

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 terreno¹, 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 incidentes²).

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 Aid³ 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

lugar, hay una proliferación de iniciativas inconexas a ambos lados del Atlántico; lo que se necesita es una activa red internacional para reunir las con el fin de evitar duplicación, identificar lagunas, e intercambiar aprendizaje sobre buenas prácticas.

2. Formación en seguridad: necesidad-demanda-oferta

Accidentes de circulación y afecciones médicas, incluso el VIH, son una causa común de lesión y muerte entre trabajadores de la ayuda. Son necesarios una conducción segura, sexo seguro y conocimientos prácticos de primeros auxilios. A esto lo llamaremos "formación en *safety*". "La formación en *security*" se relaciona con la protección contra la violencia en el entorno, y la necesidad de ella es aguda. Hay miles de trabajadores de la ayuda en entornos violentos que casi no han tenido ninguna formación en seguridad. Esa necesidad no está siendo satisfecha porque hay problemas con la demanda y con la oferta.

Generalmente la demanda de formación en seguridad expresada refleja una comprensión inadecuada de la gestión de seguridad apropiada para el mundo de la ayuda. Típicamente es para cursos breves, de uno o dos días, porque a los trabajadores de la ayuda les parece que no tienen "tiempo" para dedicar a formación en seguridad. Todo lo que uno puede hacer "sin tiempo", sin embargo, es aumentar la conciencia, no formar a

La mayoría de los cursos... tienden más a aumentar la conciencia que a desarrollar habilidades en gestión de seguridad.

la gente para que se comporte de manera que mejoren su seguridad. La demanda es también de formación en "seguridad personal": una mezcla de formación en *safety*, manejo del estrés, y unas pocas cosas que hay que hacer y otras que no en el comportamiento individual, pero las personas están inseguras en un marco operacional más amplio. La demanda es también con frecuencia de formación específica para la agencia, pero la gestión de seguridad sobre el terreno tiene importantes dimensiones entre agencias. Por último, la demanda es de "hojas de respuestas": un plan de seguridad que, si se sigue, se cree que proporcionará protección; hay algunas directivas genéricas para seguridad pero, en general, el "comportamiento seguro" requiere pensamiento y juicio.

El problema es agravado porque la oferta no se corresponde con la necesidad. Dado el tamaño del grupo objeto, el número de cursos en el sector de la ayuda sigue siendo muy pequeño. La mayoría no tienen lugar cerca del terreno y hay pocos recursos de formación desarrollados. Las directivas y manuales de las agencias no son manuales de formación. Hay, sin embargo, buenas series de diapositivas sobre minas terrestres, y el CICR tiene algunos vídeos sobre seguridad que están disponibles. A fines de 1999, la Relief and Rehabilitation Network -Red de Socorro y Rehabilitación- en el ODI en Londres espera publicar una revisión de buenas prácticas para la gestión de la seguridad operacional. Pero se podría invertir útilmente más tiempo y dinero en desarrollar recursos de formación.

Hay también una escasez de formadores cualificados. La formación en seguridad para agencias de ayuda es ofrecida en su mayor parte por personas con antecedentes en trabajo de ayuda pero sin formación especializada en seguridad, o por personas que proceden del sector de la seguridad profesional -policía y militares- unas veces con experiencia en trabajo de ayuda y agencias de ayuda y otras veces sin ella. La formación para agencias de ayuda es ofrecida también por varias compañías de seguridad privadas. Hay una mucha mayor diversidad entre éstas de lo que los trabajadores de la ayuda creen típicamente y algunas han sido muy útiles. Lo importante no son tanto los antecedentes de los formadores sino si comprenden los requisitos y la cultura organizativa específicos de las agencias de ayuda. Necesitan comprender que las agencias de ayuda tienden a tener un planteamiento diferente de la seguridad que la policía o los militares (aun cuando muchas agencias de ayuda se verían en apuros para articularlo), y ser capaces de relacionarse con eso, en el lenguaje, el estilo y la orientación que ofrecen.

Financiar medidas de seguridad, incluyendo la formación, puede ser un problema. Varios donantes oficiales están mostrando mejor disposición a apoyar medidas de seguridad, incluyendo formación. A veces, sin embargo, los cuarteles generales de la agencia no asignan presupuestos para medidas de seguridad y formación en seguridad.

3. Desarrollo del currículum

La mayoría de los cursos están preocupados por lo "básico", y tienden más a elevar la conciencia que a desarrollar habilidades en gestión de seguridad. Hay sitio para formación básica en seguridad para todos pero, como en los puestos de asistencia sanitaria primaria, hay una necesidad de apoyo de respaldo. Éste tiene que proceder de formación sobre gestión de seguridad opera-

cional (para aquellos con cargos sobre el terreno) y mejoras en la gestión de la seguridad organizativa, para las que la orientación podría venir vía seminarios.

a. Formación básica en seguridad

La mayoría de los cursos actuales afirman que ofrecen formación "básica" en seguridad. Se extienden durante medio día a dos días. Los temas comúnmente incluidos en el currículum son: seguridad del vehículo, hacer funcionar una radio, pasar un control de carretera, conciencia de las minas, manejo del estrés y "planificación de contingencias" (en la práctica suele ser sólo un breve resumen sobre evacuación). Algunos incluyen seguridad de la casa, para oficinas y residencias. Aunque estos temas son pertinentes, la razón fundamental que hay detrás de este currículum está poco clara. ¿Por qué no se incluyen otras amenazas a la seguridad, tales como el secuestro de coches, el asalto sexual y el ser atrapado en el fuego cruzado?

¿Manejar guardias no es un tema útil? Varias "habilidades personales" son también componentes esenciales del comportamiento seguro: mantener la eficacia personal, construcción de equipos, conducta y comportamiento personales, sensibilidad cultural y estilos de negociación.

Las agencias operacionales parecen no comprender tampoco que puede que sea el personal de menor antigüedad el que necesite más formación en seguridad. Son con frecuencia los más jóvenes y menos experimentados quienes están más cerca del sitio peligroso: en el campo de refugiados, acompañando al convoy de alimentos, trabajando en el puesto de salud detrás de la línea del frente. Ellos, así como conductores e intérpretes, puede que también tengan el contacto más regular con las partes en guerra y con la población local. Estarán tomando decisiones sobre el programa cotidiano que puede que tengan implicaciones de seguridad. Y puede que tengan responsabilidad de primera línea de otro personal, inclusive de su seguridad. Serán los que proporcionen información desde la línea del frente sobre condiciones de seguridad e incidentes de seguridad. ¿Debería estar limitada su formación a lo "básico"? No se debe abordar todo esto en cursos genéricos de formación en seguridad, pero las agencias de ayuda harían bien en seguir el ejemplo de algunas de las mejores escuelas de formación para pacificadores, y añadir una sesión de información intensiva específica para la misión e incluso formación para la formación genérica. La sesión de información o la formación específica para la misión no se tiene que confundir con orientación sobre los procedimientos y requisitos financieros y administrativos generales de la agencia que les envía, y una visión general de

sus programas en un lugar en particular. Es una sesión informativa sobre el entorno en el que la persona estará operando: político, cultural, institucional y de seguridad.

Es útil considerar durante un momento el debate sobre la "exposición". Muchas agencias de ayuda tienen cuidado con la simulación demasiado realista en cursos fundamentales o cursos básicos de formación en seguridad, especialmente para nuevos reclutas sin ninguna experiencia previa de trabajo en entornos peligrosos. Temen que podría asustar e incluso ahuyentar al recluta urgentemente necesitado. Esto es irresponsable. Los reclutas tienen derecho a saber qué podrían experimentar, y es en interés de todo el mundo que cualquier desgana o incapacidad para ocuparse de la inseguridad sea reconocida antes del despliegue antes que descubierta en el terreno. La exposición aquí significa tener un arma que te apunta, oír fuego de armas y explosiones, entrar en un campo de minas falso, confrontación con la agresión. No todo el mundo necesita formación en supervivencia en el campo de batalla o supervivencia como rehén, aunque aquellos que estén desplegados donde existen esos riesgos probablemente la necesitarían. Hay evidencia de que la exposición previa, en una simulación, acrecienta la calidad de la respuesta del trabajador de la ayuda en el terreno, porque es menor la conmoción de la sorpresa total. Finalmente, la formación en seguridad que sólo asuste no ha comprendido lo importante y ha fracasado en su objetivo primario: demostrar a los que siguen el cursillo de formación que los riesgos de seguridad se pueden reducir por medio de gestión y acciones apropiadas.

b. Formación en gestión de seguridad operacional

El único curso, conocido por este autor, sobre gestión de seguridad operacional en entornos violentos es el desarrollado como un proyecto de OFDA/InterAction en 1998. Ha sido sometido a prueba en dos cursos piloto y elementos de él están consiguiendo entrar en los currículos de otros proveedores de cursos tales como Bioforce y RedR. RedR se está preparando para ofrecer ocho cursos a nivel de gestión, cada uno apoyado potencialmente por dos más breves para personal sobre el terreno, en los dos próximos años. El curso de gestión dura cinco días (véase el diagrama en la página 10 para la ilustración del concepto). Los puntos fuertes del curso son: **en primer lugar**, proporciona un concepto global y estructurado para la gestión de la seguridad, integrando los muchos aspectos tangibles e intangibles de la seguridad, y entendiendo la gestión de la seguridad como una dimensión de todos los aspectos de la presencia de



Curso de formación en seguridad del ICRC en Chatigny, Ginebra

una agencia en un entorno violento. **En segundo lugar**, aspira no a proporcionar la hoja de respuestas normativas, sino más bien la "hoja de preguntas" y directivas para las respuestas. En otras palabras, aspira a desarrollar las habilidades analíticas, de juicio y de toma de decisiones de personas con una responsabilidad de gestión operacional para la seguridad.

El énfasis en el juicio de la situación es crucial. Lo que es seguro hacer en un entorno puede que realmente aumente el riesgo en otro. En ciertos países, el consejo será parar cuando tu vehículo atropelle a alguien en la carretera; en otro marco, el consejo será, desde luego, no parar hasta el próximo puesto de policía. Llevar una radio portátil en un lugar aumentará tu seguridad; en otro, te convertirá en un blanco de ladrones o de la milicia. Incluso algo tan sencillo como subir seguramente a tu coche en un entorno hostil no puede ser prescrito fuera de contexto. Todo depender de cuáles sean las amenazas. ¡Adoptarás diferentes procedimientos dependiendo de si la amenaza es de fuego de francotiradores, secuestro de un coche, rapto o una trampa explosiva!

c. Buena práctica organizativa

La seguridad del personal y la propiedad es, sin embargo, una responsabilidad organizativa más amplia. Hay mucho que el director sobre el terreno puede hacer. Las organizaciones de ayuda que se toman en serio la seguridad necesitan ocuparse de ella de dos maneras.

Por un lado, se necesita que la seguridad "se incorpore a la corriente principal". Se convierte en parte de la elaboración de presupuestos y la recaudación de fondos. Se convierte en parte de la gestión general del personal y es una consideración en el reclutamiento y redespiegue de individuos, en la supervisión y apoyo

al personal, y en las acciones disciplinares. Y se aseguran los riesgos de seguridad. La seguridad está también integrada en las valoraciones exploratorias de la misión, y en la planificación y revisión del programa en curso. A medida que grupos armados acceden cada vez más a las noticias mundiales, consideraciones de seguridad también se convierten en uno de los frenos y equilibrios sobre las declaraciones públicas de las agencias.

Por otro lado, las organizaciones de ayuda necesitan también tomar medidas específicas sobre seguridad. Éstas incluyen la articulación de criterios organizativos y responsabilidades hacia el personal que estará expuesto a peligro, incluyendo al personal nacional. También explica qué pueden esperar de la organización las familias de trabajadores de la ayuda secuestrados, mutilados o asesinados. Organizaciones que envían personas a zonas de peligro deben también revisar regularmente su gestión de seguridad organizativamente, en términos de políticas, procedimientos y prácticas, y seguimiento sobre puntos débiles identificados. Se requieren políticas específicas sobre información de incidentes y análisis de incidentes dentro de la organización, y sobre colaboración entre agencias en seguridad. La organización necesita decidir cómo desarrollar la pericia interna en seguridad. Idealmente la gestión de seguridad se integra dentro de la gestión general. Pero puede que sea valioso designar puntos focales para la seguridad, cuya tarea sea proporcionar orientación, respaldo y, quizás, formación. Eso requiere decisiones de los directivos superiores para invertir recursos.

El estado de preparación para incidentes de seguridad implica además que las organizaciones han planificado su gestión de crisis: ¿quién manejar las crisis a nivel de cuartel general y cómo, y qué

apoyo pueden movilizar los cuarteles generales para los que están sobre el terreno? Las organizaciones pueden que no tengan la pericia interna para ocuparse de incidentes especiales de seguridad, tales como un secuestro, pero hay profesionales en el sector de la seguridad a los que se puede pedir y se ha pedido asistencia. Las agencias, por tanto, necesitan identificar -de antemano- a tales expertos. También se puede pedir a expertos externos que ayuden con el apoyo a las víctimas, como después de casos de violación o secuestro. El testimonio de trabajadores de la ayuda, sin embargo, indica que la competencia y el estilo del "especialista" individual es muy importante; a algunos el encuentro con el "especialista de apoyo" les resultó otra experiencia traumática.

A medida que las organizaciones despiertan a la seguridad, muchas han estado tomando iniciativas, con frecuencia *ad hoc* más bien que sistemáticas. Hay campo de acción para una revisión de la gama de planteamientos y experiencias organizativas, para identificar buena práctica que pueda entonces ser adaptada a la medida de las capacidades y necesidades específicas de diferentes organizaciones.

Koenraad Van Brabant ha trabajado con diversas ONG en Afganistán, Etiopía y Sri Lanka. Actualmente es investigador en el Overseas Development Institute, Londres, y el coordinador de la Relief and Rehabilitation Network (RRN). Durante los dos años pasados ha estado activamente implicado en investigación y formación sobre gestión de seguridad. Contacto: k.brabant@odi.org.uk o fax +44 (0)171 393 1699.

Este artículo será desarrollado en un Occasional Briefing Paper (Documento ocasional para sesiones informativas) conjunto de Forced Migration Review/RRN que estará disponible a su debido tiempo en el ODI.

1. MSF-Bélgica, MSF-Holanda, Save the Children Fund (Reino Unido), World Vision (EE.UU.), Catholic Relief Services, ACNUR y UNICEF son algunos ejemplos.
 2. La Humanitarian Security and Protection Network - Red de Seguridad y Protección Humanitaria-, bajo el paraguas de VOICE, está sometiendo a pruebas piloto la introducción de un sencillo formato informatizado de información de incidentes. Éste puede ser adoptado sobre la base de una agencia individual, pero el propósito es alimentar una base de datos de incidentes centralizada, sobre el terreno y a nivel del cuartel general. Se garantiza la confidencialidad. Las pruebas piloto están teniendo lugar en Sierra Leona y en Angola. El director del proyecto es Pierre Gallien, c/o Action contre le Faim - Acción contra el hambre-, 9 Rue Dareau, 75014 Paris.
 Correo electrónico: pgallien@club-internet.fr
 3. RRN (1997) Londres, documento n. 10 de Relief and Rehabilitation Network. Véase "Bibliografía" en la pág. 47 para detalles de contacto con People in Aid.

Becas para visitantes

Las becas para visitantes en el RSP están abiertas a profesionales en ejercicio superiores y a mediados de su carrera y elaboradores de políticas que deseen pasar un periodo de estudio y reflexión en un entorno académico conductivo, y a profesores universitarios y otros investigadores que estén trabajando en campos relacionados con la migración forzada. A cada becario normalmente se le asigna un tutor académico y se espera que emprenda un programa específico de estudio autodirigido o investigación. Las becas pueden disfrutarse durante uno, dos o tres trimestres en cualquier año académico.

Para más información, por favor, pónganse en contacto con: The Visiting Fellowships Administrator, RSP, Queen Elizabeth House, 21 St Giles, Oxford OX1 3LA, Reino Unido
 Tel: +44 1865 270265
 Fax: +44 1865 270721
 Correo electrónico: rsp@qeh.ox.ac.uk

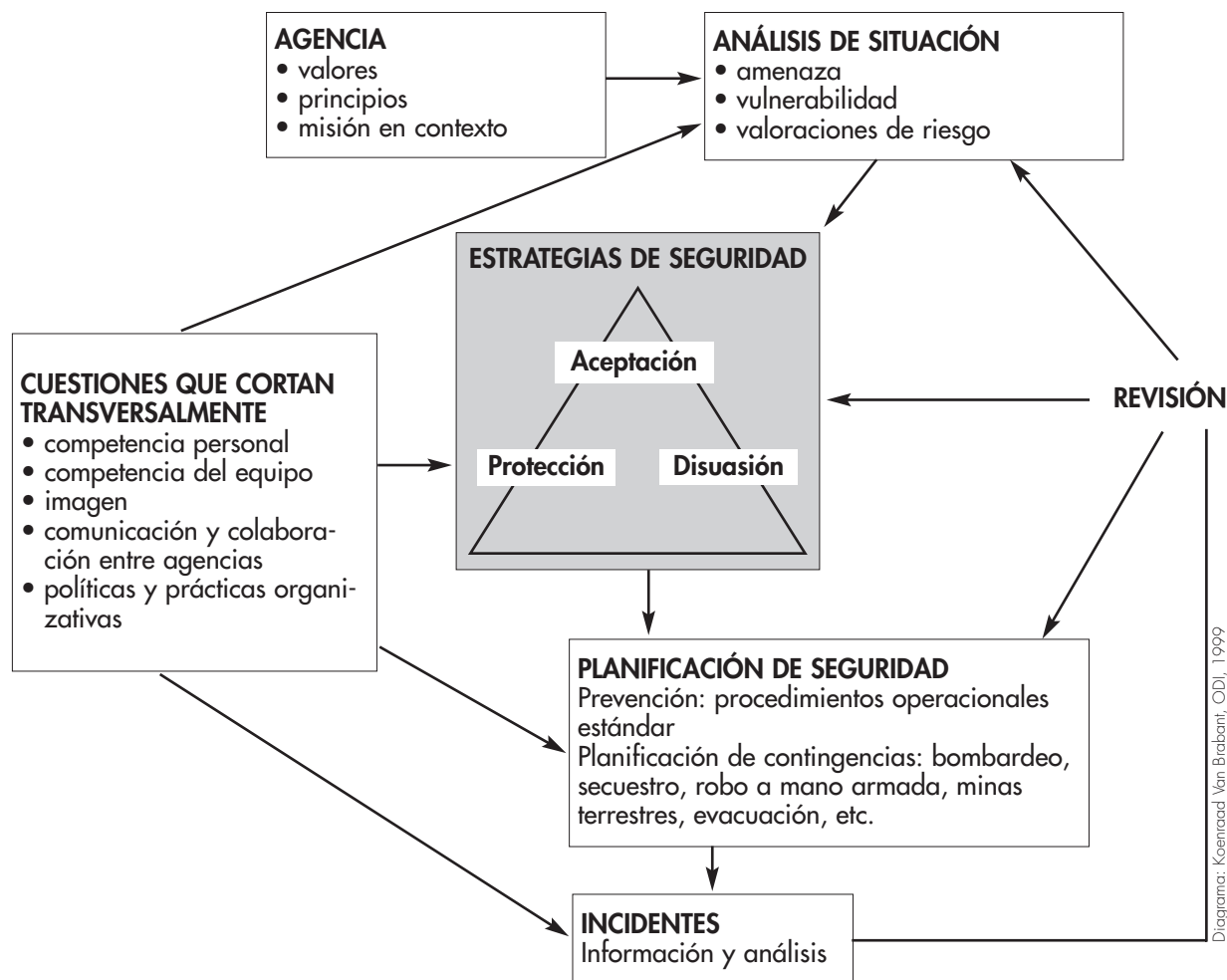


Diagrama: Koenraad Van Brabant, ODI, 1999