

LA SEGURIDAD DE LOS CAMPAMENTOS Y DEL PERSONAL HUMANITARIO



IDEAS PRINCIPALES

- ▶ La seguridad física es un componente fundamental de la protección en los campamentos de refugiados y desplazados internos.
- ▶ El Estado es responsable de la protección física de los refugiados y desplazados y del mantenimiento del orden público en los campamentos. Las agencias humanitarias pueden, no obstante, desempeñar un papel importante en la identificación de los riesgos a los que se expone la población del campamento, identificar y desarrollar medidas para prevenir o mitigar su impacto y brindar apoyo a las autoridades nacionales.
- ▶ Los mayores riesgos a los que se exponen los campamentos son la alteración general del orden público, el crimen y la violencia, la militarización y la tensión entre la comunidad de acogida y la desplazada.
- ▶ La creación de un entorno seguro y la protección del personal humanitario en el campamento requiere gestionar los riesgos. El nivel de riesgo depende tanto del grado de las amenazas como del nivel de vulnerabilidad. A menudo, los riesgos de seguridad del personal humanitario y la población de los campamentos son diferentes.
- ▶ Las agencias gestoras de campamentos han de conocer bien el contexto y los actores principales así como sus motivaciones, y estar al tanto de la situación sobre el terreno y su evolución. Con ello dispondrán de la información necesaria para afrontar los riesgos para la seguridad del personal de manera sistemática y eficaz.
- ▶ Los mecanismos de alerta temprana y los sistemas efectivos de comunicación son fundamentales tanto para el monitoreo de las situaciones de seguridad como para informar sobre las mismas y responder de manera apropiada.

! Terminología clave

- “Seguridad” se refiere a la protección de los residentes, el personal humanitario y los bienes del campamento frente al peligro o riesgos tales como la violencia, la agresión, el daño o el robo.
- “Entorno seguro”, se refiere al bienestar físico de la población y el personal humanitario en el campamento.
- “Protección” engloba tanto la creación de un entorno seguro como garantizar la seguridad en general, y se refiere a toda las acciones en defensa de los derechos humanos de la población del campamento y del personal humanitario.

INTRODUCCIÓN

Si bien las personas huyen a raíz de amenazas a su vida, libertad o seguridad, estas amenazas raramente desaparecen tras la huida. Por el contrario, suelen persistir a lo largo de todo el ciclo de desplazamiento. Tanto el desplazamiento como el hecho de abandonar el entorno de protección habitual que brinda la propia comunidad suelen aumentar los riesgos de seguridad de las personas afectadas. A ello se une que los mecanismos tradicionales de resistencia y la unidad familiar como fuente de protección a menudo se disipan o desaparecen por completo. Al huir de situaciones de peligro, las personas desplazadas pueden ser percibidas, a su vez, como una causa de inseguridad, especialmente si llegan masivamente y si los recursos en la comunidad de acogida son escasos.

Por lo general, los campamentos son percibidos por los refugiados y desplazados internos como refugios seguros, lugares donde van a ser protegidos y asistidos. Esta es, en efecto, la finalidad de los campamentos y debería ser el objetivo de todos los agentes involucrados – incluida la población desplazada. Sin embargo, desafortunadamente los campamentos – en tanto que estructuras de carácter temporal pensadas para acoger a comunidades a menudo diferentes que huyen del trauma de la persecución y la violencia – también pueden constituir un entorno caótico, atraer la violencia o sufrir el ataque de fuerzas o grupos armados. En situaciones de conflicto, los campamentos a menudo se sitúan cerca de las partes involucradas en el conflicto o de las fronteras, lo que aumenta el riesgo de inseguridad. Gran parte del trabajo para la creación de un entorno seguro ha de centrarse en evitar que este tipo de riesgos se materialicen.

►► *Para más información sobre el emplazamiento de campamentos, consultar el capítulo 7.*

El Estado es el primer responsable de proteger a todos aquellos que se encuentren sobre su territorio – ya sean refugiados, desplazados internos o comunidades de acogida – y de garantizar el orden público y la seguridad frente a cualquier tipo de amenazas internas o externas. Los agentes de derechos humanos y humanitarios nunca han de dar garantías de seguridad o protección ya que ello puede generar una falsa sensación de seguridad. Sin embargo, sí tienen la responsabilidad de tomar medidas protectoras para contribuir a mitigar el riesgo de violencia y sus devastadores efectos.

! **Definición de términos relativos a la Seguridad:**

- amenaza: el peligro al que puede estar expuesto un residente del campamento, el personal que allí trabaje, la agencia gestora del campamento o los bienes o propiedad que se encuentren en el mismo
- vulnerabilidad: el grado de exposición a una amenaza o peligro en concreto
- riesgo: la probabilidad de que surja una amenaza o peligro

El trabajo relacionado con la seguridad del campamento implica gestionar el riesgo, es decir, llevar a cabo análisis de riesgos, en los que: $\text{riesgo} = \text{amenaza} \times \text{vulnerabilidad}$

►► *Para más información sobre la protección de personas con necesidades específicas que pudieran ser especialmente vulnerables, consultar los capítulos 10 y 11.*

Este capítulo se centra en las tres categorías de riesgos más comunes a los que suelen estar expuestos los refugiados y desplazados en los campamentos. Están estrechamente vinculadas en el sentido de que el hecho de que se materializan los riesgos de una u otra categoría, o que se tome acción para solventarlos, afecta directamente a las otras categorías:

- riesgos provenientes de la alteración general del orden público, inclusive actos delictivos o violentos individuales o colectivos –como las amenazas o daños que pudieran causar sufrimiento físico, mental, sexual o de otro tipo, que pudieran resultar en heridas, muerte, discapacidad física o mental, o privaciones
- riesgos provenientes del entorno de conflicto armado; por ejemplo a causa de la actuación de grupos o fuerzas armadas que sean parte del conflicto
- los riesgos que puedan surgir a consecuencia de tensiones comunitarias o en el seno de los mismos grupos de la población refugiada o desplazada interna – por ejemplo entre grupos étnicos o religiosos – o entre refugiados y desplazados por un lado, y la comunidad de acogida por otro – al competir por recursos escasos como la tierra, el agua o la leña.

Para las agencias responsables de la gestión de campamentos, la seguridad del personal puede estar vinculada en muchos sentidos a la de los refugiados y desplazados, así como al entorno de seguridad en el campamento. No obstante, es posible que el personal humanitario no esté expuesto a los mismos riesgos o con la misma intensidad que los refugiados o desplazados internos. El sexo, la edad, el estado de salud, el origen étnico, la afiliación religiosa, o la condición social, entre otras características, pueden hacer variar el grado de vulnerabilidad de las personas frente a un riesgo en concreto. En el contexto de los campamentos, los niños no acompañados son más vulnerables al reclutamiento forzoso y los miembros de un determinado grupo étnico pueden estar más expuestos a sufrir abusos, violencia o asesinatos.

El buen conocimiento del contexto de trabajo por parte de las agencias gestoras de campamentos y la comprensión de los agentes involucrados y sus motivaciones es por tanto un punto de partida fundamental para analizar las posibles amenazas y riesgos de seguridad a los que se enfrenta el personal humanitario y la población en los campamentos.

CUESTIONES FUNDAMENTALES

ALTERACIÓN GRAVE DEL ORDEN PÚBLICO: CRIMEN, VIOLENCIA Y ABUSO

Como en cualquier comunidad, ya sea grande o pequeña, el buen funcionamiento de un campamento depende del respeto mutuo de los que allí residen y su voluntad de resolver los conflictos o controversias de una manera adecuada y aceptada por la comunidad en general. La alteración del orden público puede ser el resultado de varios factores. Aunque las autoridades estatales son las principales responsables de brindar seguridad a todo aquél que se encuentre en su territorio, en ocasiones pueden carecer de la capacidad – o de la voluntad- para asegurar la protección de los campamentos de refugiados y desplazados internos. Ello puede verse agravado por otros factores, como la existencia de un conflicto armado y el deterioro generalizado de las instituciones y la infraestructura del país. En ocasiones, es posible incluso que sea el propio Estado el que apoye o condone los actos de violencia, agresión o abuso en perjuicio directo de la población asentada en los campamentos.

Las personas desplazadas, a su vez, pueden tener que lidiar con sus propias experiencias traumáticas, así como con la ansiedad y el estrés asociados al desplazamiento y a su situación en general. Si ello se combina con la pobreza, la falta de educación y de oportunidades de subsistencia – junto al deterioro de las normas y valores de la sociedad – la situación puede generar un marcado aumento de la criminalidad, la explotación y el abuso, tanto en la esfera pública como privada.

Este tipo de amenazas puede variar desde delitos menores, como el robo o el vandalismo, hasta formas más serias de intimidación y explotación o delitos más graves, como la agresión física, el asesinato o las desapariciones forzadas. En el entorno de los campamentos, el delito más común es la violencia de género, que se produce también en el ámbito doméstico. Los tipos de violencia de género que suelen darse en los campamentos incluyen la violación y la agresión sexual, el abuso o la humillación, y la explotación sexual – como la prostitución o el intercambio de ayuda humanitaria por favores sexuales.

►► *Para más información sobre la violencia de género, consultar el capítulo 10.*

Con la pérdida de la protección del hogar, la familia y la comunidad, y ante la falta de recursos básicos como el alojamiento, los alimentos y el agua, la población desplazada a menudo se enfrenta a un mayor riesgo de sufrir diferentes tipos de violencia a la vez que ve mermada su capacidad de recuperarse de los efectos del daño sufrido. La situación también limita la capacidad de los individuos y las familias de solucionar por sí mismos sus problemas de seguridad. El entorno a menudo cerrado de los campamentos y los asentamientos – junto con la ansiedad, la desesperación, la marginación y la falta de esperanza de encontrar una solución duradera – contribuyen al aumento tanto de la frecuencia como de la gravedad de este tipo de actos violentos.

RESPONSABILIDADES DE LA GESTIÓN DE CAMPAMENTOS

Aunque el mantenimiento del orden público es la responsabilidad del Estado, las agencias gestoras de campamentos han de ser conscientes de todo lo que puede afectar a la vida cotidiana del campamento, incluidos los incidentes relacionados con el crimen, la violencia o el abuso. También han de comprender bien las causas del deterioro del orden público, así como las medidas políticas que pueden contribuir a evitar el desorden. Asimismo, pueden desempeñar un papel importante ayudando a las agencias de protección a responder a este tipo de riesgos, particularmente a través de una gestión de la información y coordinación eficaces.

►► *Consultar los capítulos 4 y 5 para información detallada acerca de la coordinación y la gestión de información.*

En este contexto, han de garantizar lo siguiente:

- Que haya expertos de seguridad involucrados en los análisis y evaluaciones de riesgos de seguridad. Ello debería constituir la base de las estrategias de seguridad, incluidos los protocolos de actuación y planes de contingencia,

en conjunción con un enfoque de mitigación y prevención de riesgos. Todo análisis y evaluación de seguridad han de incluir:

1. el tipo de amenaza y la forma en que se presenta
 2. quiénes están amenazados o de alguna manera expuestos a un riesgo particular y su grado de vulnerabilidad
 3. los agentes involucrados y su motivación
 4. la capacidad de respuesta del Estado frente a estos riesgos, así como los obstáculos que enfrenta y el tipo de apoyo adicional que requiere
 5. el impacto sobre las personas afectadas, sus estrategias de resistencia y el tipo de apoyo que puedan necesitar, a su vez, para contrarrestar los riesgos que ello implique.
- Que los campamentos se diseñen, en la medida de lo posible, teniendo en cuenta consideraciones de protección y los elementos necesarios para la creación de un entorno seguro, lo que incluye su emplazamiento, el diseño de su estructura y el acceso a los servicios. Entre las consideraciones más importantes están:
 1. distancia del conflicto armado u otras fuentes de violencia
 2. tamaño del campamento
 3. participación comunitaria en la demarcación de las parcelas familiares
 4. asignación de espacio suficiente para cada familia
 5. acceso seguro a recursos tales como los alimentos, el agua y la leña
 6. servicios, como la policía, las oficinas de gestión del campamento, las instalaciones sanitarias, escuelas, mercados y centros comunitarios
 7. iluminación de seguridad
 8. creación de zonas infantiles.
 - Que se despliegue un contingente lo suficientemente numeroso de policía civil, capacitada y profesional – que incluya oficiales femeninos- cerca, no dentro, de los campamentos de refugiados y desplazados internos. Las agencias de protección pueden dar apoyo material y de capacitación a las fuerzas del orden, lo que puede incluir equipos de comunicación, para facilitar el desempeño de sus funciones.

Se puede ayudar a la comunidad a organizarse y a gestionar patrullas comunitarias de seguridad, en cooperación con la policía en la medida de lo posible. Estas patrullas han de ser de naturaleza civil y su personal ha de recibir la capacitación adecuada sobre los principios básicos para el mantenimiento del orden público así como la supervisión, el monitoreo y el material necesarios. Se deben promover las iniciativas comunitarias para transmitir información objetiva y asesoramiento en temas de seguridad a través de la radio, el teatro o los medios impresos.

Un suministro adecuado y equilibrado de asistencia puede reducir la exposición a la delincuencia, la violencia o el abuso o mitigar sus efectos. La distribución de ayuda humanitaria ha de tener en cuenta a las personas con necesidades específicas, así como las necesidades de la comunidad de acogida. Asimismo, hay que establecer mecanismos adecuados para la denuncia de incidentes delictivos o violentos y de violaciones de derechos humanos, y proporcionar información sobre el lugar y la manera de acceder a ellos. Debe haber un mecanismo de referencia para documentar adecuadamente los posibles incidentes, y que permita su seguimiento y coordinación entre las agencias pertinentes así como su tramitación con la confidencialidad necesaria.

Hay que cerciorarse de que los comités de gestión de campamento y comunitarios – incluidos los comités de distribución de la asistencia – no discriminen y sean participativos y representativos, sobre todo con relación a las mujeres y otros grupos con necesidades específicas. Hay que hacer todo lo posible por garantizar la implicación de la comunidad en las actividades de educación o formación vocacional, así como las de carácter cultural, religioso o deportivo. Ello no solo contribuirá a mitigar los posibles riesgos, sino que también limitará las posibilidades de que se recurra a la violencia y ayuda a las personas a recuperarse de los efectos de la violencia y desarrollar medios de subsistencia.

MILITARIZACIÓN DE LOS CAMPAMENTOS

El carácter civil y humanitario de los campamentos es una norma fundamental de protección para garantizar la seguridad de los refugiados y las personas desplazadas. Este principio, sin embargo, no siempre se respeta y muchos campamentos de refugiados y desplazados se han visto militarizados. Este es particularmente el caso de los campamentos situados en zonas de conflicto o cerca de éstas.

La militarización de un campamento implica su infiltración por parte de agentes combatientes. Esta puede tener como objetivo descansar, lograr alimentos y servicios médicos o de otro tipo, o para el reclutamiento – forzoso o de otro tipo- de miembros de la población del campamento. La militarización de los campamentos puede conllevar un incremento de la violencia física y sexual, un grave deterioro del orden público, el ataque del campamento por parte del país vecino o de fuerzas o grupos armados, y la desviación de ayuda humanitaria de la población civil a miembros de estos grupos. La presencia de elementos armados puede impedir el acceso del personal de ONGs o Naciones Unidas a los campamentos, o ponerlos en una grave situación de riesgo, que puede incluir la toma de rehenes, la agresión o el asesinato. Por otra parte, si los campamentos se encuentran bajo el control de grupos armados, el gobierno de acogida puede reaccionar a través del refoulement – o devolución forzada – de la población refugiada, o limitando sus posibilidades de integración local. Además, las posibilidades de los refugiados y desplazados internos de regresar a su país o lugar de origen pueden verse menoscabadas por parte del grupo armado o el país de origen. La militarización de los campamentos invariablemente tiene un efecto

negativo sobre la relación entre la población del campamento y la de acogida. En ocasiones, las partes del conflicto utilizan estratégicamente los campamentos como escudo humano en caso de ataque.

Al comienzo de la operación humanitaria, es especialmente importante asegurarse de la identificación de los elementos armados, ya sean combatientes o civiles armados. Los combatientes han de ser separados de la población civil e internados en otro lugar. Los civiles armados han de ser informados acerca de la prohibición de la tenencia de armas en el campamento y, en la medida de lo posible, han de ser desarmados por parte de las autoridades. Las autoridades nacionales son las principales responsables de este tipo de procedimientos, pero es posible que la comunidad internacional tenga que asistir a los Estados a desarrollar la capacidad necesaria para ello.

! Para una planificación efectiva en materia de seguridad, es fundamental conocer y entender el entorno operacional así como los demás actores y todos los factores políticos, económicos, sociales y culturales que puedan afectar el nivel de riesgo del campamento. Es importante monitorear constantemente la evolución de la situación y adaptar los mecanismos de seguridad en función de los peligros prevalentes o vaticinados.

Las agencias gestoras de campamentos tienen la responsabilidad de:

- trabajar con el personal de seguridad para establecer mecanismos de alerta y preparación tempranas que permitan identificar y responder a las posibles amenazas de seguridad, incluidos el conflicto armado y la infiltración de elementos armados en los campamentos;
- garantizar la adopción de medidas preventivas para reducir la posibilidad de ataques sobre los campamentos o la infiltración de elementos armados. Entre estas están:

1. establecer y capacitar comités de refugiados o desplazados para la seguridad de campamento;
2. utilizar campañas de información y comunicación u otras actividades para sensibilizar a la comunidad sobre el impacto negativo de la militarización;
3. asegurarse de que los campamentos se sitúen lejos de las zonas activas del conflicto, u otras zonas conocidas por su naturaleza inestable o situación endémica de violencia;

- llevar a cabo consultas regulares con la población del campamento, incluidos sus líderes y los comités de seguridad, acerca de temas de seguridad. Este tipo de consultas pueden dar a los refugiados o desplazados un sentimiento de responsabilidad compartida sobre su propia seguridad y fomentar el debate sobre posibles medidas para mejorarla;
- asegurar la capacitación del personal humanitario sobre temas de militarización y seguridad así como acerca de la manera de monitorear la situación y los posibles indicadores de riesgo;
- dar prioridad a la gestión eficaz de la seguridad, utilizando procedimientos de evaluación de riesgo y revisando con regularidad las estrategias de seguridad, los protocolos de actuación y los planes de contingencia en caso de un deterioro de la situación de seguridad;
- llevar a cabo actividades de toma de conciencia y sensibilización con la población del campamento.

Si tuviera noticia de la presencia de elementos armados en el campamento, la agencia gestora debe notificarlo a las autoridades y a las agencias pertinentes de Naciones Unidas. Al comienzo de la operación, la agencia gestora del campamento debe discutir este tema con las agencias de protección que trabajen en el campamento y acordar con quién ha de compartir la información en caso de que tuviera noticia de la presencia de elementos armados.

En situaciones de conflicto o cuando fuera necesario, han de llevarse a cabo actividades de sensibilización sobre la presencia de minas. Ello ha de hacerlo una agencia especializada en desminado o, en su ausencia, la agencia designada que tenga los conocimientos y experiencia necesarios.



Petición de apoyo político – Voces del terreno

“Un día antes de la celebración de una asamblea política en el pueblo, los militares vinieron al campamento y exigieron al líder que movilizara a “seguidores” entre la comunidad del campamento para que asistieran. Los militares le pidieron que solicitara la participación de residentes del campamento al día siguiente en un debate en el pueblo, sobre un proyecto de vivienda para la población desplazada.

Sin embargo, al día siguiente, cuando llegó el autobús a buscarlos, algunos residentes del campamento se resistían a unirse al grupo. El ejército amenazó al líder del campamento y le preguntaron por qué no había hecho más para convencer a la comunidad. Al líder del campamento no le quedó otra opción que subir al autobús junto a algunos amigos, y participar en la asamblea política junto a otros “seguidores” provenientes de los asentamientos locales de desplazados internos.”

Reclutamiento, incluido el reclutamiento infantil

Los Estados pueden establecer el servicio militar obligatorio de sus nacionales. Los grupos armados, en cambio, no tienen ese derecho. El derecho internacional humanitario prohíbe a los Estados reclutar forzosamente a los refugiados para las fuerzas armadas nacionales cuando estén en guerra contra su país de origen. En general, los Estados no deben reclutar refugiados – aunque el derecho internacional no lo prohíba de manera explícita – ya que ello sería incoherente con el carácter civil y humanitario del asilo, menoscabaría el derecho de los refugiados a buscar y recibir asilo y constituiría una violación del la obligación del Estado de garantizar la seguridad física de los refugiados. Los desplazados internos, por otro lado – si son nacionales del Estado en cuestión – pueden estar obligados a alistarse en el ejército nacional. Los desplazados internos, no obstante, han de ser protegidos por el Estado frente a prácticas discriminatorias de reclutamiento forzoso a consecuencia de su desplazamiento.

Bajo ninguna circunstancia se puede reclutar, solicitar o permitir que tomen parte en las hostilidades los niños y niñas menores de 15 años – o de 18 en el caso de Estados firmantes del Protocolo Opcional de la Convención de los Derechos del Niño de 1989, adoptado por la Asamblea General el 25 de mayo de 2000. Los niños y niñas desplazados pueden estar expuestos a un mayor riesgo de reclutamiento o raptos para fines militares, sexuales o laborales, dada su limitada protección por la sociedad o la comunidad, su discriminación o la falta de oportunidades económicas, educativas y de otro tipo. Los niños no acompañados y separados, por su parte, pueden ser aún más vulnerables al reclutamiento, lo que convierte a las actividades de búsqueda de familiares en algo aún más importante cuando existe peligro de reclutamiento forzoso.

La agencia gestora del campamento debe:

- llevar a cabo un análisis situacional para identificar a los grupos que corren riesgo de reclutamiento por parte de fuerzas o grupos armados. Este análisis debería incluir una evaluación de los posibles agentes de reclutamiento y de sus tácticas – por ejemplo, el raptos de niños de camino a la escuela, o la selección de zonas del campamento mal iluminadas y alejadas de la carretera principal. Igualmente, ha de incluir los factores que han que determinados grupos de la comunidad sean más susceptibles de reclutamiento, como la edad, el género o el origen étnico.
- procurar que se tomen medidas para evitar el reclutamiento ilegal, tales como actividades de sensibilización de la comunidad e iniciativas comunitarias. Un adecuado nivel de asistencia y una justa distribución, y el desarrollo de actividades de generación de ingresos pueden contribuir también a reducir la vulnerabilidad de los residentes de los campamentos y, por tanto, su riesgo de reclutamiento.

La agencia gestora del campamento ha de estar preparada para jugar un papel fundamental en el monitoreo y transmisión de información sobre posibles incidentes relacionados con el reclutamiento infantil, o el intento de ello. De esta forma, tiene el deber de:

- diseñar y ejecutar programas de promoción de las actividades familiares de subsistencia, capacitación vocacional, actividades recreativas y servicios de salud para todos los niños y niñas de manera que se reduzca su vulnerabilidad al reclutamiento. La agencia gestora del campamento ha de iniciar este tipo de actividades o abogar con otras agencias para que lo hagan
- aumentar las oportunidades educativas, incluidas las de las niñas. Aunque hay que invitar a todos los niños a ir a la escuela, las escuelas pueden convertirse en campos de reclutamiento para los grupos armados y requerir un monitoreo permanente. Es posible que se tengan que tomar medidas especiales, como patrullas civiles de seguridad, para proteger a los niños en las escuelas en las que exista este peligro
- registrar individualmente y documentar a todos los niños y niñas del campamento – especialmente los niños no acompañados o separados. Esta es una herramienta vital de protección para evitar el reclutamiento infantil. La información del registro de la población puede facilitar la detección temprana de casos de reclutamiento en las escuelas o en el campamento, permitiendo la adopción de las medidas de prevención oportunas
- utilizar un enfoque participativo para la adopción de medidas preventivas que cuente con la contribución de los niños y niñas del campamento. La agencia gestora debe apoyar a los adolescentes para la formación de grupos de jóvenes y contar con UNICEF como colaborador y facilitador para esta y otras actividades con jóvenes
- prestar especial atención a las necesidades de ex niños o niñas soldados y cualesquiera otros que hubieran estado asociados con fuerzas o grupos armados en el pasado, ya que son especialmente susceptibles de ser reclutados de nuevo.

Relaciones entre civiles y militares

Para que la acción humanitaria pueda mantener su neutralidad, es imperativo que se distinga claramente del ejército. Si no se respeta este principio de diferenciación, se pueden confundir los objetivos de la acción humanitaria y la actuación militar, lo que menoscabaría gravemente la capacidad de los agentes humanitarios de asistir a los refugiados y a los desplazados internos.

Al mismo tiempo, cada vez es más frecuente que las operaciones de emergencia se desarrollen en entornos fuertemente militarizados, donde la actuación humanitaria puede verse seriamente afectada sin



el apoyo y la asistencia de los recursos militares. Este tema presenta una gran complejidad y requiere la identificación de un punto intermedio entre el mantenimiento de la neutralidad y la independencia de la acción humanitaria por un lado, y el reconocimiento, por otro lado, de que en algunas circunstancias puede necesitarse apoyo militar. Existen abundantes guías sobre la relación entre los actores civiles y militares.

Las agencias gestoras de campamentos han de saber que, bajo determinadas condiciones, el ejército puede estar involucrado en determinados aspectos humanitarios de la operación en cumplimiento de una obligación humanitaria. Ello puede estar relacionado con brindar seguridad a los campamentos de refugiados y desplazados internos o a las zonas cercanas y la población en éstas, brindar seguridad a las operaciones y al personal humanitario, o incluso más allá del ámbito de la seguridad, por ejemplo, para brindar apoyo logístico.

Para llevar a cabo estas actividades sin que se confunda su objetivo humanitario, es necesario establecer mecanismos permanentes de enlace, redes claras de intercambio de información y ser transparentes de cara a los refugiados y desplazados internos. La planificación estratégica ha de incluir directrices mínimas de trabajo con los militares.

RELACIÓN CON LA COMUNIDAD LOCAL Y DE ACOGIDA


En muchas situaciones de desplazamiento interno, la relación entre la comunidad cercana o de acogida y los residentes del campamento puede deteriorarse y crear o exacerbar problemas de protección para estos últimos. La presencia de un campamento de refugiados o desplazados internos también puede suponer un riesgo de seguridad para la comunidad de acogida – por ejemplo si se militariza, o si no se mantiene el orden público en el interior del campamento. Por otra parte, una buena relación con la comunidad de acogida puede ayudar sobremedida a evitar estos problemas. Por ejemplo, la comunidad de acogida puede tener información importante acerca de la situación de seguridad o puede estar dispuesta a facilitar la integración local de la población del campamento. Una comunidad local hospitalaria también puede contribuir al bienestar de los residentes del campamento y ayudarles a vivir más dignamente. La relación entre ambas comunidades es, por tanto, fundamental, y la agencia gestora del campamento ha de garantizar, desde el comienzo, que se preste suficiente atención a las preocupaciones de la población de acogida y a cualquier fuente de conflicto. También ha de cerciorarse de que se tomen las medidas necesarias para mantener o mejorar una relación en beneficio mutuo.

Los conflictos entre la comunidad de acogida y la del campamento pueden estar originados por multitud de factores, como la tensión étnica o racial, o el temor por parte de la comunidad de acogida de que la llegada de los residentes del campamento les exponga a ataques armados, o a una mayor delincuencia, inseguridad o enfermedades. La llegada de un gran número de refugiados o desplazados internos puede conducir a un aumento de la competición por recursos escasos, particularmente en áreas remotas o desfavorecidas. El agua, los alimentos, la tierra para la agricultura o el pastoreo y la leña pueden escasear y las comunidades de acogida, en un intento de proteger su acceso a estos recursos, pueden recurrir a la violencia o exigir a las autoridades nacionales que limiten la circulación de los residentes del campamento.

La presencia del personal humanitario también puede perjudicar la cultura, el medioambiente o la economía local, por ejemplo, con una subida de los precios. Por otra parte, la conducta del personal humanitario de cara a la población de acogida o del campamento, así como entre sí en lugares públicos, es importante, así como la conciencia acerca del impacto involuntario, aunque no por ello menos negativo, que puedan tener las operaciones humanitarias sobre una comunidad determinada. Ello puede ser especialmente cierto en aquellas situaciones en que las comunidades de acogida requieran tanta o más asistencia como la población del campamento. Las autoridades nacionales y locales, en un intento de dar prioridad a las necesidades de sus ciudadanos, pueden adoptar medidas que restrinjan los derechos de los residentes del campamento, como la libertad de circulación y el derecho al trabajo.

Teniendo en cuenta que el medio ambiente puede acarrear conflictos, hay que procurar evitar o limitar la degradación ambiental causada por el campamento o su población desde el comienzo. Ello aliviará la carga sobre la comunidad de acogida y puede también reducir las tensiones entre ambas comunidades.

►► *Para más información sobre el medio ambiente, consultar el capítulo 6.*

 Es importante que el personal nacional e internacional comprenda bien la cultura del lugar donde trabaja y que sepa cómo se percibe su proyecto y cómo encaja en el contexto. Si el personal del campamento entiende bien el sistema de valores y costumbres locales, puede actuar de modo coherente y aceptable para la cultura, o culturas, de acogida. Este entendimiento es fundamental para analizar la evolución de la situación y adaptarse con éxito a la misma así como a la manera de funcionar, actuar y reaccionar de esa sociedad en concreto.

La agencia gestora del campamento debe:

- contribuir a un análisis situacional para identificar las fuentes de tensión o de conflicto potencial entre los residentes del campamento y la comunidad de acogida. Hay que perseguir la implicación tanto de la comunidad de acogida como del campamento a través de un enfoque participativo;
- apoyar y facilitar la adopción de medidas para fortalecer la confianza, tales como reuniones regulares entre los refugiados o desplazados internos y las comunidades de acogida, o el establecimiento de comités conjuntos con representantes de ambas comunidades;
- apoyar y facilitar campañas de sensibilización entre la población de acogida para promover un clima de comprensión, aceptación y tolerancia. Estas pueden estar dirigidas a la comunidad en su totalidad así como a grupos o instituciones específicos, como escuelas, comunidades religiosas, autoridades locales y medios de comunicación;
- organizar actividades recreativas y deportivas para los niños y niñas de ambas comunidades;
- apoyar el establecimiento de instalaciones y actividades accesibles a los residentes del campamento y a la comunidad de acogida por igual, como instituciones y servicios de salud o educación. Ello podría incluir el mantenimiento o la mejora de la infraestructura local, como las carreteras, las escuelas y los hospitales, o la construcción de instalaciones hidrológicas para el suministro de agua potable tanto a la comunidad del campamento con a la de acogida. Puede incluir también el acceso de la comunidad de acogida a los programas destinados a la población del campamento, como actividades de capacitación técnica y para fortalecer los medios de subsistencia;
- fomentar campañas de sensibilización dirigidas tanto a la comunidad del campamento como la de acogida sobre preocupaciones medioambientales, incluida la posible deforestación que pudiera resultar del corte y recogida de leña, y la sobreutilización de las tierras para pasto, si los refugiados o desplazados internos tuvieran ganado u otros animales;
- facilitar o abogar a favor del desarrollo de programas de recuperación medioambiental, como de reforestación, en caso de destrucción de los bosques. La creación y el apoyo de comités medioambientales formados por miembros de la población del campamento y la de acogida puede contribuir a una buena comunicación entre ambas comunidades en esta esfera;
- abogar a favor de una mejora de la asistencia y los programas para evitar que los residentes del campamento aumenten la presión sobre los recursos naturales que necesite la comunidad de acogida. En caso de escasez de leña, por ejemplo, ello puede implicar la identificación y distribución de fuentes alternativas de calor y cocina que no requieran leña, o como mucho, que requieran cantidades reducidas de leña;
- establecer y apoyar, en coordinación con la agencia líder de protección, mecanismos de gestión y resolución de conflictos para encontrar soluciones oportunas, antes de que se deterioren aún más las relaciones o de que las tensiones o la violencia acaben por menoscabar la confianza existente.

SEGURIDAD DEL PERSONAL

La agencia gestora del campamento ha de procurar que existan buenos sistemas de seguridad. Ello implica la recopilación de información sobre la situación en el campamento y en el entorno local, el análisis las posibles amenazas, riesgos o vulnerabilidades, y la transmisión de información al respecto y el monitoreo regular. También debe haber sistemas para la documentación de los incidentes y para apoyar al personal humanitario que enfrente problemas de seguridad, tanto en horario de trabajo como fuera de él.

La seguridad del personal de terreno – Voces del terreno:

“Los disturbios en los campamentos impedían la apertura y el mantenimiento de un corredor humanitario previsible, operacional y seguro para acceder a la población desplazada y brindar asistencia y protección a los campamentos. Además, los disturbios exigían la continua reorganización de las estrategias de seguridad del equipo de gestión de campamentos en el terreno. La planificación de la gestión de campamentos no podía desligarse de las medidas de seguridad y, en algunos casos, los riesgos de seguridad simplemente obligaban a parar todas las actividades de gestión de campamentos, incluso a pesar del acrecentamiento de las necesidades en los campamentos.

En ocasiones, el aumento del riesgo en las carreteras obligó a reducir las visitas a los campamentos. Si el equipo ya no podía viajar, se enviaba a los campamentos a los observadores de protección del equipo móvil durante cortos periodos de tiempo cada vez, equipados con provisiones básicas como alimentos, comida, combustible para cocinar, gasolina para los vehículos y un equipo de primeros auxilios y de comunicación. Se convirtieron en los ojos y los oídos del campamento – monitoreando la situación e informando a la oficina.

La complejidad de la situación de seguridad generaba varios desafíos para el proyecto:

- auténtico temor y preocupación por parte del personal enviado sobre el terreno en relación con el entorno de seguridad
- falta de información rigurosa y actualizada desde el terreno sobre la situación de seguridad
- politización de la información proveniente de las partes formalmente involucradas
- ausencia de intervenciones coherentes y coordinadas entre las agencias humanitarias



- falta de una respuesta clara ante los ataques, con algunas organizaciones estableciendo cerrando oficinas y otras dispuestas a seguir su trabajo “con normalidad”

El equipo actuó de la siguiente manera:

1. todo el personal sobre el terreno – incluidos los conductores y el personal administrativo – recibió capacitación en temas de seguridad
2. se monitoreaban los indicadores de seguridad, que eran revisados con regularidad
3. se observaban los disturbios en los campamentos, durante los cuales las oficinas permanecían cerradas
4. en la medida de lo posible, se llevaban a cabo actividades de “protección a través de la presencia de actores humanitarios” cuando el personal internacional podía viajar con el personal nacional para dar seguimiento a la situación de los campamentos de desplazados
5. gracias al tamaño y la diversidad del equipo, se pudo establecer una rotación del personal en sus visitas al terreno para que todos pudieran tener días libres y tiempo para visitar familiares que también se encontraban en situación de alto riesgo
6. existían medios confidenciales de transmisión de información y de referencia de casos para denunciar las violaciones.”

Para la seguridad de los edificios, la propiedad del personal o su movimiento se deben adoptar protocolos de actuación – con un sistema de comunicación apropiado, que incluya un procedimiento de respuesta a incidentes de seguridad – así como un plan de evacuación. Todo el personal ha de estar familiarizado con estos protocolos y procedimientos. Aunque cada agencia puede tener sus propios mecanismos de gestión en materia de seguridad, es importante que la agencia gestora del campamento conozca estos mecanismos y se cerciore de que cubran a todo el personal.

! Un protocolo de actuación (en inglés “standard operating procedure” o SOP) es una directriz de seguridad que determina la manera de trabajar y comportarse para reducir la vulnerabilidad a una determinada amenaza y por tanto, para limitar el riesgo que puede suponer. Define las medidas preventivas que hay que tomar para reducir la posibilidad de que ocurran incidentes y qué hacer para mitigar el impacto de un posible incidente. Por ejemplo, todo guarda ha de tener un protocolo de actuación que le indique la frecuencia con la que ha de patrullar un edificio, qué equipo ha de tener consigo y qué hacer ante cualquier incidente.

Las agencias gestoras de campamentos también han de cerciorarse de que todo el personal humanitario esté adecuadamente informado de las directrices de seguridad y de que ha recibido capacitación en materia de seguridad. Ello no solo es importante para la seguridad individual de los miembros del personal, sino para la de todos sus colegas de la operación. En entornos de conflicto, las agencias gestoras de campamentos han de contar con un Oficial de Seguridad en el equipo básico del terreno.

! Los siguientes tres enfoques de seguridad constituyen el llamado “triángulo” de seguridad para la protección del personal y los bienes en entornos de inseguridad.

Enfoque de aceptación: aceptación y buena voluntad por parte de los residentes del campamento y la población de acogida (ver más abajo).

Enfoque de protección: medidas de protección adoptadas para mitigar las posibles amenazas, que van desde la creación de un entorno seguro en las oficinas, hasta planes de evacuación – por ejemplo, radios, guardas o barrotes en las ventanas.

Enfoque de disuasión: amenazar con retaliación a aquellos que amenazan – por ejemplo sanciones jurídicas, económicas o políticas. Las organizaciones humanitarias no suelen aplicar este tipo de enfoque. Las agencias pueden utilizar la suspensión o la retirada de sus programas como medida de disuasión, como se establece en la Guía de Seguridad de ECHO.

La agencia gestora del campamento y todo el personal que la represente han de hacer todo lo posible por establecer una buena relación con la comunidad desplazada. Ello es fundamental para la seguridad del personal de esta agencia, ya que le permitirá acceder a información importante sobre la seguridad y además generará aceptación y confianza. El personal de la agencia gestora del campamento ha de mantener en todo momento los principios de neutralidad e imparcialidad. Además ha de ser sensible a las tradiciones culturales y religiosas.

El personal de la agencia gestora de campamentos ha de demostrar un comportamiento ejemplar en todo momento, incluso en situaciones de fuerte estrés, y ser consciente de cómo lo perciben los demás. La grosería, la arrogancia, la negativa de escuchar a los demás, la falta de respeto por los códigos culturales y el comportamiento abusivo en general tendrán un impacto negativo sobre la credibilidad de la agencia y afectarán la seguridad del personal. Todo el personal ha de cumplir estrictamente con el código de conducta, sobre el que hay que organizar sesiones regulares de capacitación. Frente a la mala conducta del personal hay que tomar acción así como las medidas disciplinarias que sean necesarias.

! Imagen y aceptación como mecanismo de seguridad

La utilización de la imagen y de la aceptación como enfoque de seguridad requiere que las agencias dediquen tiempo a saber y entender lo que la población piensa acerca de su presencia y sus programas. La manera en que las organizaciones humanitarias son percibidas por la comunidad o comunidades en las que trabajan no solo afecta la seguridad de su personal, sino el éxito de sus programas en general. Las agencias humanitarias primero tienen que tener clara su propia identidad y cómo quieren ser percibidas. La claridad de una agencia respecto a la propia identidad incluye conocer su declaración de misión así como los principios y los valores que la sustentan – y después transmitir estos mensajes de manera clara y transparente a los demás.

Lo siguiente que tienen que hacer las agencias es reflexionar acerca de cómo les percibe la comunidad en la que trabajan e intentar construir relaciones positivas como forma de mitigar posibles riesgos. Entre los factores que pueden influir cómo se percibe a una agencia están:

- misión, principios y valores
- origen de la agencia (incluida su nacionalidad y la política exterior asociada a ese país)
- programas y beneficiarios
- donantes
- agentes colaboradores nacionales
- utilización de recursos
- prácticas de contratación y despido
- políticas de la organización
- trato del personal
- comportamiento de la organización
- contactos de la organización
- la conducta del personal de la organización.

❗ En ocasiones, las autoridades insisten en vallar un campamento o instaurar otros mecanismos para controlar la salida y la entrada al campamento. Otras veces, puede ser la comunidad la que solicite un vallado para aumentar la seguridad física de la población desplazada en el campamento. En la mayoría de los casos es mejor no vallar el campamento y mantener la libertad de circulación.

❗ En áreas proclives a catástrofes naturales o industriales, han de existir planes comunitarios de contingencia. Los elementos del plan han de incluir la sensibilización y capacitación de todos los grupos, sistemas de alerta temprana vinculados en la medida de lo posible a los sistemas gubernamentales, y canales de comunicación, planes de evacuación o hibernación y puntos de encuentro claros. Las agencias también han de tener un plan de contingencia para las provisiones de reserva y los procedimientos de emergencia.

LISTA DE VERIFICACIÓN PARA LAS AGENCIAS GESTORAS DE CAMPAMENTOS

- La agencia gestora de campamentos lleva a cabo evaluaciones del entorno operacional. Estas tienen como objetivo mejorar el entendimiento de la situación política, económica y cultural, los agentes involucrados y sus motivaciones.
- La agencia gestora del campamento lleva a cabo evaluaciones de riesgos para identificar las amenazas de seguridad que puedan enfrentar la población y el personal del campamento y determinar su grado de vulnerabilidad al respecto.
- La agencia gestora de campamentos emplea expertos de seguridad para el análisis y la evaluación de riesgos así como para el desarrollo de sistemas de seguridad y protocolos de actuación.
- Se comparten los sistemas de seguridad y los planes de contingencia con las demás agencias y se coordina con ellas para garantizar la cobertura de todo el personal.
- Durante el diseño y la planificación del campamento se tienen en cuenta los temas relativos a la creación de un entorno seguro, la seguridad y la protección, especialmente para la protección de los más vulnerables y de las personas que tengan necesidades específicas frente a posibles amenazas.
- Hay policías civiles capacitados y profesionales desplegados en las proximidades del campamento, pero no en el interior del mismo.
- La comunidad contribuye a su propia seguridad a través de patrullas civiles de seguridad capacitadas, supervisadas, monitoreadas y equipadas.
- La comunidad tiene oportunidades de educación y capacitación técnica y acceso a actividades de subsistencia, religiosas, culturales así como deportivas y recreativas en el campamento.
- Se puede transmitir información de seguridad a través de proyectos comunitarios como radio, teatro, folletos informativos o reuniones de comités o grupos de interés.

- La población del campamento dispone de mecanismos accesibles y seguros para la denuncia de incidentes delictivos o violentos, los abusos de derechos humanos o la puesta en peligro de su seguridad.
- Existen sistemas de referencia para garantizar el cuidado y el seguimiento apropiado de supervivientes de incidentes delictivos o violentos.
- El monitoreo regular de los indicadores de seguridad permite a la agencia gestora del campamento estar al tanto de toda alteración del nivel de seguridad del entorno y actuar en consecuencia.
- Los miembros de los comités de campamento están capacitados en temas de seguridad y llevan a cabo actividades de sensibilización en el campamento.
- Se consulta e implica a los residentes del campamento en la planificación de medidas eficaces para la creación de un entorno seguro y para garantizar la seguridad ante posible amenazas.
- Se han identificado los grupos o personas que corren riesgo de reclutamiento por fuerzas o grupos armados así como las tácticas utilizadas para ello.
- La agencia gestora del campamento entiende las posibles fuentes de tensión y malestar entre la población del campamento y la comunidad de acogida.
- Existen instancias y sistemas que reúnen a los representantes del campamento y de las comunidades de acogida para debatir y resolver los problemas que puedan surgir.
- El personal de la agencia gestora del campamento es consciente del impacto de su presencia en la comunidad. Puede comprender y transmitir el mandato y los objetivos humanitarios de su agencia y a través de su comportamiento fomenta la apertura, el respeto y la buena voluntad.
- Durante la planificación y la distribución de la asistencia en los campamentos, se tienen en cuenta las necesidades de la comunidad de acogida.

HERRAMIENTAS

! Prácticamente todas las herramientas, publicaciones y demás documentos de referencia están incluidos en el CD-ROM adjunto a la versión impresa del Kit. También se incluyen los enlaces a los recursos en internet.

- **ACNUR, 1995.** *Security Awareness. An Aide-Memoire* (Concienciación sobre temas de seguridad) www.the-ecentre.net/resources/e_library/doc/7-SECAWE.PDF
- Folleto sobre seguridad en los campamentos (modelo)

LECTURAS RECOMENDADAS Y BIBLIOGRAFÍA

Amnistía Internacional, 1998. *Diez normas básicas de derechos humanos para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* <http://www.amnesty.org/es/library/info/POL30/004/1998>

Christopher Ankersen. *What is Good for You? Why Armies Engage in Civil-Military Cooperation.* www.cda-cdai.ca/symposia/2002/ankersen.htm

Jane Barry y Anne Jefferys, 2004. *“A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response”.* *Humanitarian Practice Network.* www.odihpn.org/documents/networkpaper037.pdf

Koenraad Van Brabant, Overseas Development Institute (ODI), 2000. *Operational Security Management in Violent Environments. A Field Manual for Aid Agencies.* *Humanitarian Practice Network.* www.odihpn.org/publistgpr8.asp

CARE. *Safety & Security Handbook.* www.coe-dmha.org/care/pdf/EntireBook.pdf

ECHO, European Commission, 2004. *Generic Security Guide for Humanitarian Organisations.* www.aidworkers.net/files/Generic_Security_Guide.doc

Electronic Mine Information Network (E-MINE), 2005. *International Mine Action Standards Mine Risk Education – Best Practice Guidebooks.* www.mineaction.org/doc.asp?d=515

Comité Permanente entre Organismos. Utilización de escoltas militares o armadas para convoyes humanitarios. ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1087017

Comité Permanente entre Organismos (IASC), 2003. Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies. www.ipb.org/disarmdevelop/militarisation%20of%20aid/Guidelines%20on%20the%20Use%20of%20Military%20Support%20for%20UN%20Humanitarian%20Activities.pdf

Comité Permanente entre Organismos (IASC), 2004. Civil-Military Relationship in Complex Emergencies – An IASC Reference Paper. <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&DocId=1001219>

RedR UK, 2007. Safety and Security Review. A Focus for Sharing and Learning in the Aid Sector. Issue 7. www.redr.org.uk/objects_store/security_review_no7.pdf

RedR UK, 2007. Safety and Security Review. A Focus for Sharing and Learning in the Aid Sector. Issue 8. www.redr.org.uk/objects_store/security_review_no8.pdf

Hugo Slim, Centre for Humanitarian Dialogue, 2007. A Guide to Mediation. Enabling Peace Processes in Violent Conflicts. [www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/d900SID/AMMF-785HZ9/\\$FILE/hdc-oct2007.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/d900SID/AMMF-785HZ9/$FILE/hdc-oct2007.pdf?OpenElement)

The Paris Principles: Guidelines on the Recruitment and Use of Children in Armed Conflict, 2007. www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/Paris_Conference_Principles_English_31_January.pdf

Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, A/RES/54/263. http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/dopchild_sp.htm

ACNUR, 2001. Managing the Stress of Humanitarian Emergencies. www.the-ecentre.net/resources/e_library/doc/managingStress.PDF

ACNUR, 2007. Manual para Situaciones de Emergencia http://www.acnur.org/index.php?id_pag=792

ACNUR, 2006. Operational Guidelines on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=452b9bca2

UNSECOORD, 2004. Security Risk Management (Excerpt). Security Management Learning Programme. http://security-risk.org/_Media/risk_management_united_nati.pdf