

Más allá de la mera presencia: intervenciones de protección sobre el terreno

por Rosa da Costa

Al tiempo que se transforman los conceptos y las prácticas en el contexto del nuevo enfoque sectorial para los desplazados internos, la protección se entiende cada vez más como una cuestión transversal que afecta a otros clusters y a sus agencias directoras.

La expresión “presencia protectora” es ya habitual. Describe una situación donde las organizaciones humanitarias internacionales ofrecen su ayuda de emergencia y, gracias a su presencia, pueden impedir los abusos de los derechos humanos. Sin embargo, en la práctica, ¿qué implica “proteger” en una situación de desplazamiento motivado por un conflicto armado, incluso para los agentes de ayuda humanitaria? ¿Y cómo se sigue ofreciendo cierta asistencia y protección en una situación en la que los Estados no han querido o no han sido capaces de impedir la vulneración de los derechos humanos? A continuación, se describen algunas intervenciones y se subraya la protección que pueden ofrecer, así como los problemas y riesgos concretos a los que se enfrentan.

Unidad y reunificación familiar

Los agentes humanitarios entienden que la familia es una herramienta básica de protección en situaciones de crisis y saben que los menores que están solos corren el riesgo de ser explotados o de sufrir la violencia sexual y por motivos de género. Así, cuando los niños no pueden reunirse inmediatamente con su familia, los responsables de la protección del menor toman decisiones por su bien, disponen lo necesario para garantizar su cuidado, continúan con el procedimiento de localización y se aseguran de hacer un seguimiento del bienestar y las necesidades del niño.

En el contexto de los desplazamientos motivados por un conflicto, los responsables de protección también deben conocer y responder a otros riesgos ocasionados por la separación de los miembros de la familia. Por ejemplo, es

más probable que acusen a un hombre que se haya separado de su familia de llevar a cabo actividades políticas o militares y, por ello, es más proclive a sufrir detenciones arbitrarias, trabajos forzados y vulneraciones de los derechos humanos por parte de los implicados en el conflicto. De igual modo, los niños y niñas que están solos pueden ser capturados por las facciones armadas para hacer de portadores, esclavos sexuales o soldados. Los responsables de la protección y otros trabajadores sobre el terreno también deben tener en cuenta los riesgos que supone la reunificación de una familia. Los procedimientos de localización de miembros familiares separados exigen mayor consciencia sobre las cuestiones de confidencialidad y seguridad.

Protección, recopilación y registro de datos

Para mejorar la protección de los desplazados internos es esencial contar con datos veraces sobre su cantidad, ubicación y situación, que estén desglosados por edad, sexo y otros indicadores clave. No obstante, en los desplazamientos internos motivados por un conflicto, incluso una actividad aparentemente sencilla como recabar información mediante su registro y clasificación puede plantear problemas inesperados y tener consecuencias en materia de protección. Puede ser difícil identificar y contactar con los desplazados internos, especialmente cuando se dispersan por grandes zonas urbanas, viven con familias de acogida o se han visto obligados a huir a zonas controladas por las fuerzas rebeldes. Las personas o las comunidades que han huido a causa de las vulneraciones de los derechos humanos y de las persecuciones a menudo desean ocultar su identidad y localización

y, por tanto, son casi inaccesibles a los efectos de recabar información.

Ha de reconsiderarse la forma tradicional de recopilación de datos sobre los desplazados internos, así como su clasificación y registro, con el fin de atender a los riesgos de seguridad que plantean, ya que la disponibilidad de esta información puede tener graves repercusiones en la seguridad de las personas o los grupos desplazados. Puede que los desplazados internos hayan elegido vivir en el anonimato para escapar de las persecuciones de los agentes estatales armados y de los no estatales. Por otra parte, estas comunidades pueden rechazar su identificación como “grupo especial” por miedo a las represalias de una población de acogida que no recibe ayuda humanitaria. La participación de los responsables de protección y de las propias comunidades de desplazados en la valoración de estos riesgos y la selección de métodos adecuados de recopilación y uso de la información ayudará a garantizar que estos datos no ponen en peligro, inadvertidamente, la seguridad o los intereses y derechos a largo plazo de las comunidades de desplazados.

Protección y ayuda humanitaria

Durante la última década, se ha progresado mucho en cuanto a la protección mediante las actividades de ayuda humanitaria. Se han desarrollado métodos útiles para garantizar que ofrecemos mejor nuestra ayuda, que se responde con mayor eficacia ante riesgos de seguridad específicos y que se mejora nuestra colaboración con las comunidades. Los planteamientos que tienen en cuenta las comunidades y sus derechos, la introducción de los conceptos de edad, sexo y diversidad y las evaluaciones participativas son herramientas que pueden garantizar que la ayuda humanitaria y otros servicios y programas se amolden a las necesidades y capacidades de protección específicas de cada grupo. Además, cuando se aplica a través de la perspectiva de la

seguridad, la ayuda humanitaria puede tener un impacto importante, que va más allá de la protección eficaz de los desplazados internos ante el riesgo inmediato de desplazamiento y repercute en la falta de alimentos, refugio y otras necesidades básicas. En concreto, los programas de ayuda pueden:

- Proteger a los desplazados internos ante riesgos de seguridad secundarios asociados al desplazamiento, como las enfermedades, la explotación y los trabajos de supervivencia indignos o peligrosos, entre ellos las diversas formas de “sexo de supervivencia”
- Evitar que los desplazados internos tengan que volver prematuramente a un contexto marcado por la inseguridad o que tengan que desplazarse por segunda vez (con los peligros que ello conlleva) en busca de agua u otros recursos básicos
- Reforzar la capacidad y los incentivos de las comunidades de acogida para que colaboren en la protección de los desplazados internos, asegurando su participación en los programas de ayuda o desarrollo

Además, los programas de ayuda humanitaria suelen ofrecer un cómodo punto de entrada para establecer una presencia internacional y llevar a cabo tareas de “protección”. La “presencia protectora” representa una oportunidad para valorar las necesidades, comprometer gradualmente a los implicados y desarrollar programas de protección específicos para cada situación. Este punto es especialmente importante cuando resulta controvertido realizar actividades directamente relacionadas con la protección que son, en un principio, difíciles de negociar.

La rápida intervención a través de la ayuda humanitaria en las primeras fases del desplazamiento también puede constituir una medida paliativa, incluso si no puede evitar por completo que éste se produzca. Puede contribuir a garantizar campos más seguros o viables y a evitar movimientos secundarios a zonas urbanas mayores o áreas más inaccesibles que puedan reducir las oportunidades de retorno al lugar de origen. Si la ayuda llega avanzado el proceso de desplazamiento, es posible que las comunidades de desplazados ya se hayan dispersado, no puedan ser localizadas y ya no puedan participar en la defensa de sus derechos o las condiciones de regreso. La

rápida presencia de la ayuda humanitaria puede ofrecer muchas posibilidades, entre las que destacan la pronta negociación de normas de coexistencia, la reducción de la tensión con las comunidades vecinas o de acogida y la preservación de una comunidad vigorosa y sana, cuyos miembros más fuertes o líderes no tengan que abandonar para cubrir sus necesidades básicas, sino que puedan, por el contrario, apoyar soluciones e iniciativas comunitarias más enérgicas.

Al mismo tiempo, hay que cuidar que la presencia internacional a través de las actividades de ayuda no prolongue involuntariamente el desplazamiento o lo hagan permanente. Por esta razón, debe planificarse con cuidado la distribución de alimentos en zonas conflictivas y, para ello, deben participar los líderes locales. La comida puede ser motivo de ataques de los rebeldes, mientras que, si los puntos de distribución de alimentos se sitúan muy lejos de los pueblos, pueden establecerse desplazamientos permanentes, ya que la población quizá esté demasiado debilitada para hacer el camino de regreso al pueblo todos los días y opte, en su lugar, por permanecer cerca de aquella zona.

De igual modo, al mantener la infraestructura humanitaria (estructuras de campo, tiendas donde se dispensan servicios médicos y puntos de distribución de alimentos) durante demasiado tiempo, se puede prolongar o consolidar el desplazamiento, porque se anima a la población afectada a quedarse donde están los servicios básicos. Sin embargo, cortar la ayuda puede provocar retornos prematuros a zonas inseguras e insostenibles o desplazamientos secundarios. Esto subraya, por un lado, la importancia de coordinar la ayuda humanitaria cuidadosamente en las zonas de desplazamiento y, por el otro, de elaborar programas de

recuperación urgente, desarrollo y subsistencia en las zonas de regreso.

Al ofrecer un marco jurídico y un impulso a estas actividades de protección, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son una importante herramienta mediante la cual podemos colaborar con los gobiernos nacionales (es decir, instituciones nacionales de derechos humanos, poder judicial, fuerzas policiales, ejército), así como con la sociedad civil nacional y las comunidades afectadas, para concienciarles sobre los derechos de los desplazados internos y reforzar sus sistemas de protección.

Definir la protección única o principalmente en relación con las medidas que podemos adoptar una vez que el desplazamiento ha tenido lugar constituye una perspectiva reduccionista. Las tareas de protección de los desplazados internos deberían protegerles también del desplazamiento. El desplazamiento es un síntoma que se relaciona a menudo con los motivos clave del conflicto (desatención a los derechos humanos y su legislación, pobreza y marginación).

Las iniciativas que crean condiciones de protección de los derechos de la población civil en general y de la que retorna en particular, como inversiones en el imperio de la ley, estructuras de gobierno y medios de subsistencia sostenibles, deberían formar parte de una estrategia más amplia de protección de los desplazados internos.

Rosa da Costa (rdacosta@austcare.org.au) es la Asesora Superior en Política Humanitaria y de Protección de Austcare (Ginebra) (www.austcare.org.au).

1. www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/contents.htm#Uganda



Distribución de alimentos del PMA en Moroto, Uganda nororiental, marzo de 2007.