujeres, en particular a aquellas en situación de riesgo, incluidas las víctimas y sobrevivientes de diversas formas de abuso y violencia. Los Proyectos de Impacto Rápido (PIR) permiten que la integración avance rápidamente en un área, mientras se planifican las actividades a largo plazo.

Descripción de la respuesta

Principios rectores

- Desde el inicio del desplazamiento, los gobiernos y las agencias de la ONU deben incluir y consultar a las personas de interés cuando planifican y desarrollan proyectos. Asegúrese de que todos los actores estén representados de manera equilibrada, desde el inicio de los programas de integración local.
- Una variedad de partes interesadas (incluidas las ONG, organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, universidades, entidades económicas y comerciales locales, así como representantes de las comunidades de acogida) pueden ayudar a promover la inclusión de las zonas que acogen a personas de interés en los planes de desarrollo nacional y local.

2.17

- Antes de iniciar un programa de integración local, evalúe la situación y el contexto. Revise la historia reciente; tenga en cuenta las tendencias sociales, culturales, económicas, políticas y legales, y evalúe las amenazas de seguridad que puedan obstruir los esfuerzos de inclusión.
- Para comprender mejor las cuestiones técnicas y de política, abra un foro para el intercambio de opiniones y consejos sobre los proyectos propuestos: incluya el diseño y los objetivos del programa, las cuestiones políticas y técnicas, soluciones prácticas, recursos y sinergias, la estrategia del programa y su efectiva coordinación, control y aplicación.
- Consulte con su asesor de seguridad sobre el terreno sobre las amenazas que se han identificado con ayuda de la comunidad de acogida y las personas de interés.
- Consulte con la comunidad local y las personas de interés acerca de los problemas socioeconómicos, para establecer un sentido compartido de propiedad y fortalecer el apoyo al proyecto a fin de promover su éxito y sostenibilidad.
- Considere las posibles repercusiones en las áreas circundantes y los cambios en la comunidad. Es preferible incluir el programa en las estrategias de desarrollo nacional y de integración, que estar solos.
- Asegúrese de que los proyectos de integración tienen objetivos claros, para que su impacto pueda medirse con mayor facilidad.

Pasos que se deben dar

- Identifique las habilidades necesarias para gestionar y ejecutar el programa y brinde la formación requerida. Haga partícipes a una variedad de actores y donantes, debido a que
- Si se requieren habilidades, conocimientos y experiencia de diverso tipo. Preste atención a la coordinación, la planeación y los vínculos entre actividades que se refuercen mutuamente.

- Identifique y movilice recursos, según sea necesario.
- Trabaje con el gobierno como socio principal, para fortalecer la coordinación, planeación e intercambio de información para integrar la estrategia del proyecto, así como para incluir a las personas de interés en los programas y estructuras existentes.
- Identifique y desarrolle el interés de posibles socios. Acuerde con ellos el diseño final del programa o los proyectos relacionados. El diseño debe incorporar las opiniones de las personas de interés, la comunidad de acogida, las autoridades locales, gobierno nacional, etc.
- No olvide en ningún programa de integración la rendición pública de cuentas ni la transparencia.

Proyectos de Impacto Rápido

- Los PIR son pequeños proyectos de rápida implementación que: crean las condiciones para alcanzar soluciones duraderas para los refugiados y repatriados; fortalecen la participación de la comunidad; generan oportunidades para la rehabilitación en pequeña escala y el desarrollo de largo plazo y fortalecen la capacidad de absorción de las zonas de destino, mientras que satisfacen las necesidades urgentes de la comunidad. Al beneficiar a todos los miembros de una comunidad, pueden hacer una contribución significativa a la reconciliación, y la inclusión social y económica de los grupos con necesidades especiales en los proyectos de desarrollo. Se pueden distinguir tres categorías principales de PIR: los que se centran en los beneficios sociales; los que se centran en los beneficios económicos, y los que se centran en la convivencia. No se trata de categorías mutuamente excluyentes y un PIR bien diseñado trae beneficios en las tres áreas.

- En los PIR que se centran en los beneficios económicos, es crucial identificar las inversiones que rápidamente desencadenen la actividad socioeconómica en la comunidad, junto con sólidas oportunidades de inversión a mediano y largo plazo.
- Los PIR deben formar parte de una estrategia general de recuperación y desarrollo. Comunidades, autoridades locales, agencias de desarrollo y ONG locales deben participar desde la etapa de planeación. El ACNUR y sus socios deben entender y estar familiarizados con los actores locales y nacionales del desarrollo y sus programas.
- Los PIR exitosos combinan muchos elementos, como la capacitación (de habilidades y de negocios); asistencia técnica (servicios complementarios de apoyo a las empresas); foros de políticas y consultas (para revisar y acordar las propuestas), y vínculos con los servicios de micro financiación (créditos, donaciones y arrendamientos).

Ejemplo (hipotético, basado en experiencias reales)

En Ivanovka, una de las comunidades más multiculturales en las zonas rurales de Kirguistán, el equipo del ACNUR decidió que era necesario darle un mayor apoyo a la integración local. Así, en 2008 desarrolló un proyecto para ampliar el centro preescolar y abrir una casa de baños públicos para los aldeanos.

La ampliación de la escuela le dio más espacio a los maestros y a los alumnos. Gracias a la nueva casa de baños, los pobladores no tienen que viajar a las aldeas vecinas para lavarse. Ambos proyectos disminuyeron la tensión potencial entre las diferentes comunidades que viven en Ivanovka.

Otras consideraciones

- Todo proyecto de integración local debe aprovechar la experiencia, los conocimientos, los recursos disponibles y los activos locales, y basarse en prioridades e intereses mutuos, las formas tradicionales de cooperación y el entendimiento cultural.
- Considere también las siguientes Respuestas: *Medios de vida sostenibles y Acceso a los servicios esenciales y las necesidades básicas*.

Otras referencias

- ACNUR, *Marco de soluciones duraderas para los refugiados y personas de interés*, 16 de septiembre de 2003, EC/53/SC/INF.3. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9ac93d.html>.
- ACNUR, *Proyectos de Impacto Rápido (PIR). Una guía provisional*, mayo de 2004. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/416bd5a44.html>.
- ACNUR, *Enfoque comunitario en las operaciones del ACNUR*, marzo de 2008. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47da54722.html>.

2.18

Sensibilización de la comunidad y campañas masivas de información

Definición ¿Qué es?

Las campañas de sensibilización dirigidas a la comunidad pueden educar y sensibilizar a las personas de interés sobre problemas que les afectan o que suponen una amenaza para ellos o para su comunidad. Son un instrumento eficaz de protección.

Una campaña de sensibilización es más eficaz cuando brinda consejos de utilidad inmediata o transmite con claridad los beneficios de un programa o una situación para los individuos, las familias o la comunidad en general. Los mensajes deben ser claros y concisos, accesibles a todos (incluidas las personas con discapacidad), y conscientes de las normas culturales, sociales y ambientales de la audiencia objetivo. Las campañas le prestan cada vez más atención al contexto y enlazan los medios tradicionales de comunicación, así como las estrategias de cambio de comportamiento con la acción comunitaria sobre el terreno, a fin de profundizar el apoyo de la política social a los objetivos del esfuerzo.

Las campañas masivas de información

Tratan de transmitir información a una parte o a toda una población, utilizando una amplia gama de medios que incluyen emisoras de radio y televisión, videos, medios impresos, líneas telefónicas, artes escénicas y eventos culturales, mensajes SMS y redes sociales en la web, etc.

Propósito ¿Por qué es útil?

Las campañas de sensibilización de la comunidad utilizan la movilización de la comunidad para reforzar las acciones y actividades destinadas a prevenir amenazas específicas.

Pueden unir a la comunidad en torno a ciertos temas y aumentar su participación y acción, y contribuir así a construir y sostener procesos de cambio.

La información de masas es una invaluable herramienta de protección para la seguridad de las personas de interés y el personal. El objetivo general de una campaña de información masiva del ACNUR debe ser transmitir información objetiva a las personas de interés que les permita tomar decisiones informadas sobre asuntos de importancia para ellos y para la comunidad en general, y que aumente la tolerancia y la cooperación. Estas campañas también pueden ayudar a contrarrestar información falsa o rumores lanzados por partidos o individuos contra las personas de interés o que se hayan extendido entre ellas. Los objetivos podrían ser: promover la reconciliación, la tolerancia y la aceptación, transmitir información sobre posibles amenazas (violencia sexual y por motivos de género, la trata de personas, minas terrestres, municiones sin estallar y artefactos explosivos improvisados, etc.), y en general educar e informar a las personas de interés.

Descripción de la respuesta

La toma de decisiones y el proceso

- Antes de iniciar una campaña de sensibilización de la comunidad, tenga en cuenta las necesidades de protección y de la operación, cuestiones éticas y trampas políticas, además del presupuesto y las limitaciones. Este proceso ayuda a decidir si es necesario o apropiado poner en marcha una campaña de sensibilización de la comunidad.
- Establezca objetivos claros y los resultados que espera de la campaña. Solicite la asistencia de los expertos en comunicación en la Sede y en la región.

Principios rectores de las campañas de sensibilización de la comunidad

- Prevención. Considere adoptar un enfoque en la comunidad y sensible a la edad, el género y la diversidad, con el fin de tener un cambio sostenible a largo plazo. La prevención implica abordar las causas profundas del problema y cambiar los supuestos comunes y las actitudes.

- **Compromiso total.** Una campaña de sensibilización de la comunidad busca ganar el apoyo y la participación de todo el público meta. A fin de crear impulso para el cambio, para empezar comprometa a una sección transversal de la comunidad, centrándose en sus sectores clave. El cambio de las normas es un proceso a largo plazo que eventualmente debe dirigir la propia comunidad e inspirar el activismo más allá de la vida útil del proyecto.
- **Exposición a las ideas y mensajes.** Difunda las ideas y mensajes en la comunidad durante un periodo prolongado, utilizando una variedad de medios y fuentes como carteles, folletos, murales, programas de radio, reuniones informativas con la comunidad, hojas informativas, talleres, etc. La exposición repetida a ideas y mensajes que se refuerzan mutuamente puede influir de manera significativa en las percepciones y afectar el comportamiento.
- **Derechos humanos y derecho de los refugiados.** Las campañas de sensibilización deben respetar y promover el marco más amplio de los derechos humanos y la justicia.
- **Promoción.** Las campañas de sensibilización que se basan en la comprensión de cómo pueden evolucionar de forma natural las ideas y las comunidades, son mucho más eficaces que las campañas que tratan de influir al azar en la comunidad.
- **Evaluación.** Evaluar es de vital importancia. Desarrolle un proceso que le permita determinar si la campaña cumplió con sus objetivos, llegó a su público meta, estuvo dentro del presupuesto y utilizó las herramientas correctas. Las evaluaciones de impacto también pueden capturar a largo plazo los signos de un cambio de comportamiento y resultados más generales.

Pasos que se deben dar

- Identifique las amenazas específicas actuales a la comunidad (trata de personas, violencia intrafamiliar, explotación, minas y MUSE, etc.). Además identifique: qué factores pueden aumentar la exposición de la comunidad a los riesgos; personas de interés en mayor riesgo; la capacidad de afrontamiento y de adecuación de los diferentes actores para responder, y la disponibilidad de mecanismos formales e informales.
- Desarrolle estrategias de comunicación y paquetes para los medios de comunicación adecuados a situaciones específicas y con objetivos operativos específicos.
- Con las campañas de sensibilización, fomente la participación del público meta en la consecución de los objetivos específicos de la campaña. Ofrezca la orientación e información que le permita hacerlo.
- Distribuya material e información a los diversos grupos comunitarios e invítelos a participar en todas las actividades que se organicen para darles noticias sobre la campaña.
- Facilite el debate público y el diálogo mediante el apoyo a la labor de los grupos comunitarios que trabajen en el tema. Participe en actividades de información pública junto con otros socios.
- Desarrolle indicadores pertinentes y útiles y métodos para evaluar las actividades del proyecto de cara a los objetivos.

Principios rectores de las campañas masivas de información

- El público meta debe estar claramente definido.
- La información de la campaña debe ser objetiva y correcta. Se debe establecer la prioridad de los mensajes clave y expresarlos simplemente en términos que el público meta pueda entender.

- La campaña debe ser flexible y adaptable a los y adaptable a los cambios en las circunstancias.
- Las campañas deben basarse en un conocimiento sólido de la comunidad meta, adquirido gracias a una comunicación constante y sostenida basada en un enfoque sensible a la edad, el género y la diversidad.

Pasos que se deben dar

- Haga un análisis de la situación.
- Determine el objetivo de la campaña de comunicación y defina el público meta.
- Determine qué medios de comunicación emplear.
- Establezca una cronología para su trabajo de comunicación que describa cada etapa de producción, cada oportunidad para las comunicaciones, actividades e hitos.
- Incluya un componente de evaluación para examinar y revisar la estrategia cuando sea necesario, para facilitar cambios y la adaptación.

Otras consideraciones

- Se pueden hacer campañas de sensibilización sobre muchos temas (minas y MUSE, violencia intrafamiliar y sexual, prácticas tradicionales dañinas, devolución, explotación, etc.), utilizando una variedad de medios y materiales educativos. Estos elementos se deben elaborar en consulta con todas las partes interesadas (gobierno y autoridades locales, policía, funcionarios judiciales, las personas de interés, ONG, expertos en acción contra las minas, etc.), según sea necesario.
- En el contexto de la amenaza de la trata de personas, la campaña debe tener en cuenta a quienes son víctimas de trata en “matrimonios forzados” o en condiciones de servidumbre, en su caso.

Otras referencias

- Considere también las siguientes Respuestas: Reforma del sector de la seguridad y programas de desarme, desmovilización y reintegración.
- ACNUR, IOM/042/1998 – FOM/045/1998 *Actividades de información de masas*, 26 de mayo de 1998, IOM/042/1998 – FOM/045/1998 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/431827304.html>.
- ACNUR, IOM/092/1999 – FOM/092/1999 *Contactos con los medios*, 30 de septiembre de 1999, IOM/092/1999 – FOM/092/1999 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/431828564.html>.
- ACNUR, *Servicio de Comunicaciones del ACNUR, Plantilla para una estrategia de comunicaciones*, enero de 2009 [interno].
- ACNUR, *Manual del ACNUR sobre el enfoque comunitario en las operaciones*, marzo de 2008. En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6403.pdf?view=1>.
- Hieber, Loretta, *Llegar a las poblaciones en crisis. Una guía para el desarrollo de proyectos de medios de comunicación en situaciones de conflicto*. Media Action International, 2001. En: http://www.unisdr.org/files/636_10303.pdf.
- Howard, Ross, *Un marco operativo para los medios y el mantenimiento de la paz*, IMPACS, 2002. En inglés en: http://www.humansecuritygateway.com/documents/Impacs_opframewkmedia.pdf.
- Michau, Lori y Naker, Dipak, *La movilización de comunidades para prevenir la violencia intrafamiliar. Una guía de recursos para organizaciones en África oriental y meridional*, Raising Voices, 2003. En inglés en: <http://www.raisingvoices.org/publications.php>.

2.19

Medidas de coexistencia

Definición ¿Qué es?

Las medidas de coexistencia son los proyectos, actividades e iniciativas que, con base en la confianza mutua, el respeto y el reconocimiento de la diversidad de cada uno, construyen o restauran las relaciones entre diferentes grupos étnicos, religiosos o sociales. Se aplican en situaciones previas a un conflicto, durante un conflicto y después de éste. El concepto se desarrolló inicialmente para facilitar la reintegración de las personas de interés que regresaban a sus comunidades. Actualmente el ACNUR aplica medidas de coexistencia en el trabajo con refugiados, desplazados internos y apátridas, en contextos urbanos y en los campamentos, en los países de acogida y en los de origen. Se pueden aplicar en proyectos específicos o incorporarse a otro tipo de proyectos de protección y actividades de los programas. Son parte de los programas de gestión y prevención de conflictos; del trabajo posterior al conflicto y de transformación de conflictos; de las iniciativas multiculturales y pluralistas, y de los programas destinados a fomentar la confianza, la consolidación de la paz y la reconciliación.

Propósito ¿Por qué es útil?

Las medidas de coexistencia alivian o ayudan a prevenir las tensiones dentro de una comunidad, al abordar las causas profundas de los conflictos (con las comunidades vecinas y entre las propias comunidades de personas de interés), como por ejemplo, el acceso compartido a los recursos escasos, la propiedad de la tierra, y las diferencias entre minorías étnicas, tribales, raciales o religiosas. Constituyen una respuesta a las tensiones y conflictos entre grupos de personas de interés y las comunidades de acogida y entre los mismos grupos de personas de interés, y también a las amenazas tales como saqueos, ataques, protestas y disturbios, acoso verbal y la propagación de rumores.

Descripción de la respuesta

Principios rectores

Al diseñar proyectos de coexistencia, apóyese siempre en el Programa provisional del ACNUR sobre proyectos de coexistencia (interno), con fines de orientación. En todas las medidas de coexistencia se aplican principios rectores comunes como la incorporación de la edad, el género y la diversidad, enfoques basados en derechos y en la comunidad y en el principio de “no hacer daño”. Por lo general, las orientaciones clave incluyen:

Un enfoque participativo

- Haga partícipes a las personas de interés desde el principio.
- Fortalezca las instituciones de las comunidades de personas de interés (y de las comunidades de acogida, cuando sea pertinente) para que tomen parte en las medidas de coexistencia.
- Haga partícipes a todos los actores, socios e interesados en la planeación y aplicación de las medidas de coexistencia y, de ser posible, en su seguimiento y evaluación. Esto ayudará a que las comunidades se apropien de las medidas, y a su sostenibilidad después de que el ACNUR se retire.

Sensibilidad al conflicto

- Emprenda una evaluación de la amenaza en el contexto de su operación y actualícela periódicamente.
- Incluya objetivos claros y los resultados deseados en el plan de operaciones de su país o su región.
- Haga ajustes a las medidas de coexistencia y a su plan, según cambien las circunstancias.

Pasos que se deben dar

- Identifique los vacíos (problemas) relativos a la coexistencia, lo cual le ayudará a definir los objetivos, las poblaciones meta y las actividades.

- Reúna información sobre el contexto social, económico, cultural y político y sobre la infraestructura en el área donde opera. Evalúe conflictos actuales o potenciales.
- Actualice periódicamente la información recogida. Incorpore los resultados de investigaciones externas internacionales o locales relevantes. Preste atención a la perspectiva antropológica o sociológica. Apóyese en expertos profesionales en el mantenimiento de la paz, de haber disponibles.
- Diseñe medidas específicas de coexistencia. Establezca resultados realistas. Las amenazas de seguridad se desencadenan por muchos factores, el ACNUR simplemente no puede influir en todos.
- Las medidas de coexistencia no rinden resultados inmediatos. Sus repercusiones no siempre son cuantificables. Planee a largo plazo y busque el apoyo de las agencias de desarrollo como el PNUD, el Banco Mundial y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo.
- Confíe en las agencias implementadoras locales (cuando sea adecuado) para tener acceso a las comunidades. Con frecuencia tanto las comunidades locales como las de las personas de interés están muy politizadas, traumatizadas y no se abren a extraños.
- Prepare un plan de salida del ACNUR.
- En todos los ámbitos pertinentes trabaje con las autoridades y con actores no estatales, donde se aplique y sea adecuado. Su participación es crucial, sobre todo en casos donde estén en marcha procesos de reconciliación nacional o de justicia y donde las iniciativas de coexistencia deben complementar los esfuerzos nacionales.
- Aplique, dé seguimiento y evalúe las medidas de coexistencia.

Tipos de medidas de coexistencia

Actividades sociales y eventos especiales

- Los eventos públicos son muy valiosos para disminuir la tensión y tender puentes entre comunidades.
- Puede que el ACNUR deba implementarlos directamente; otra opción es que los promueva, los financie (mediante las agencias implementadoras), les dé seguimiento o simplemente aliente al personal a participar en tales actividades.
- Los eventos pueden incluir: deportes (por ejemplo, torneos); lecturas literarias; exposiciones; conciertos; pequeñas obras de teatro; campamentos de verano; visitas organizadas a museos o exposiciones; visitas a hospitales, etc.
- Todas las anteriores medidas de coexistencia se han usado en distintos momentos para crear confianza, aumentar la integración local, crear un ambiente de acogida más seguro para las personas de interés y para facilitar la reintegración a los países de origen.
- En situaciones muy tensas y politizadas, pueden abrir el acceso a regiones del país de acogida que de otra forma serían inaccesibles.
- En contextos urbanos, los clubes juveniles también pueden facilitar las relaciones entre los grupos de personas de interés.

Crear confianza entre las fuerzas policiales y de seguridad y las comunidades

- Desarrolle (en la medida de lo posible) una estrategia policial comunitaria que facilite la interacción, la comunicación, la coordinación y la cooperación entre las personas de interés y las comunidades de acogida y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.
- Algunos elementos de tales estrategias pueden ser:
 - Formación con sensibilidad cultural para la policía, las fuerzas de seguridad y las personas de interés.

- Oficinas móviles o de campo que ofrezcan servicios relativos al registro civil, documentación personal y naturalización a las personas de interés, sobre todo a los retornados y a los desplazados que pudieran ser apátridas o estar en riesgo de apatridia.
- Reuniones periódicas entre los líderes de la comunidad y la policía.
- Participación de la policía, las fuerzas de seguridad y las personas de interés en asuntos sociales de la comunidad.
- El aliento a un compromiso de transparencia de la policía y las fuerzas de seguridad. Por ejemplo, la policía puede nombrar equipos conjuntos para planear iniciativas que aborden los temas de preocupación.

Proyectos de asistencia (con frecuencia actividades de la comunidad)

- Estas intervenciones se proponen crear beneficios visibles e inmediatos para las comunidades de acogida y las personas de interés y pueden incluir lo siguiente:
 - Rehabilitación o construcción de infraestructura comunitaria (pozos, caminos, escuelas, salones comunales, canales de irrigación, silos).
 - Rehabilitación o protección de recursos naturales (proyectos de reforestación, de restauración de la tierra, etc.).
 - Proyectos de Impacto Rápido para alcanzar resultados con celeridad.
 - Consulte también las Respuestas sobre: *Medios de vida sostenibles e Integración local.*

Ejemplo

En 2007 el ACNUR facilitó la reintegración de los refugiados en el contexto de un regreso masivo a Burundi. Trabajó con la Comisión de Tierras del gobierno para resolver las disputas sobre la tenencia de la tierra, identificando y redistribuyendo parcelas que habían sido arrebatadas. De forma paralela, capacitó en temas de mediación a representantes de comunidades locales (líderes locales, retornados y grupos vulnerables), para que pudieran manejar los conflictos que surgieran eventualmente por las disputas sobre la tierra. Se establecieron “aldeas de paz” para albergar a los retornados y a los desplazados sin tierra. Sobre todo, el programa ayudó a crear condiciones que condujeran a un proceso de retorno más pacífico.

Otras consideraciones

- En algunos contextos, las autoridades mismas autoridades locales representan una amenaza de seguridad. Ante esto, no es recomendable que las autoridades locales o los líderes tradicionales participen visiblemente en sus actividades. En su lugar, hágalos tomar parte en consultas serias sobre temas, políticas y estrategias que afecten la seguridad de las personas de interés.
- En situaciones políticamente sensibles, tenga precaución al hacer uso público de investigaciones externas, porque pueden revelar información que contradiga la versión oficial de la verdad.
- Proceda con cautela al diseñar medidas de coexistencia en el contexto de conflictos internos o situaciones posteriores al conflicto, donde las partes no hayan alcanzado todavía un acuerdo político para el cese de las hostilidades. Sea consciente de que a veces se puede percibir que las operaciones del ACNUR apoyan a una de las partes. Debe asegurarse de que el ACNUR sea neutral y se le perciba como tal. Bajo la estrecha supervisión del Representante, dé orientaciones claras al personal si deben entrar en contacto con diferentes actores y a qué nivel. El personal y los programas del ACNUR siempre deben ofrecer

un mensaje coherente. Comparta las orientaciones por escrito con todo el personal y discútalas. El Representante del ACNUR jugará un papel clave garantizando que la Oficina y sus funcionarios sean neutrales, en los hechos y en las apariencias.

Otras referencias

- ACNUR, *Manual para la planeación y ejecución de Programas de Asistencia al Desarrollo para los Refugiados (DAR)*, enero de 2005. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/428076704.html>.
- ACNUR, *Marco político y estrategia de implementación: El papel del ACNUR en el apoyo al retorno y la reintegración de las poblaciones desplazadas*, agosto de 2008. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48c628d42.html>.
- ACNUR, *Proyectos de Impacto Rápido (PIR). Una guía provisional*, mayo de 2004. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/416bd5a44.html>.
- ACNUR, *Manual del ACNUR para la protección para mujeres y niñas*, enero de 2008. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7137>.
- ACNUR, *Políticas del ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas*, septiembre de 2009. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7276>.
- ACNUR, *Guía provisional del ACNUR para el programa sobre proyectos de coexistencia*, 1 de marzo de 2010 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4d11f65c2.html>.
- ACNUR, *Participación del ACNUR en el Fondo de Mantenimiento de la Paz (PBF)*, marzo de 2010 [interno]. En inglés en: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4d11f77c2.html>.

2.20

Despliegue de personal de seguridad en apoyo a las operaciones del ACNUR

Definición ¿Qué es?

Este tema cubre las decisiones de desplegar personal encargado de hacer cumplir la ley en apoyo a las medidas del gobierno para la seguridad y la protección de personas de interés. La seguridad es responsabilidad, principalmente, del gobierno de acogida. Las obligaciones del Estado de mantener la seguridad están reconocidas por el derecho internacional y emanan de su responsabilidad de mantener la ley y el orden dentro de sus fronteras.

Propósito ¿Por qué es útil?

Este tema examina algunas relaciones importantes de la seguridad en el terreno y los mecanismos de aplicación que responden a las amenazas que aborda este Manual. Se concentra específicamente en el despliegue de personal de seguridad para ayudar al ACNUR y a las personas de interés. Ofrece algunas orientaciones sobre el uso, desarrollo y mantenimiento de programas de seguridad.

Descripción de la respuesta

Proceso y toma de decisiones

- Mediante el proceso de evaluación de los riesgos de la seguridad, evalúe las amenazas presentes y potenciales para las personas de interés y el personal del ACNUR y sus socios, dentro y fuera de los campamentos y asentamientos.
- Con base en ese análisis, identifique qué fuerzas de seguridad pueden mitigar o encarar las amenazas que identifique. Considere, entre otras cosas, asegurar las áreas de retorno; prestar asistencia policial periódica a los campamentos; responder con eficacia a los incidentes de seguridad potenciales y previsibles.
- Confirme la necesidad de desplegar fuerzas de seguridad.

-
- Determine la estructura de las fuerzas de seguridad y su composición, despliegue y posicionamiento, en consulta con las personas de interés, la comunidad, los ministerios pertinentes (Defensa, Justicia, Interior), funcionarios locales de seguridad y (donde sea aplicable) las institucionales internacionales de seguridad (DPKO, EUFOR, OTAN). Las decisiones deben basarse en las tareas de seguridad y los lugares que se hayan acordado.
 - Considere establecer equipos de vigilancia comunitarios o vigilantes de zona de carácter civil, para que trabajen con la policía local y el personal encargado de hacer cumplir la ley en los asentamientos y campamentos.
 - Evalúe los costos y los recursos necesarios para desplegar más personal de seguridad, dadas las previsiones presupuestarias y la probable necesidad de un paquete de asistencia para la policía.
 - Prepare y firme un memorando de entendimiento con el gobierno central o negocie un acuerdo regional o local más informal al más alto nivel posible, sobre todo si el personal de seguridad va a estar emplazado por periodos largos (uno o dos años, por ejemplo). También se pueden incluir en tales acuerdos las modalidades del despliegue en emergencias o en periodos de crisis.
 - En tales acuerdos también se deben delinear los deberes específicos y las modalidades de operación de la fuerza que se desplegará. Se deben cubrir las siguientes partidas: el tamaño de la fuerza y sus responsabilidades; cómo rendirán cuentas los oficiales; objetivos de rendimiento operativo; reglas en los enfrentamientos; la extensión del despliegue; promoción del Código de Conducta del ACNUR y un procedimiento formal para abordar los casos de maltrato o explotación de personas de interés por parte de las fuerzas de seguridad.

- Determine un presupuesto para el despliegue que debe incluir un paquete de asistencia para la policía.

Principios rectores

- Puede que en ocasiones no sea posible, dentro de las atribuciones del ACNUR, determinar en detalle el carácter o la magnitud de la presencia de las fuerzas de seguridad en los campamentos y asentamientos. Sin embargo, el personal debe entender los tipos de personal de seguridad presentes y sus términos de referencia (composición, mandato, estructura, funciones y responsabilidades, etc.) y en qué circunstancias se les puede pedir apoyo y asistencia.
- En general, los SOP deben establecer mecanismos para el despliegue de personal de seguridad, con base en la situación operacional y un análisis de las amenazas presentes y potenciales a la seguridad de las personas de interés y el personal. Se puede pedir un despliegue, por ejemplo, durante los procesos de registro, selección y determinación de la condición; cuando hay agravios; cuando se corre el riesgo de protestas o manifestaciones, o cuando se necesite de escoltas para proteger las caravanas de refugiados o repatriados contra ataques de bandoleros o delincuentes, etc.
- El ACNUR debe designar un contacto con el comandante (o director) de la fuerza de seguridad para garantizar una comunicación eficaz y periódica. Se recomienda el contacto diario, sobre todo durante emergencias o en periodos de inseguridad. Puede que se le pida al ACNUR que actúe inicialmente como intermediario, cuando el personal de seguridad no tiene experiencia previa en el trabajo con personas de interés. También se deben organizar reuniones periódicas con todas las partes.
- En algunos lugares es necesario considerar compromisos o acercamientos con actores no estatales, para permitir que los canales de comunicación permanezcan abiertos y disponibles.

- El ACNUR debe estudiar periódicamente con la contraparte gubernamental la determinación sobre el personal de seguridad y, al hacerlo, tener en cuenta el rango de opciones que puede haber. Ellas incluyen: fuerzas locales de policía; el ejército; funcionarios de gobierno; el Representante Especial del Secretario General/Comisionado de Policía de la ONU; el Comandante de la Fuerza y Director General en jefe si hay fuerzas internacionales.
 - El personal de seguridad debe recibir el entrenamiento que le permita cumplir con sus deberes de manera profesional y eficiente. Ese entrenamiento debe prestar atención a: los principios pertinentes del derecho de los refugiados, humanitario y de los derechos humanos; los procedimientos que se aplican a las personas de interés; el mandato del ACNUR, y las normas de desempeño de las operaciones y eficacia en materia de seguridad.
-

Otras consideraciones

- Para establecer una sólida estrategia de seguridad, es necesario examinar a fondo todo el entorno de seguridad: evaluar la incidencia y los patrones de las violaciones; el perfil de los perpetradores; la voluntad y capacidad de las autoridades para cumplir con sus responsabilidades de protección; la capacidad de las organizaciones y la organización social de las personas de interés; género, edad y otros factores pertinentes que pueden aumentar la vulnerabilidad de las personas de interés, etc.
-

Otras referencias

- ACNUR, *Estudio comparativo de los mecanismos de seguridad de los refugiados*, 2004.
- ACNUR, *Lecciones aprendidas de la implementación del paquete de seguridad en Tanzania*, 2001. En inglés en: <http://www.unhcr.org/3b30a9d24.html>.

- ACNUR, *Protección de las operaciones en campamentos y asentamientos. Guía de referencia de buenas prácticas en la protección de los refugiados y otras personas de interés*, junio de 2006. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44b381994.html>.
- Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), *Manual del Oficial de Campo de las Naciones Unidas para la Coordinación Civil- Militar*, marzo de 2008. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47da7da52.html>.

2.21

Presencia y eficacia de la policía en campamentos, centros y asentamientos

Definición ¿Qué es?

La policía que trabaja en campamentos, centros colectivos o asentamientos urbanos debe tener una sólida capacitación para desempeñar sus funciones con eficacia y responsabilidad. Debe comprender que su papel es prestar servicio a las personas de interés. El ACNUR ayuda y respalda a la policía en la prestación de este servicio, para proteger a las personas de interés y a su personal.

Propósito ¿Por qué es útil?

Es necesario un nivel adecuado de seguridad para mantener la ley y el orden y el carácter civil de los campamentos y centros colectivos. Es importante garantizar que una adecuada presencia policial está a la mano para proteger a las personas de interés. En ciertas circunstancias puede ser necesario aumentar su número, por ejemplo en periodos de crisis o durante afluencias masivas o cuando los niveles de amenaza y peligro son altos. Mediante la capacitación y la asistencia, se incrementará la eficacia de la policía que trabaja directamente con las personas de interés, se les dará una mejor comprensión del contexto en el que se desempeñan y se les dará herramientas adecuadas para enfrentar problemas específicos que afectan a las personas de interés. El objetivo central de esta intervención es aumentar la prestación del servicio, la rendición de cuentas y la responsabilidad.

Descripción de la respuesta

La toma de decisiones y el proceso

- Después de decidir el despliegue de personal de seguridad, prepare y firme un memorando de entendimiento formal con el gobierno central o negocie un acuerdo informal, regional o local, al más alto nivel posible. El memorando debe buscar que se presten servicios policiales adecuados y eficaces para la seguridad de las personas de interés.

- Emprenda una Evaluación y Verificación Conjunta para diagnosticar y determinar las necesidades de seguridad de las personas de interés, las necesidades materiales del personal de policía y las responsabilidades de todas las partes. Esta información es la base del memorando o el acuerdo informal, que también debe establecer las necesidades y las expectativas operacionales y los términos de la implementación. Además, debe contener disposiciones para hacer revisiones.
- Se debe considerar la capacitación, que auspicia el ACNUR. Se deben acordar interna y externamente el diseño, desarrollo, prestación y revisión del paquete de capacitación. Normalmente la autoridad del país de acogida espera hacer al menos una revisión superficial. También se deben considerar la inducción, la capacitación en el lugar de trabajo y la producción de un manual de referencia para uso de la policía después del despliegue.

Principios rectores

- Manténgase en contacto periódico con los mandos policiales superiores y el ministerio correspondiente para tratar todas las cuestiones relativas al despliegue policial y su eficacia antes, durante y después del emplazamiento.
- Prepare un memorando de entendimiento con el gobierno que establezca los deberes específicos de la policía y sus términos de referencia operativos. Debe cubrir: la magnitud de la fuerza; sus responsabilidades; cómo rendirán cuentas los oficiales; objetivos del rendimiento operativo; obligaciones de informar; reglas de enfrentamiento; la extensión del despliegue; promoción del Código de Conducta del ACNUR, y un procedimiento formal para enfrentar casos de maltrato o explotación de las personas de interés por parte de las fuerzas de seguridad.
- Después del despliegue, casi siempre la policía estará bajo el mando general del oficial de mayor rango basado en el área. El enlace y

un sólido entendimiento con esta persona deberían permitir hacer frente a los problemas que surjan: mecanismos para la gestión de quejas y denuncias contra la policía, el refuerzo rápido de la policía en caso de deterioro de la seguridad o de incidentes en un campamento o asentamiento, etc.

- Es conveniente familiarizarse con el Código Penal Policial (que establece las normas y reglamentos de la policía) y los estatutos de derecho penal.

Pasos que se deben dar

- Evalúe la necesidad de desplegar fuerza policial, tomando en cuenta la situación y el contexto, la presencia de amenazas dentro y fuera de los campamentos y centros colectivos, y la necesidad de vigilancia policial periódica en los campamentos, de asegurar las áreas de retorno y manejar las protestas y las manifestaciones. A la luz de este análisis, determine qué escala y qué formas de vigilancia policial que se necesitan. Discuta y acuerde con el gobierno cómo alcanzar sus objetivos.
- Acepte o solicite despliegue policial. Consulte con los mandos superiores de la policía y el ministerio pertinente el acuerdo en principio para emplazar policía en los campamentos, centros colectivos o asentamientos urbanos.
- Memorando de entendimiento. Establezca un memorando de entendimiento o un acuerdo informal para determinar los requisitos de asignación de recursos de cada parte, cómo se emplazará y usará la policía y cómo operará, informará y revisará. Se debe negociar con mucho cuidado el asunto de los incentivos monetarios; en la práctica es un viático diario pues en la mayoría de los casos el ACNUR brinda el alojamiento en el lugar, equipamiento y otras instalaciones. El Equipo Conjunto de Evaluación puede redactar el memorando, pero si el despliegue se produce antes, puede hacerlo el asesor de seguridad en el terreno en consulta con el ACNUR y las autoridades de gobierno.

Normalmente firman el acuerdo el Representante del ACNUR en el país y el responsable en el ministerio o quien designe el gobierno. En algunos casos, también lo puede firmar el Comisionado de Policía.

- La Evaluación y Verificación Conjunta es complementaria a la firma del memorando. Ese equipo normalmente está compuesto por el ACNUR (FSA y Protección), que lidera la iniciativa, los mandos superiores de policía y representantes del ministerio. Ellos esencialmente abordan todos los temas aplicables al despliegue, operaciones y responsabilidades de la policía. También pueden acordar la composición de género de la fuerza.
- Capacitación. La decisión de brindar capacitación también se debe tomar en consulta con la policía. El contexto y la situación determinan el contenido y la organización de la capacitación, que también debe tomar en cuenta la experiencia y el conocimiento de los oficiales desplegados.
- Los elementos de la capacitación que probablemente sean pertinentes incluyen: leyes y procedimientos aplicables en el país de acogida; los mandatos y el trabajo del ACNUR y de las agencias implementadoras; normas internacionales y procedimientos con respecto a las personas de interés; una introducción al derecho de los refugiados y los derechos humanos; prevención del delito y estrategias de respuesta; trato de personas en custodia; protocolos policiales; investigación y presentación de informes; VSG, y respuestas a las necesidades de las personas de interés que sufran de traumas.
- La Sección de Seguridad en el Terreno, Protección, Servicios Comunitarios y el terreno deben colaborar para ofrecer la formación, con aportes de las agencias implementadoras. Si el emplazamiento policial va a durar un año o más, se le debe ofrecer la formación mientras está en servicio. Antes de partir, se deben evaluar la experiencia y el desempeño. La participación de los mandos policiales superiores (de ser posible) aumentará la aceptación de la capacitación.

- También se debe considerar la capacitación de los oficiales superiores.

Ejemplo (hipotético, basado en experiencias reales)

En 2007 en el país A se decidió revisar el memorando de entendimiento que regulaba el despliegue policial en los campamentos de refugiados, dado que la calidad del servicio prestado por la policía se había deteriorado de manera importante desde su introducción.

En esta revisión conjunta participaron directores de policía a nivel de Comisionado y funcionarios de alto rango del ministerio, junto con el ACNUR. Se revisaron las responsabilidades de la policía, condiciones, rendición de cuentas, pago de viáticos, administración de los bienes del ACNUR, las modalidades operativas, comportamiento profesional y personal de los oficiales de policía y los mecanismos para tratar casos de negligencia profesional y abuso.

La revisión dio como resultado un mejor desempeño de la policía. Mejoró la rendición de cuentas y el servicio prestado a los refugiados; se estabilizó el pago de viáticos; mejoraron las condiciones de la policía dentro de los campamentos, la administración más eficaz de los bienes del ACNUR y se introdujo un sistema de indemnización en casos de negligencia profesional.

Otras consideraciones

- Aunque la prestación de seguridad es principalmente responsabilidad del gobierno, éste puede ser incapaz de ofrecerla o no desea hacerlo de manera eficaz.
- Aumentar el número de policías no significa necesariamente que mejore la seguridad de las personas de interés. Puede que la experiencia y el conocimiento de los oficiales de policía sea menor a lo deseado. En muchos casos, los oficiales necesitan de un paquete de formación, seguimiento y asistencia del ACNUR.
- Para conseguir un cambio, usted debe garantizar la completa cooperación del gobierno y de los mandos superiores de la policía. Sin esto, es poco probable que se produzca un cambio positivo y sostenible.

- Vea también las Respuestas sobre: *Formación en derecho de los derechos humanos, de los refugiados e internacional humanitario; Despliegue de personal de seguridad en asistencia a las operaciones del ACNUR; Reforma del sector de la seguridad y programas de desarme, desmovilización y reintegración y Medidas de coexistencia.*
-

Otras referencias

- ACNUR, *Estudio comparativo de los mecanismos de seguridad de los refugiados*, 2004.
- ACNUR, *Protección de las operaciones en campamentos y asentamientos. Guía de referencia de buenas prácticas en la protección de los refugiados y otras personas de interés*, junio de 2006. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44b381994.html>.
- Crisp, Jeff, *Lecciones aprendidas de la implementación del Paquete de Seguridad en Tanzania*, EPAU/2001/05, mayo de 2001. En inglés en: <http://www.unhcr.org/3b30a9d24.html>.
- Durieux, Jean-François, *Preservar el carácter civil de los campamentos de refugiados: Lecciones del programa de refugiados en Kigoma, Tanzania, Segundo ámbito*, Vol. 9, No. 3, noviembre de 2000. En: http://www.ccr.uct.ac.za/archive/two/9_3/p25_preserving_civilian.html.
- SEESAC, *Filosofía y principios de la policía basada en la comunidad*, 2006.

2.22

Reubicación interna y casas de seguridad

Definición ¿Qué es?

La reubicación interna es el traslado de una persona de interés o de un grupo de personas de interés, de un lugar a otro más seguro, siempre dentro del país de acogida, en respuesta a una amenaza a su seguridad personal. Es una respuesta inmediata, no una solución permanente. Las casas de seguridad son instalaciones en las cuales se aloja a una persona de interés (a veces dentro del mismo campamento de refugiados o asentamiento), para protegerle físicamente por un tiempo limitado. También se pueden reubicar a las personas de interés, de forma individual o en grupo, en otros lugares e instalaciones en el país de acogida que si bien se consideran “seguras”, no ofrecen la estructura de las casas de seguridad.

Este tema no considera la alternativa de huida interna o reubicación, un concepto que se aplica en el contexto de la determinación de la condición de refugiado.

Propósito ¿Por qué es útil?

La reubicación interna ofrece una respuesta inmediata a mediano plazo, y a veces a largo plazo, a una amenaza inminente de seguridad o un entorno que pone en peligro la seguridad física de las personas de interés. Aleja físicamente a las personas de la proximidad de la amenaza y garantiza su seguridad inmediata. Se recurre a ella cuando la vida y la seguridad de las personas de interés está amenazada por: violencia sexual e intrafamiliar; la trata de personas; homicidios ilícitos; secuestros o raptos; violencia de pandillas; protestas y manifestaciones prolongadas; tensiones y conflictos; arresto arbitrario; detención y encarcelamiento; abuso de poder, incluyendo el acoso y la intimidación; para evitar el *refoulement* o la expulsión arbitraria; cuando está comprometido el carácter civil de los campamentos y asentamientos, y en general para proteger ante toda forma de violencia física y agresiones.

Principios rectores

Estrategia a largo plazo

- ¿Cuánto tiempo se prevé que dure la reubicación? ¿Qué estrategias de salida están disponibles para poner fin a esta medida temporal en un plazo adecuado?
- ¿Cuál es la estrategia de más largo plazo para los individuos cuya seguridad está amenazada?
- ¿Cuál es la solución duradera preferible para la persona en riesgo, tomando en cuenta las circunstancias y toda la información disponible?

Consideraciones de lugar y acceso a los derechos

- Evalúe la seguridad física del sitio propuesto para la reubicación. Deben evaluarla oficiales de seguridad del gobierno, de ser adecuado, o asesores de seguridad del ACNUR.
- ¿En el lugar de reubicación hay instalaciones o personas que ofrezcan el apoyo y la protección que necesitan las personas de interés? ¿Les deben fortalecer el ACNUR o las agencias implementadoras? En ese caso, ¿el apoyo necesario es operativo o también financiero? Si se necesita respaldo financiero del ACNUR, ¿por cuánto tiempo se puede ofrecer?
- ¿El lugar donde se traslade a las personas de interés mejorará o pondrá en peligro las perspectivas de encontrarles una solución duradera (repatriación voluntaria, integración local o reasentamiento)?
- Junto con todos los socios del ACNUR, asegúrese de que las personas que sean reubicadas internamente tengan acceso a los servicios básicos y que se satisfacen sus necesidades esenciales. Cuando no se disponga de un determinado servicio en el lugar de reubicación (ya sea en un lugar seguro o una casa de seguridad como un albergue), considere si la persona necesita transporte seguro a un lugar donde se preste el servicio. Será necesario que le acompañen oficiales de seguridad del gobierno o el asesor de seguridad sobre el terreno. Trate de preservar la unidad

familiar. Esto no será posible si la amenaza proviene de un integrante de la familia (el cónyuge, por ejemplo). En ciertas circunstancias puede que usted deba considerar la reubicación interna de la familia nuclear y también de la familia extendida.

Comparta información y consiga el consentimiento

- Aconseje a las personas de interés sobre su situación y las opciones disponibles.
- La reubicación interna no puede darse sin el consentimiento informado de las personas de interés a las que se les ofrece.

Autoridades nacionales

- Se debe notificar a las autoridades nacionales acerca de los planes de reubicación, de antemano y de forma confidencial. Tome en cuenta que esto no es adecuado en ciertas situaciones de refugiados y de desplazados. Los documentos de identidad de las personas de interés, emitidos por las autoridades o por el ACNUR, deben reflejar el cambio de dirección. De esto se encargarán las autoridades nacionales junto con el ACNUR o éste de forma independiente, según dicten las circunstancias.
- Dependiendo de la fuente de la amenaza, y como se estime conveniente a la luz de las circunstancias, se puede solicitar a los oficiales de seguridad del gobierno y los encargados de hacer cumplir la ley que garanticen la seguridad personal de quienes sean reubicados, durante el traslado o tomando las medidas apropiadas en el lugar de reubicación. En cada caso individual se debe determinar la participación de los oficiales de seguridad gubernamentales.

Toma de decisiones y proceso

Reubicación interna individual

- El personal del ACNUR (de Protección y asesores de seguridad en el terreno) debe decidir si es adecuada la reubicación interna (en una casa de seguridad u otro lugar), siempre

que la persona en cuestión consienta, y cuándo debe tener lugar la reubicación.

- Dependiendo de las circunstancias, el número de personas afectadas, el origen de la amenaza y las opciones disponibles, puede ser necesario y aconsejable consultar con las autoridades locales y hacer uso de las estructuras existentes (instalaciones de alojamiento alternativas, casas de seguridad, albergues).

Reubicación interna de grupos

- Es necesario contar con el acuerdo, la autorización y el apoyo de las autoridades locales (por ejemplo, la prestación de escoltas para la caravana), antes de que el ACNUR pueda considerar el traslado de una gran cantidad de personas de interés.

Casas de seguridad

- Aunque se recomienda su uso únicamente como último recurso, el uso de casas de seguridad se ha vuelto una práctica común en las operaciones del ACNUR en el terreno, principalmente para proteger a las víctimas y sobrevivientes de la violencia sexual y por motivos de género.
- La propiedad, administración y operación de las casas de seguridad varía mucho, dependiendo del contexto. Administrarlas conlleva desafíos específicos, principalmente: restringida libertad de circulación de sus residentes; acceso reducido a los servicios; separación de las familias; estigmatización, y dificultades de reintegración en la comunidad de las personas de interés.
- Establezca un panel multisectorial para las casas de seguridad compuesto por personal de protección, programa, servicios comunitarios y de campo. Haga partícipes a otros socios, de ser necesario.
- Oficiales de seguridad del gobierno (por ejemplo, la policía local) deben evaluar la seguridad física de la casa de seguridad, en estrecha consulta con el asesor de seguridad del ACNUR en el terreno.

Las decisiones en materia de seguridad que tome el panel multisectorial deben basarse en el consejo de los asesores de seguridad sobre el terreno.

- Si existiera una casa de seguridad administrada por el gobierno o una ONG, y que fuera adecuada, confiable y segura, según una evaluación, negocie el acceso de personas de interés en ella.
- Sea consciente de que la presencia de personal del ACNUR en una casa de seguridad puede poner en peligro la seguridad de sus residentes.
- Establezca SOP para regular la gestión de la casa de seguridad y defina qué servicios prestará. Aliente a los socios del gobierno y las ONG a establecer SOP para las casas de seguridad que ellos administren de forma independiente.
- Vea también las Respuestas sobre: *Mecanismos de referencia y procedimientos operativos estándar como respuesta a las amenazas a la seguridad.*

Ejemplo (hipotético, basado en experiencias reales)

Los campamentos de refugiados establecidos a lo largo de la frontera entre el país de acogida y el de origen fueron objeto de 44 ataques o incursiones de grupos rebeldes entre enero de 1995 y junio de 1996. El saldo de esos ataques fue de por lo menos cuatro refugiados asesinados y otros 15 secuestrados.

El ACNUR defendió que al menos las personas más vulnerables fueran reubicadas en un lugar más seguro dentro del país de acogida.

En un lugar más seguro, en otra provincia, se consolidaron siete campamentos de refugiados. Se planeó un ejercicio similar para otros seis campamentos en otra provincia. A pesar de que hubo muchos otros ataques e incursiones, otros campamentos permanecieron en el lugar original.

Otras consideraciones

- La reubicación interna se destina a personas de interés que no se pueden trasladar por sus propios medios a un lugar más seguro, por ejemplo, sobrevivientes de trauma y violencia, incluso víctimas y sobrevivientes de violencia intrafamiliar y sexual y de prácticas tradicionales dañinas; personas de interés alojadas en un asentamiento colectivo ubicado en una zona insegura en situaciones de conflicto armado interno o internacional; ataques transfronterizos contra campamentos y asentamientos, amenazas de agresión física, etc.
- Se le utiliza cuando se han agotado las respuestas o no hay más opciones. Consulte con las comunidades locales e interesados antes de decidir la reubicación interna. El acuerdo de las comunidades locales y los interesados es muy importante en caso de reubicación de grupos, ya que ayuda a disipar o eliminar el riesgo de una reacción xenófoba en protesta contra la construcción de campamentos o asentamientos colectivos en un lugar nuevo, etc.
- Cuando se necesite la reubicación, es preferible fortalecer los organismos y mecanismos existentes, en lugar de crear otros. No obstante, el ACNUR puede financiar los costos de la reubicación por medio de las agencias implementadoras (viaje, alojamiento, apoyo, protección, otros servicios, etc.).
- Muchos países tienen leyes que limitan la libertad de circulación de los no nacionales, incluyendo las personas de interés, en las fronteras o en periodos de emergencia. Es de la mayor importancia que los traslados y las reubicaciones no se perciban como violatorias de tales regulaciones. Con este fin, el ACNUR y sus asociados en la operación necesitan garantizar de antemano el consentimiento de los oficiales militares y encargados de hacer cumplir la ley en el país de acogida.

- El mayor desafío es que la reubicación interna (ya sea individual o colectiva) represente una solución temporal intermedia ante amenazas de largo plazo. Rara vez constituye una solución duradera. Reubicar un campamento o asentamiento de refugiados, ofrecer albergue a una mujer en riesgo de VSG u ofrecerle una casa de seguridad a un dirigente refugiado que esté amenazado o amenazada por su comunidad: todos esos son ejemplos de respuesta temporal.

Otras referencias

- ACNUR, *Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas. Guía para la prevención y respuesta*, mayo de 2003. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3edcd0661.html>.
- Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas (UNDSS), *Seguridad en el terreno*. En inglés en: <http://ocha.unog.ch/drptoolkit/PreparednessTools/Safety/UNDSS/en.pdf>

Otras referencias

ACNUR, *Código de Conducta y Notas explicativas. Incluye el Boletín del Secretario General sobre las medidas especiales de la protección contra la explotación y el abuso sexuales*, ST/SGB/2003/13, junio de 2004. En <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3871.pdf>.

ACNUR, *Servicios comunitarios para los refugiados urbanos*, 1994. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997b0119.html>.

ACNUR, *Marco de las soluciones duraderas para los refugiados y personas de interés*, 16 de septiembre de 2003, EC/53/SC/INF.3. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9ac93d.html>.

ACNUR, *Manual para situaciones de emergencia*, febrero de 2007, tercera edición. En: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=792.

ACNUR, *Manual de repatriación y actividades de reintegración*, mayo de 2004. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/416bd1194.html>.

ACNUR, *Manual del ACNUR para el registro*, septiembre de 2003. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f967dc14.html>.

ACNUR, *Integración local y autosuficiencia*, 2 de junio de 2005, EC/55/SC/CRP 15. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/478b3ce12.html>.

ACNUR, *Nota sobre ataques militares contra campamentos y asentamientos de refugiados*, 10 de agosto de 1987, EC/SCP/47. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cce0.html>.

ACNUR, *Nota sobre la protección de los refugiados en situaciones de conflicto armado*, 4 de octubre de 1982, EC/SCP/25. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cbc18.html>.

ACNUR, *Protección de las operaciones en campamentos y asentamientos. Guía de referencia de buenas prácticas en la protección de los refugiados y otras personas de interés*, junio de 2006. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44b381994.html>.

ACNUR, *Directrices de protección sobre la seguridad de los refugiados*, 3 de mayo de 1999. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4124bee54.html>.

ACNUR, *Fraude en el reasentamiento: Una herramienta para ayudar a las oficinas a evaluar su exposición y vulnerabilidad*, 20 de octubre de 2006 [interno]. En: <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4ad300d12.html>.

ACNUR, *Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas. Guía para la prevención y respuesta*, mayo de 2003. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3667>

ACNUR, *La seguridad y el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados: Operacionalizar la "escalera de opciones", Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Comité Permanente, EC/50/SC/INF.4*, 27 de junio de 2000. En inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a54bc040.pdf>.

ACNUR, *Manual del ACNUR para la protección de mujeres y niñas*, enero de 2008. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7137>

ACNUR, *Herramienta del ACNUR para la evaluación participativa en las operaciones*, mayo de 2006, primera edición. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/462df4232.html>.

ACNUR, *Código de Conducta del ACNUR. Directrices para los directores*, 2004. En: http://www.un.org/en/pseataskforce/docs/code_of_conduct_guidelines_for_managers_english.pdf.

Comité Permanente entre Organismos, *Manual para la protección de los desplazados internos*, junio de 2010. En: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4790cbc02.html>.

Proyecto Esfera, *Manual Esfera: Carta Humanitaria y Normas mínimas en la respuesta humanitaria*, 2004, ISBN 92-9139-097-6. En: <http://www.sphereproject.org/sphere/es/>