

# Seguridad de las ONG sobre el terreno

por Randolph Martin

En un entorno de aumento de la exposición, deterioro en las reglas de la guerra y pérdida de la neutralidad percibida, la comunidad de ONG que operan en emergencias complejas se está enfrentando con riesgos significativamente aumentados para la seguridad del personal.

Las crisis humanitarias están aumentando en número, duración e impacto sobre la sociedad civil. En la primera mitad de los años noventa, 70 estados estuvieron implicados en 93 guerras. Más de la mitad de estos conflictos duró más de 10 años, y una cuarta parte ha durado más de 20 años<sup>1</sup>. Al mismo tiempo, los civiles son cada vez más los blancos del conflicto más bien que simplemente víctimas desventuradas: las bajas civiles de la guerra han aumentado del 10% al final del pasado siglo, el 50% en la Segunda Guerra Mundial, a más del 75% en conflictos contemporáneos. Desde 1980, el número de refugiados ha aumentado de 2,4 a 14,4 millones<sup>2</sup>, mientras que los DI (desplazados internos) han aumentado de 22 a 38 millones<sup>3</sup>. La magnitud y duración de las crisis ha dejado a los grupos beneficiarios dependientes de la asistencia internacional durante extensos periodos de tiempo. También se ha sugerido que el cambio de guerras entre ejércitos nacionales a guerras entre milicias y grupos guerrilleros ha contribuido a la pérdida de las normas de conducta de la guerra. Finalmente, a medida que los civiles son cada vez más los blancos de la guerra, es menos probable que aquellos que vienen en su ayuda - las ONG- sean percibidos como imparciales y neutrales.

Aunque hay pocas estadísticas disponibles, hay una abundante evidencia anecdótica que indican claramente que los trabajadores de la ayuda son cada vez más víctimas de secuestros, asesinatos, explosiones de minas y robos además de la continua exposición a amenazas para sus vehículos y para su salud.

El International Rescue Committee (IRC) -Comité Internacional de Rescate- hace frente a su parte de este mar de fondo en desafíos de seguridad y se ha peleado para desarrollar políticas y

protocolos que maximicen la seguridad de su personal asignado a entornos inseguros. Hemos sido afortunados al poder inspirarnos en el excelente trabajo reflexivo y práctico de varios de nuestros colegas en la comunidad de ONG. Nuestros protocolos de seguridad contra las minas terrestres se inspiran en gran parte en el excelente trabajo de CARE en este campo; la información intercambiada por las ONG participantes en la InterAction's Security Task Force -Fuerza especial de seguridad de InterAction- y su subsiguiente programa de formación han sido una importante fuente de ideas e inspiración; y el concepto de "Triángulo de Seguridad", que es la pieza fundamental de los protocolos de seguridad del IRC -y de este artículo-, fue concebido por Koenraad Van Brabant en el Overseas Development Institute, y más desarrollado por el InterAction Security Task Force. Como tal, este artículo no procura proporcionar pensamiento original, sino más bien añadir carne al importante trabajo que ya se ha hecho.

## ¿Por qué corren peligro los trabajadores de la ayuda humanitaria?

Aunque hay muy poco a modo de estudio o documentación, está claro que ha habido un aumento en el número y grado de las amenazas a los trabajadores de la ayuda humanitaria en los últimos años. Hay muchísimas razones para esto.

- Aumento en el número y la duración de los conflictos.
- Ausencia de normas de conducta: Los conflictos se combaten cada vez más por fuerzas más pequeñas y menos disciplinadas, que luchan con frecuencia por el control de recursos, más bien que por ideología o legitimación. Los conflictos son cada vez más intraestatales que internaciona-

les, lo que significa que es menos probable que los combatientes y el mundo exterior consideren el conflicto como sujeto a profundo examen internacional.

- Impunidad: Las agencias de ayuda son percibidas como blancos "blandos" que pueden ser atacados con impunidad debido a su falta de vínculos comunales o políticos con los combatientes.
- Erosión de la neutralidad: A medida que el desplazamiento de la población civil se ha convertido cada vez más en el propósito y no en un subproducto de la guerra, así también las agencias de ayuda que acuden en su auxilio han perdido su aura de neutralidad.
- Competencia y cultura de las ONG: La competencia entre agencias de ayuda puede aumentar la presión para "llegar allí primero" y trabajar la más cercana a las líneas de enfrentamiento. Además, la cultura de los trabajadores de las ONG está con demasiada frecuencia mal dispuesta hacia la disciplina necesaria para protocolos de seguridad apropiados. Esto tanto refleja como perpetúa la falta de desarrollo de criterios profesionales y "mejores prácticas" en el campo de la seguridad.

## Safety contra security<sup>4</sup>

Para nuestros propósitos aquí, el término "safety" se relaciona con la protección de enfermedades y accidentes, mientras que "security" se relaciona con la protección de actos de violencia y crimen. Mientras que la *security* del personal, activos y programas de las ONG requiere necesariamente la inversión de tiempo y recursos considerables, es importante no perder de vista el hecho de que los máximos riesgos al bienestar del personal de las ONG surgen no de amenazas a la *security* sino de cuestiones de *safety*. *Amenazas a la safety tales como accidentes con vehículos, malaria, enfermedades transmitidas por el agua, VIH y otras amenazas a la salud continúan siendo con mucho las causas más importantes de bajas entre los trabajadores de la ayuda.*

## El impacto del mandato y la misión sobre la seguridad

La exposición de una ONG a amenazas de seguridad está directamente relacionada con su mandato y misión, siendo *mandato* el propósito global de la organización y *misión* su razón para operar en una situación en particular. Por ejemplo, una organización cuyo *man-*

*dato* implique la evangelización obviamente corre un riesgo superior en algunos entornos que una organización secular. De un modo parecido, organizaciones de derechos humanos y "solidaridad" puede que corran un riesgo superior que organizaciones de prestación de servicios. Una organización cuya *misión* en un país dado sea servicios médicos para salvar vidas debe estar preparada para resistir niveles superiores de riesgo que una organización implicada en desarrollo económico. Es importante para el liderazgo de una ONG sopesar su mandato y su misión local tal como se relaciona con el entorno local. El mandato del IRC es la asistencia a refugiados. En países donde los refugiados son percibidos como amenazadores o son un grupo perseguido dentro del país anfitrión, puede que el IRC sea visto como cómplice de un enemigo. Donde la misión del IRC es salvar vidas, debemos estar preparados para resistir un nivel superior de amenaza que en países donde nuestra misión es, por ejemplo, llevar a cabo proyectos de confianza en sí mismos o de reconstrucción.

### El Triángulo de Seguridad: Aceptación-Protección-Disuasión

Desgraciadamente, la seguridad se conceptualiza con frecuencia en términos de modelos militares o policiales que parecen (aunque superficialmente) enfatizar equipo y táctica. Aunque hay mucho que podemos aprender de estos modelos, la seguridad de la ONG es mucho más compleja. Equipo de comunicaciones de lujo, capacidades de logística y seguridad del recinto tienen su lugar, pero son sólo una pequeña parte de lo que constituye la seguridad para los trabajadores de la ayuda.

En el IRC, cada oficina sobre el terreno debe adaptar un protocolo de seguridad local que incluye cada uno de los tres elementos del triángulo de seguridad: aceptación, protección y disuasión. Un protocolo de seguridad local eficaz debe equilibrar los tres elementos. Una fuerte estrategia de aceptación con protección que apoye y elementos de disuasión es ideal. Sin embargo, donde las condiciones locales limitan la eficacia de las estrategias de aceptación, es necesario construir capacidades más fuertes de protección y disuasión.

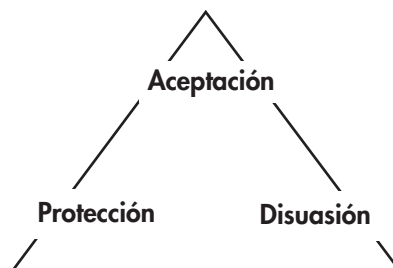
#### 1. Aceptación: debilitar la amenaza

Esto es cuando la comunidad en la que está trabajando una ONG acepta y apoya la presencia de la ONG, y de esa aceptación se deriva la seguridad<sup>2</sup>. Para que la "aceptación" no parezca demasiado utópica, anotemos que las estrategias de aceptación incluyen la seguridad que pueda ser proporcionada por las autoridades locales encargadas de hacer cumplir la ley. Algunos de los elementos de la aceptación son:

- Las partes beligerantes/los combatientes o las autoridades oficiales o *de facto* en la zona de trabajo de la

ONG dan su consentimiento a las actividades de la ONG.

- La comunidad tiene intereses en el programa y participa activamente.
- La comunidad ha estado implicada en la valoración y el diseño del programa.
- La comunidad está implicada en la evaluación del programa.
- La misión de la ONG es transparente y es comunicada en términos generales.
- Las actividades de la ONG son percibidas como imparciales.
- El personal y la presencia de la ONG son cultural y políticamente sensibles.
- El programa de la ONG refleja prioridades locales.
- La ONG ha desarrollado buenas relaciones de trabajo con las autoridades gubernamentales locales, incluso con la policía y los militares donde sea apropiado.
- Los programas de la ONG reflejan conceptos de desarrollo básicos y una disposición a invertir el tiempo y el esfuerzo para implicar a la comunidad en cada faceta de valoración, planificación, puesta en práctica y evaluación del proyecto.



La aceptación es la piedra angular de la seguridad para las ONG con un mandato de desarrollo, pero se desafía con frecuencia bajo los marcos temporales y las circunstancias políticas en las que tienen lugar los esfuerzos de socorro de las ONG. En operaciones de socorro en tiempos de guerra, la aceptación por la comunidad beneficiaria puede parecer que está enormemente eclipsada por la hostilidad de uno o más de los combatientes. Por ejemplo, la aceptación bosnia de las operaciones de las ONG en Sarajevo fue eclipsada por la hostilidad serbia, haciendo necesario que las ONG construyeran fuertes estrategias de *protección y disuasión*.

En operaciones de emergencia, la presión para conseguir que los programas se muevan puede que limite la capacidad del personal para implicar a fondo a la comunidad local. Sin embargo, es imperativo que las ONG no permitan que una visión limitada de la *misión* oscurezca este elemento crítico en el triángulo de seguridad y elemento esencial en la programación de calidad: la implicación de la comunidad.

#### 2. Protección: fortalecer el blanco

Éste es el elemento que muchas personas asocian más fácilmente con la seguridad, aunque no es, de ningún modo, el elemento más importante del

triángulo. Los elementos de "protección" se presentan bajo tres encabezamientos principales:

#### Dispositivos de protección: los materiales y el equipo necesarios para proporcionar una seguridad adecuada, tales como:

- Equipo de comunicaciones
- Vehículos fiables e instalación de mantenimiento
- Dispositivos de seguridad del perímetro que incluyen muros, alambre de espinos y sistemas de alarma
- Chaquetas y cascos para fuego anti-aéreo
- Uso (o no uso) del emblema de la ONG (u otros símbolos)

#### Políticas y procedimientos operacionales: los mecanismos institucionales que acrecientan la seguridad, tales como:

- Políticas de personal nacional claras y equitativas -incluyendo procedimientos de queja- que sean comunicadas al personal y puestas en práctica coherentemente. *Incidentes que implican a personal descontento son una de las causas más importantes de infracciones de la seguridad para las ONG*
- Políticas y procedimientos financieros claros que incluyan división de la responsabilidad en la contabilidad, y procedimientos prudentes de traslado de dinero en efectivo
- Políticas de operaciones con vehículos claras y estricta disciplina referente a las operaciones con vehículos
- Toques de queda y zonas de acceso prohibido donde sea apropiado
- Desarrollo de y/o participación en un "sistema guardián" o pirámide de comunicaciones para transmitir mensajes de emergencia
- Protocolo de comunicaciones, formación y uso disciplinado de la radio
- Orientación de seguridad para el personal entrante y sesiones informativas de seguridad rutinarias para el personal, incluyendo formación en seguridad personal
- Protocolo de operaciones en convoy
- Protocolo de selección de visitantes
- Disciplina clara y coherente para infracciones de la política de seguridad, con la inclusión de la conformidad con la seguridad en revisiones de la actuación rutinaria

#### Operaciones coordinadas: las actividades que las ONG son capaces de llevar a cabo juntas, creando por ello una estrategia de "fuerza numérica", tales como:

- Condición de miembro activo en organismos coordinadores de ONG
- Relación y coordinación activa con las Naciones Unidas
- Operaciones de convoy en colaboración
- Comunicaciones integradas
- Control en colaboración, servicio de policía comunitario, etc.

Algunos elementos de protección son

importantes en todas las situaciones, incluso en marcos estables donde la aceptación es la estrategia primaria. Buenas comunicaciones, sólidas estructuras de política y coordinación entre agencias son siempre señal de operaciones de calidad. Las estrategias de *protección* tienen que ser realizadas si las condiciones se deterioran y las estrategias de *aceptación* se vuelven menos eficaces, pero nunca se deberían considerar como una alternativa al fuerte apoyo comunitario.

### 3. Disuasión: plantear una contraamenaza

La mayoría de las ONG no son suficientemente grandes, ni un actor apropiadamente adecuado, para plantear solas una contraamenaza creíble. El centro de las estrategias de disuasión son las relaciones que somos capaces de construir con instituciones regionales o internacionales más grandes.

**Disuasión diplomática:** Ésta es el producto de la relación de una ONG con actores internacionales más grandes que pueden ejercer presión diplomática en nuestro nombre, influyendo sobre autoridades y actores locales que o plantean ellos mismos amenazas de seguridad o que están bien situados para promover los intereses de seguridad de las ONG, pero no lo están haciendo adecuadamente. Éste es un elemento muy importante en la estrategia de seguridad en cualquier país de operaciones. Los elementos incluyen:

- La calidad de nuestra relación con misiones diplomáticas claves
- La calidad de nuestra relación con Naciones Unidas
- La calidad de nuestra participación en organismos coordinadores de ONG que sean capaces de presentar un frente unificado

**Guardias:** El uso de guardias es una estrategia disuasiva común en instalaciones de ONG en todo el mundo. Extrañamente, hay muy pocos casos en que las ONG hayan desarrollado directivas profesionales enérgicas para esta fuerza disuasiva muy común. Uniformes, formación básica,

informe sobre incidentes y suministro de equipo básico (que va de una porra y una linterna a radios de VHF) están entre las piedras angulares. El control coordinado entre agencias fortalece enormemente el efecto de los guardias.

**Disuasión militar:** Ésta es la forma menos común de estrategia disuasoria, que suele aparecer conjuntamente con misiones de pacificación cuando las ONG coordinan formalmente actividades con fuerzas militares internacionales externas. Hemos sido testigos de esto en el norte de Iraq, en Somalia y en Bosnia. En cada caso, las ONG han trabajado estrechamente con coaliciones militares internacionales que han proporcionado un paraguas de seguridad militar bajo el cual las ONG han sido capaces de poner en práctica programas de asistencia humanitaria. Huelga decir que las estrategias disuasivas militares no son ni mucho menos ideales y sólo se deberían seguir cuando los otros elementos del triángulo de seguridad sean claramente insuficientes.

### Valoración de amenazas y respuesta

La valoración de amenazas debería acompañar a cualquier valoración inicial del programa, y ser proseguida continuamente durante las operaciones del programa. Como las valoraciones del programa, las valoraciones de amenazas a la seguridad deberían incluir una amplia variedad de aportaciones de las Naciones Unidas, las embajadas y el gobierno nacional, pasando por otras ONG, gobierno local y líderes comunitarios y finalmente individuos en la comunidad. En los términos más sencillos, es una cuestión de identificar qué amenazas a la seguridad son de la más alta probabilidad y máxima consecuencia para las operaciones de una ONG, y asignar, en consecuencia, con prioridad recursos a estas amenazas.

### El triángulo de seguridad en la práctica

Hay un lugar apropiado para cada punto del triángulo de seguridad bajo cualquier tipo de amenaza a la segu-

ridad, desde las minas terrestres al robo con allanamiento de morada, aun cuando pueda cambiar el énfasis entre aceptación, protección y disuasión.

Liberia, Somalia y Afganistán están entre aquellos países donde el robo de coches ha significado no sólo una pérdida de propiedad sino también un riesgo de seguridad para el personal. Viendo que uno de los atractivos para el robo de propiedad de una ONG en estos contextos ha sido el conocimiento de que las ONG no tomarían represalias por medio de una *vendetta*, el IRC ha limitado el riesgo alquilando vehículos de la comunidad local en lugar de adquirir nuevos vehículos. Un beneficio indirecto de este planteamiento es que entran más fondos en la economía local, calmando una cuestión que, con frecuencia, amarga a las comunidades locales. Esta estrategia de aceptación que enfoca una comunidad local puede que sea de uso limitado cuando se viaja entre ubicaciones distantes. En estas situaciones, se vuelven mucho más importantes estrategias de protección tales como sólidos protocolos de vehículos que rigen las rutas tomadas, los momentos del viaje, las comunicaciones en el camino, el uso de convoys, etc. Las estrategias disuasorias también desempeñan un papel; en Afganistán, el IRC se coordinó con otras ONG para suspender la asistencia a un distrito en particular hasta que la comunidad devolvió varios vehículos robados.

El hostigamiento oficial es típico en situaciones donde una ONG está ayudando a un grupo perseguido por el gobierno anfitrión, o donde las ONG están operando a través de las líneas de enfrentamiento. El soborno no es una buena estrategia aquí, ya que sólo exacerba con el tiempo el problema para todos los interesados. Las estrategias de aceptación pueden funcionar en estas circunstancias. Durante la guerra en Bosnia, el IRC hizo frente a grandes dificultades al traer asistencia al Sarajevo rodeado por los serbios. Abrir programas de asistencia sanitaria primaria y un programa de calefacción para el invierno en la Republika Srpska acrecentó enormemente la capacidad del IRC para negociar su paso, mientras que no comprometía nuestro mandato en la región. De un modo parecido, escoger a grupos de refugiados o retornados de una comunidad más grande que podría también estar desesperadamente necesitada puede también socavar la seguridad. Los programas de salud del IRC en el Norte de Sudán han procurado proporcionar asistencia de una manera equilibrada a los del Norte así como a los del Sur. De un modo parecido, nuestros programas en curso para refugiados serbios en Yugoslavia puede que proporcionen un grado de aceptación para el IRC en el Kosovo

Kabul, Afganistán



posterior al conflicto o para operaciones actuales en Montenegro. Las estrategias de protección pueden también mitigar el hostigamiento oficial. Es útil la formación del personal en métodos de difusión del conflicto. El personal tiene que estar bien orientado en el mandato y la misión de la agencia y ser capaz de representar a la ONG de una manera madura y no amenazante. Finalmente, las estrategias de disuasión se centran en la relación entre la ONG y los actores políticos más grandes, que puede que sean capaces de engatusar a un gobierno hostil cuando falla todo lo demás.

### Conclusión

Estos breves ejemplos sugieren estrategias adaptadas para cada amenaza. Hay claramente ventajas y desventajas para cualquier estrategia, que deben ser sopesadas dentro del contexto de cada entorno local. En Liberia, por ejemplo, la mala calidad de los coches alquilados y sus conductores planteaba finalmente un riesgo mayor que el robo de coches, y se abandonó la política. Así, la flexibilidad y el control local sobre las políticas de seguridad son un imperativo. Cuando se desarrollan políticas de seguridad, los gestores sobre el terreno deberían primero identificar los riesgos clave en el entorno local basados en probabilidad y consecuencia. Riesgos de alta probabilidad y/o alta consecuencia deberían ser el foco primario de atención y recursos de la agencia. En segundo lugar, para cada uno de estos riesgos clave, el gestor sobre el terreno necesita considerar cuidadosa y creativamente cada una de las tres estrategias -aceptación, protección y disuasión- al concebir una respuesta local apropiada.

La seguridad para las operaciones del personal humanitario se ve con demasiada frecuencia en términos de modelos militares o, peor aún, se pasa por alto como un aspecto inevitable e inalterable del trabajo en crisis humanitarias. De hecho, se puede hacer mucho para acrecentar la seguridad en operaciones humanitarias. Sin embargo, la seguridad en operaciones humanitarias exige un nuevo paradigma que sopesa no sólo el equipo y la tecnología de seguridad familiares, sino también la dinámica de apoyo comunitario, coordinación entre agencias e influencia diplomática.

**Randolph Martin es Director Superior de Operaciones en el International Rescue Committee -Comité Internacional de Rescate-, Nueva York.**

1. Dan Smith con el International Peace Research Institute -Instituto Internacional de Investigación sobre la Paz-, *The State of War and Peace*, Myriad Editions Limited, 1997, pág. 13.

2. UNHCR, *State of the World's Refugees* 1995, Oxford University Press, pág. 26.

3. Smith, op. cit., pág. 26.

4. N. del T.: Mantenemos los términos "safety" y "security" en inglés por no existir en castellano para ambos más que una única palabra: "seguridad".

5. Van Brabant, K., "Cool ground for aid workers. Towards better security management in aid agencies", *Disasters* 22 (2), págs. 109-125, 1998.

# Formación en seguridad: ¿dónde estamos ahora?

por Koenraad Van Brabant

En años recientes, ha crecido rápidamente la preocupación por la seguridad del personal de la ayuda que trabaja en entornos violentos.

Hay varias razones para esto. En primer lugar, hay una percepción de mayor inseguridad con más personal que es herido o asesinado. Aunque no se pueden valorar exactamente las tendencias ya que la mayoría de las agencias no llevan registros apropiados, es la inseguridad percibida la que incita a la acción. Un importante factor en esto es la percepción de que los trabajadores de la ayuda corren ahora más riesgo de ser elegidos deliberadamente como blancos, o por razones políticas o porque son presa fácil para los criminales, y esto altera drásticamente la percepción del riesgo. En segundo lugar, como la atención de los medios de comunicación se pega a dramáticos secuestros y asesinatos de trabajadores de la ayuda, las agencias se están preocupando más por su reputación y su capacidad para reclutar. En tercer lugar, algunas agencias han sido demandadas por personal herido o por los miembros de las familias de personal fallecido; no resulta infrecuente que las agencias no tengan una adecuada cobertura de seguro.

## 1. Responder al riesgo

La formación para la seguridad es sólo una respuesta entre otras. En los últimos tres años poco más o menos, ha habido varios acontecimientos que han aumentado la conciencia. IRC y ECHO, por ejemplo, han organizado seminarios sobre seguridad; ECHO ha desarrollado un documento de fondo para la Comisión Europea; y ha habido debate en el Comité de Asuntos Exteriores del Senado de los EE.UU. Las agencias operacionales han tomado también medidas internas. Éstas incluyen el desarrollo de "directivas" o "manuales de seguridad" para personal sobre el terreno y gestores sobre el terreno<sup>1</sup>, y revisiones de medidas de seguridad en un marco en particular o de los procedimientos organizativos más amplios y sus puntos fuertes y débiles. Algunas agencias han nombrado también a una persona

de "seguridad" con plena dedicación dentro de la propia agencia. Digna de mención también es la investigación orientada a la práctica de Jonathan Dworken en el US Centre for Naval Analysis -Centro de los EE.UU. para el Análisis Naval- (sobre tendencias), este autor (sobre un marco de gestión para la seguridad) y la Humanitarian Security and Protection Network -Red de seguridad y protección humanitaria- (sobre información de incidentes y análisis de modelos de incidentes<sup>2</sup>).

Hay también un creciente interés en la formación en seguridad y un gradual aumento en los cursos ofrecidos. Organismos de la ONU tales como el ACNUR y el PMA están organizando formación sobre seguridad dentro del propio organismo. UNSECOORD en Nueva York envió sobre el terreno a un equipo para que llevara a cabo formación en Asia Central y Sudoriental. Entre los proveedores de formación en ONG están RedR en el Reino Unido, Bioforce en Francia, CINFO en Suiza y Kontakt der Kontinenten en los Países Bajos. La seguridad está integrada en el exhaustivo programa de formación dentro del propio comité del CICR.

Aún faltan dos cosas importantes. En primer lugar, necesitamos criterios sectoriales acordados que aclaren los requisitos mínimos en términos de conciencia, conocimiento y habilidad con respecto a cuestiones de seguridad para trabajadores de la ayuda, y requisitos mínimos semejantes para organizaciones que envían personal a entornos peligrosos. El Principio 7 del Código de Mejores Prácticas para la Gestión y Apoyo del Personal de la Ayuda de People in Aid<sup>3</sup> es un primer intento, y la US Office for Foreign Disasters Assistance (Oficina de los EE. UU. para la Asistencia en Desastres Exteriores) (OFDA) ahora requiere contractualmente a las agencias que financian que se remitan a las directivas sobre seguridad de InterAction, pero hace falta más trabajo. En segundo