Humanitarian Practice Network

La **Humanitarian Practice Network (Red de Prácticas Humanitarias)** es un foro independiente donde trabajadores en el terreno, gestores y responsables de políticas en el sector humanitario comparten información, análisis y experiencia.

HPN aspira mejorar el desempeño de la acción humanitaria mediante su contribución al aprendizaje individual e institucional.

HPN y sus actividades, entre ellas:

- Una serie de publicaciones especializadas: la revista *Humanitarian Exchange*, Documentos de la Red e Informes de Buena Práctica.
- Un sitio web de recursos en www.odihpn.org.
- Seminarios y talleres ocasionales que reúnen a profesionales, responsables de las políticas y analistas.

Los **miembros y la audiencia de HPN** comprenden individuos y organizaciones dedicadas a la acción humanitaria. Están en 80 países alrededor del mundo, que trabajan en ONGs del Norte y del Sur, las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales, gobiernos y donantes, instituciones académicas y consultores. Las publicaciones de HPN están escritas por una amplia gama similar de contribuidores.

La **localización institucional de HPN** es el Humanitarian Policy Group (HPG) en el Overseas Development Institute (ODI), un grupo de expertos independientes sobre política humanitaria y de desarrollo. Una amplia gama de individuos y organizaciones investigan y redactan las publicaciones, y HPN las publica a fin de alentar y facilitar que se compartan los conocimientos dentro del sector. *Las opiniones expresadas en las publicaciones de HPN no necesariamente afirman o reflejan aquellas del Humanitarian Policy Group o del Overseas Development Institute.*

Este Informe de Buena Práctica recibió el apoyo de USAID, DFID y SIDA.

Humanitarian Practice Network (HPN)
Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
Londres, SE1 7JD
Reino Unido

Tél : +44 (0)20 7922 0331/74
Fax : +44 (0)20 7922 0399
Email : hpn@odi.org.uk
Site Web : www.odihpn.org

Composición tipográfica: Design to Print Solutions Limited. Impreso y encuadernado en el Reino Unido por Charlesworth.
© Overseas Development Institute, Londres, 2011.

Gestión de la seguridad de las operaciones en entornos violentos

Red de Prácticas Humanitarias
HPN
Gestión llevada por
Grupo encargado de las políticas humanitarias

Acerca de HPN

La Humanitarian Practice Network (Red de Prácticas Humanitarias) en el Overseas Development Institute (Instituto para el Desarrollo en el Exterior) es un foro independiente donde trabajadores en el terreno, gestores y responsables de las políticas en el sector humanitario comparten información, análisis y experiencia. Las opiniones expresadas en las publicaciones de HPN no necesariamente afirman o reflejan aquellas del Humanitarian Policy Group (Grupo encargado de las políticas humanitarias) o del Overseas Development Institute.

odi **ODI Grupo de líderes expertos británicos independientes** sobre **desarrollo internacional** y **asuntos humanitarios**

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
Londres SE1 7JD
Reino Unido

Tél. +44 (0) 20 7922 0300
Fax. +44 (0) 20 7922 0399

Email HPN : hpn@odi.org.uk
Site web HPN : www.odihpn.org

Número 8 (Nueva Edición)
Diciembre de 2010

Informe de Buena Práctica

Gestión de la seguridad de las operaciones en entornos violentos

Encargado y publicado por Humanitarian Practice Network en ODI

Informe de Buena Práctica

Gestión de la seguridad de las operaciones en entornos violentos

Diciembre de 2010

Informe de Buena Práctica 8

Edición revisada

Humanitarian Practice Network

Overseas Development Institute

Índice

Autoría y Reconocimientos xi
Descargo de responsabilidades xv
Glosario de Términos de Seguridad xvii
Introducción 1

PRIMERA PARTE
CONCEPTOS Y PRINCIPIOS CLAVE DE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD

Capítulo 1 **Conceptos y principios clave de la gestión de la seguridad** 7
1.1 ¿Qué objeto tiene la gestión de riesgos de la seguridad? 7
1.2 Gestión de la seguridad operacional 13
1.3 La gestión de la seguridad interinstitucional 18
1.4 Transferir los riesgos de la seguridad 23
1.5 El país anfitrión y la gestión de seguridad 25

SEGUNDA PARTE
ENFOQUES ESTRATÉGICOS Y OPERACIONALES DE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD

Capítulo 2 **Evaluación del riesgo** 29
2.1 La importancia de la evaluación sistemática de los riesgos 29
2.2 Definiciones clave 30
2.3 Análisis del contexto: saber dónde uno está 30
2.4 Análisis de programas: saber quién es uno y qué es lo que uno quiere hacer 38
2.5 Evaluación de las amenazas 41
2.6 Evaluación de la vulnerabilidad 45
2.7 Análisis de riesgos 50

Capítulo 3 **Estrategia de seguridad** 59
3.1 Formular una estrategia de seguridad 59
3.2 Aceptación 61
3.3 Protección 76
3.4 Disuasión y protección armada 79

Capítulo 4 **Evacuación, hibernación, gestión remota de programas y retorno** 91
4.1 Evacuación y reubicación 91
4.2 Hibernación 102

4.3 Gestión remota de los programas 104
4.4 Retorno 109

Capítulo 5 Notificación de incidentes y gestión de incidentes críticos 111
5.1 La importancia de la notificación y el monitoreo de incidentes 111
5.2 Gestión de incidentes críticos 114
5.3 Gestión después de un incidente 118

TERCERA PARTE
LAS PERSONAS EN LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD

Capítulo 6 Las personas en la gestión de la seguridad 123
6.1 Responsables o gestores de la seguridad a nivel de terreno 123
6.2 Capacidades personales 126
6.3 Capacidades del equipo 130
6.4 Diferenciar las amenazas y los riesgos para diferentes tipos de personal 133
6.5 Los recursos humanos 139
6.6 Estrés y la gestión del estrés 143

CUARTA PARTE
GESTIÓN DE LAS COMUNICACIONES PARA FINES DE SEGURIDAD

Capítulo 7 Gestión de las comunicaciones para fines de seguridad 155
7.1 Telecomunicaciones 155
7.2 Protección del equipo de comunicaciones 169
7.3 Seguridad de la información 170
7.4 El trato con los medios de comunicación 175

QUINTA PARTE
LA GESTIÓN DE AMENAZAS ESPECÍFICAS Y SITUACIONES DE RIESGOS

Capítulo 8 Seguridad en los desplazamientos y movimientos 183
8.1 La seguridad a la llegada 183
8.2 Los vehículos y la seguridad en las carreteras 185
8.3 Viaje por carretera: preparación para los incidentes y respuesta a los incidentes 195
8.4 Viajar por avión o barco 198
8.5 Una lista de verificaciones para la preparación del personal 199

Capítulo 9 La seguridad del recinto 201
9.1 Elección del recinto para las oficinas 201
9.2 Refuerzo del perímetro físico 205

9.3 Gestión de la seguridad del recinto 208
9.4 Espacios del recinto vulnerables a amenazas terroristas 214
9.5 Contra vigilancia 215
9.6 Sitios de distribución 216

Capítulo 10 Multitudes, muchedumbres y saqueo 219
10.1 Monitoreo y análisis de las situaciones 219
10.2 Acción preventiva 220
10.3 Protección 222

Capítulo 11 La seguridad del dinero en efectivo 225
11.1 Reducir el uso del dinero en efectivo 225
11.2 Discreción 225
11.3 Limitar la exposición 226
11.4 La seguridad en las transacciones de dinero por Internet 228
11.5 Programar el dinero en efectivo 229

Capítulo 12 Agresión sexual 231
12.1 Definiciones y ámbito 231
12.2 Reducción de riesgos 232
12.3 Sobrevivir al asalto sexual 236
12.4 Gestión de la crisis 238
12.5 Preparación y capacitación 246

Capítulo 13 Detención, arresto y toma forzada 249
13.1 Terminología 249
13.2 Reducción de riesgos 250
13.3 Respuesta al incidente y gestión de la crisis 251

Capítulo 14 Secuestros y situaciones de cautividad o de rehén 255
14.1 Definiciones 255
14.2 Estrategias para reducir el riesgo 255
14.3 Sobrevivir a un secuestro o una situación de rehén 259
14.4 La gestión de incidentes críticos 262
14.5 Comunicación y negociación con los captores 271
14.6 La gestión de las secuelas después del secuestro 275
14.7 Preparación y capacitación 277

Capítulo 15 Amenazas relacionadas con combates y remanentes de guerra 281
15.1 Preguntas centrales básicas 281
15.2 Bombardeo de artillería y bombardeo aéreo 282

15.3 Fuego cruzado y francotiradores 287
15.4 Minas, trampas explosivas y municiones sin detonar 289
15.5 Fósforo blanco 298
15.6 Remanentes de guerra: un recordatorio 298

SEXTA PARTE
ANEXOS

Anexo 1 Tendencias mundiales en la seguridad de los trabajadores humanitarios 302
Anexo 2 El Sistema de Gestión de la Seguridad de las Naciones Unidas 308
Anexo 3 Salvar Vidas Juntos: un marco para la colaboración en asuntos de seguridad 313
Anexo 4 Proveedores de seguridad privada 318
Anexo 5 Seguros 324
Anexo 6 La financiación de los donantes y la gestión de la seguridad 329
Anexo 7 Recursos adicionales 332

Traducción: **Isolda Montero, Qualified Member of the Institute of Translation and Interpreting**

Corrector Técnico: **Diego Guerrero-Oris, Asesor en Análisis de Contextos y Seguridad, Intermon Oxfam**

Autoría y Reconocimientos

Esta versión revisada del Informe de Buena Práctica (Good Practice Review) es el producto de muchos especialistas en el campo de la gestión de la seguridad operacional.

Koenraad van Brabant, el autor líder de la edición del 2000, escribió notas de trabajo y extensos documentos de trabajo para muchos capítulos y anexos de la edición revisada. Adele Harmer, Abby Stoddard y Katherine Haver llevaron la gestión del proyecto y coeditaron el Informe de Buena Práctica. Adele, Abby y Katherine son socias de Humanitarian Outcomes. Wendy Fenton, la coordinadora de HPN, supervisó la producción del Informe, y Matthew Foley, editor de HPG, editó el manuscrito.

Se recibió aportes y asesoramiento importantes de un Grupo Asesor compuesto de:

Frédéric Bardou	Asesor de seguridad, Action Contre la Faim.
Shawn Bardwell	Coordinador de seguridad, USAID – Oficina de Asistencia para Desastres en el Exterior.
Oliver Behn	Coordinador ejecutivo, European Interagency Security Forum.
Alexandre Carle	Asesor de seguridad para África, CARE.
Pascal Daudin	Director de seguridad, CARE International.
Christopher Finucane	Consultor en investigación, Política Humanitaria.
Anthony Val Flynn	Dirección General de la Comisión Europea para la Ayuda Humanitaria y la Protección Civil.
Pierre Gallien	Director técnico y de desarrollo, Solidarités.
Andrew Gleadle	Consultor independiente.
Heather Hughes	Asesora de Seguridad, Oxfam Gran Bretaña.
Melker Mabeck	Delegado Adjunto de Seguridad, Comité Internacional de la Cruz Roja.
Maarten Merkelbach	Director de proyectos, Iniciativa para la gestión de la seguridad, 'New Issues in Security Programme' en el Centro de Ginebra para la Política de Seguridad.
Mamadou Ndiaye	Director general, OFADEC.
Erin Noordeloos	Director, International Programmes, RedR UK.
Michael O'Neill	Director superior, Departamento para la seguridad global, Save the Children.

Robert Painter	Especialista superior en asuntos de seguridad: enlace ONG, División de operaciones regionales, Departamento de seguridad de las Naciones Unidas.
Jean S. Renouf	Investigador y consultor en asuntos de conflicto y seguridad.
John Schafer	Director de seguridad, InterAction
Mike Tomkins	Director asociado (Operaciones), Office of Corporate Security, World Vision International.
Unidad de Seguridad	Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

Deseamos también agradecer a nuestros contribuidores y revisores homólogos:

Yan Bui	Ejecutivo de contabilidad, Commercial Insurance, Clements International.
Pete Buth	Consultor independiente.
Hernán del Valle	Jefe de misión, Médecins Sans Frontières, Papua Nueva Guinea.
Andries Dreyer	World Vision International.
Patricia Dunbar	Asesor de seguridad, UNICEF.
Ben Emmens	Director de servicios de recursos humanos, People In Aid.
Matthew Freedman	Presidente de Indigo Telecom USA.
Bruce Hickling	Director para el país, Somalia, International Rescue Committee.
Trevor Hughes	Director de seguridad global, International Medical Corps.
Rafael K. Khusnutdinov	Director asociado, Department of Global Safety and Security, Save the Children.
Gerald Klosk	Director, Seguridad global, CHF International.
Terry Lewis	Director de capacitación y publicaciones, Mango
Randy Martin	Director de operaciones globales de emergencia, MercyCorps.
Steve McCann	Director, Armadillo At Large.
Auriol Miller	Director para el país, para Oxfam Gran Bretaña en la Federación Rusa.
Josh Miller	Gerente general, México, América Central y el Caribe, Control Risks Group.
Julian Neale	Conflicto, División humanitaria y de seguridad, DFID.
Michael Niedermayr	Coordinador de la seguridad zonal para Asia Pacífico, Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

Manuel Novoa	Asistente psicológico, GTZ.
Rupert Reid	Director ejecutivo, Security Exchange Ltd.
Norm Sheehan	Director de seguridad global, Academy for Education Development.
Julie Spooner	Capacitadora de sensibilización en asuntos de seguridad (para mujeres), Programa Mundial de Alimentos.
Simon Springett	Coordinador humanitario regional para Oriente Medio, Europa del Este y la Commonwealth de Estados Independientes, Oxfam Gran Bretaña.
Hine Sullivan	Gestor de seguridad para Pacific Development Group (Papua Nueva Guinea, Islas Salomón y Vanuatu) Timor-Leste, World Vision.
Amy West	Gestora de programas, Academy for Education Development.

Asimismo, deseamos agradecer a las siguientes personas que generosamente dieron su tiempo en las entrevistas:

Felix Ackebo	Jefe interino de la oficina de la zona oriental, UNICEF, DRC
John Adlam	Director de Equipo, CHASE OT, DFID
José Luis Barreiro	Gestor del Programa de Protección y a cargo de la seguridad para Colombia, Oxfam GB
Sophie Battas	Asistente Técnico, ECHO, Chad
Tom Karl Bil	GTZ
Reiseal Ni Cheilleachair	Oficial de apoyo del programa somalí, Concern, Nairobi
Robin Coupeland	Insecurity Insight
Marie-Jose D'Aprile	Investigadora, SMI
Michel Emeryk	Asesor de Seguridad Global, Cruz Roja Británica
Paul Farrell	Sede de UNICEF
Susannah Friedman	Directora de emergencias, Save UK, Somalia (basada en Nairobi)
Anne Garella	Jefa de Misión, ACF Afganistán
Eric le Guen	Asesor de Seguridad Global, IRC
Patrick Hamilton	Comité Internacional de la Cruz Roja
Roland Van Hauwermeiren	Director para el país, Oxfam GB, Chad
Kevin Henry	Vicepresidente, Global Response, Hiscox USA

Alfred Kamara	Coordinador de Programas, 'Hands empowering the less privileged (HELP)', Sierra Leona
Sureka Khandagle	Representante de País, OFDA/USAID, Sudán
Kai Leonhardt	GTZ
Christoph Leudi	Jefe de la Delegación Regional, CICR, Nairobi
Sean McDonald	Asesor de Seguridad Internacional, Oficina de Seguridad de las ONG Conjuntas, Timor Leste
Rebekka Meissner	Sede Internacional de Medair
Perry Metaxas	Enlace ONG, UNDSS, Darfur
Ron Mortensen	Asesor Regional Suplente, OFDA/USAID, Dakar
Abdi Rashid Hadi Nur	Director para el país, Programa de Somalia, Concern
John Prideaux-Brune	Oxfam GB, Director para el país, Territorios Palestinos Ocupados e Israel
Lara Puglielli	Anterior Directora, Personal de Seguridad, Servicios Católicos de Auxilio
David Richards	SPAS, Somalia
Tom Rogers	USAID/OFDA
Hussein Ali Salad	Asesor de políticas, CICR, Somalia
Nuwa Serunjogi	Asesor de Defensa Humanitaria, Christian Aid
Stefanie Sobol	OFDA/USAID, Dakar
Alain Ondias Souna	Gestor de Seguridad, WVI Sri Lanka
Barry Steyn	CARE Bangkok
Marcel Stoessel	Director para el país, Oxfam GB, RDC
Hine Sullivan	Gestor de Seguridad para el Grupo de Desarrollo del Pacífico (Papua Nueva Guinea, Islas Salomón y Vanuatú) y Timor Leste, World Vision
Nathan Taback	Insecurity Insight
Fergus Thomas	Jefe de Oficina, Goma, Concern, RDC
Christina Wille	Insecurity Insight
Nigel Young	Personal de Apoyo Humanitario, actualmente Director Delegado para el País, Norte del Sudán, Oxfam GB

Descargo de responsabilidad

No se impone o implica ninguna condición como tampoco se da o implica garantía alguna respecto a la calidad, vida o uso de este Informe de Buena Práctica publicado en diciembre de 2010 ó que será adecuado para algún propósito en particular o para uso bajo condiciones específicas. Cualquier información dada en este Informe de Buena Práctica es presentada por ODI como guía de gestión de la seguridad de naturaleza general solamente, y no debe considerarse como una afirmación aceptable o válida respecto de cualquier procedimiento de operación estándar y/o pautas de amenaza en un país en particular y/o la gestión de la seguridad de una o más organizaciones.

Si bien, ODI se ha esforzado para asegurar la exactitud y la calidad de la información presentada en este Informe de Buena Práctica, ODI no será responsable de toda la extensión permitida por la ley respecto de cualquier pérdida, daño o inconveniencia que surja como consecuencia de cualquier uso de, o la inhabilidad de uso, o interpretación de, cualquier información contenida dentro de tal. ODI no asumirá responsabilidad y no será responsable ante usted, o cualquier otra persona, por cualquier daño fuere lo que fuere que se haya incurrido por cualquier decisión tomada o acción efectuada en base a la información provista en este Informe de Buena Práctica.

Este Informe de Buena Práctica puede incluir las opiniones y recomendaciones de terceros y no necesariamente refleja las opiniones de ODI o indica compromiso con algún curso de acción en particular.

Glosario de términos de seguridad

Acoso: conducta abusiva, verbal o física, dirigida a una persona, que causa aflicción o malestar.

Agresión sexual: el acto o amenaza de violación, asalto sexual e intimidación, acoso sexual, o contacto físico no deseado.

Amenaza: un peligro en su entorno de operaciones.

Análisis de incidentes: investigación profunda y crítica de los factores estructurales y contextuales que permitieron que sucediera el incidente; se cuestiona la eficacia de las distintas dimensiones y medidas en la gestión de la seguridad, y se pregunta si, o en qué medida, la organización o uno o varios de sus miembros puedan haber sido percibidos con actitudes agresivas o provocadoras.

Árbol de comunicaciones: un acuerdo para diseminar rápidamente una información, como un alerta de seguridad a través de una persona u organismo que informa a una lista predeterminada de personas u organismos, que a su vez informan a aquellas que figuran en sus listas, y así de manera progresiva.

Armas pequeñas: armas utilizadas para la defensa personal y en combate de cercano o corto alcance.

Asalto de automóvil: robo de un automóvil a punta de pistola, mientras el conductor está en el vehículo.

Auditoría de la seguridad: evaluación de los puntos fuertes y débiles en la gestión de la seguridad y la infraestructura de una organización, a fin de evaluar su eficacia e identificar los aspectos que necesitan mejorar.

Bomba trampa: un explosivo improvisado o hecho con un propósito específico, generalmente anexo a, u oculto en un objeto cualquiera que actúa como una mina, para disuadir o herir a las personas que se acercan a la zona donde están las bombas trampas.

Clan: grupo social de personas unidas por parentesco, definida por la descendencia supuesta de un ancestro común.

Concienciación del terreno: estar atento ante el entorno físico y social en que se mueve, de dónde pueden venir los peligros potenciales, y dónde podría encontrar ayuda o refugio.

Contravigilancia: observar si se está siendo observado. Una estrategia para detectar si sus movimientos y/o instalaciones están siendo estudiados por personas con intenciones malignas, por ejemplo, secuestro, bombardeo, o robo armado.

Convoy: un grupo de vehículos (o barcos) que viajan juntos de manera organizada con objeto de apoyarse y protegerse mutuamente.

Coordinación civil-militar: enlace entre los actores militares (incluyendo las operaciones de paz) y los actores civiles desplegados en el terreno, en especial aquellos pertenecientes a la comunidad humanitaria y de desarrollo.

DEI – Dispositivo de Explosión Improvisado (IED siglas en inglés): Una bomba que se puede colocar casi en todas partes, por ejemplo, en caminos, vehículos, bolsas, paquetes, cartas o ropa (vestimenta).

Detención: retención de una persona por otra que actúa bajo autoridad (por ejemplo, policía, guardias fronterizos) donde se interpone la libertad de la persona.

Emboscada: ataque sorpresivo desde una posición oculta. A menudo utilizada para atacar en los caminos o a los vehículos.

Enfoque de aceptación: un enfoque de seguridad que trata de negar una amenaza estableciendo relaciones (o vínculos) con las comunidades locales y las partes interesadas pertinentes en la zona de operaciones, obteniendo su aceptación y consentimiento para la presencia de la organización y su trabajo.

Enfoque disuasorio: enfoque de seguridad que intenta disuadir una amenaza mediante una contra amenaza, en su forma más extrema con el uso de protección armada.

Enfoque de protección: enfoque de protección que enfatiza el uso de procedimientos y dispositivos de protección para reducir la vulnerabilidad ante las amenazas existentes; el enfoque no afecta el nivel de amenaza.

Equipo de gestión de incidentes críticos (EGIC): grupo creado con objeto de manejar la respuesta organizativa ante situaciones de crisis. Habitualmente involucrara a miembros del personal que han sido identificados y capacitados previamente, y que están familiarizados con los procedimientos para gestionar incidentes críticos y los protocolos de la organización.

Estrategia de seguridad: la filosofía global, aplicación de los enfoques, y uso de los recursos que enmarcan la gestión de la seguridad de una organización.

Estrés: estado de agotamiento emocional, preocupación severa o prolongada. ‘Una condición o sensación que se experimenta cuando una persona percibe que las exigencias exceden los recursos personales y sociales que el individuo es capaz de movilizar.’

Evacuación: retiro del personal a través de una frontera internacional.

Evaluación y análisis de la amenaza: el intento de examinar más sistemáticamente la naturaleza, el origen, la frecuencia y la concentración geográfica de las amenazas.

Evaluación y análisis del riesgo: análisis o estudio para considerar el riesgo de manera más sistemática en función de las amenazas en su entorno, sus vulnerabilidades particulares, y las medidas de seguridad para reducir la amenaza y/o reducir su vulnerabilidad.

Extorsión: el uso de coerción o intimidación para obtener dinero, propiedad o influencia.

Fases de seguridad (alerta): clasificación de los diferentes niveles posibles de riesgo e inseguridad en su entorno, cada uno de los cuales requiere un conjunto específico de procedimientos obligatorios de seguridad.

Guardia/sistema de guardias: uno o más puntos de contacto para la seguridad que de forma genérica tienen la responsabilidad sobre un grupo de personas en una zona geográfica definida; el/la guardia es una figura central en el árbol de comunicaciones que asegurará que todos aquellos que están bajo su responsabilidad sigan los procedimientos de seguridad acordados.

Habituado a entornos peligrosos: adaptación generalmente inconsciente del umbral personal de riesgo aceptable que resulta de la exposición constante ante el peligro; el resultado es una reducción de la evaluación personal objetiva del riesgo, que posiblemente conduce al aumento de las conductas de riesgo.

Hibernación: el proceso de refugiarse en un lugar hasta que pase el peligro o se reciba asistencia.

Incidente crítico: incidente de seguridad de un nivel de severidad que perturba significativamente la capacidad de una organización para operar; normalmente cuando hay pérdida o amenaza de vida, o que conlleva una experiencia de peligro mortal.

Investigación sobre el incidente: la recopilación de información sobre la situación y las circunstancias de un incidente que tuvo lugar más allá de los hechos indicados en el informe sobre incidentes.

Mapeo de la amenaza: visualizar e ilustrar la amenazas en un mapa.

Mapeo del incidente: la visualización, generalmente, en un mapa pero potencialmente también del marco cronológico de cuándo, dónde y qué tipo de incidente sucedió, con la intención de encontrar pautas e identificar las zonas y los períodos de tiempo de alto riesgo.

Medevac: evacuación médica – el traslado de un paciente por carretera, mar o aire con objeto de obtener tratamiento médico en otra localidad.

Munición sin explotar o detonar (UXO): cualquier tipo de munición (bala, granadas, bombas, proyectiles, etc.) que ha sido preparada para dispararse pero no ha sido utilizada o ha sido disparada pero no ha detonado y se considera inestable y peligrosa.

Pandilla: un grupo agresivo de personas con intenciones destructivas o violentas.

Planificación de contingencia: herramienta de gestión utilizada para asegurar una preparación apropiada para diversas situaciones de emergencia imprevistas.

Planificación de escenario: proyectar o preveer cómo podría desenvolverse la situación en futuro cercano y a medio plazo, y cómo podrían desarrollarse las amenazas en su entorno; examinar las hipótesis en sus planes y pensar sobre lo que haría si no se materializan.

Procedimientos operativos estándares: procedimientos establecidos formalmente para llevar a cabo operaciones específicas o hacer frente a situaciones específicas, concretamente para prevenir que suceda un incidente, para sobrevivir a un incidente, o para seguirlos como parte de la gestión de incidentes y crisis de la organismo.

Protección: utilizado aquí de forma distinta de 'seguridad' (derivada de un acto no intencionado o intencionado), para referirse a la 'protección' de las personas civiles y no combatientes quienes no forman parte del personal de algún organismo de ayuda.

Proveedor de seguridad privada/contratista/empresa: entidad privada que provee servicios de seguridad remunerados a particulares u organizaciones. Estos servicios pueden ir desde proveer seguridad 'blanda' (por ejemplo, consultas, capacitación, y apoyo logístico) a seguridad 'dura' (por ejemplo, servicios de guardia, protección armada), la gestión de riesgo y crisis, capacitación de fuerzas armadas, e incluso operaciones de mando y combate.

Reducción del riesgo: el objeto es la gestión de la seguridad, con la reducción de la amenaza y/o la reducción de las vulnerabilidades.

Referencia social: recomendación o 'garantía' personal, acerca de un reclutamiento potencial, de alguien que no ha tenido necesariamente relación profesional alguna con la persona reclutada, pero conoce su prestigio y reputación dentro de una comunidad.

Reglas de compromiso: directrices para los soldados o guardias armados respecto de las condiciones bajo las cuales pueden usar la fuerza, y estipulando los niveles de fuerza que puede utilizarse.

Retención/toma forzada: Tomar a una persona contra su voluntad. No exige rescate.

Reubicación: el retiro del personal desde un zona de operaciones para llevarlo a un lugar más seguro, normalmente dentro del mismo país.

Riesgo: la probabilidad y el impacto potencial de enfrentarse a una amenaza.

Secuestro: captura y detención forzada de una persona con el propósito explícito de obtener algo (dinero, materiales o ciertas acciones) a cambio de su vida y liberación.

Seguridad: libre de riesgo o daño como resultado de actos de violencia y otros actos intencionales.

Seguridad (derivada de un acto no intencionado: estar libre de riesgos o daños como resultado de actos no intencionales (accidentes, fenómenos naturales o enfermedad).

Síndrome de campamento: la tendencia de una organización de discutir y analizar el entorno externo dentro de la misma organización, en los confines protegidos de su propio 'recinto', con poca referencia o interacción con los diversos actores en el entorno externo.

Situación de rehén: persona o grupo de personas que están en situación de asedio en un lugar identificado. Similar al escenario de secuestro, su seguridad y subsiguiente puesta en libertad, generalmente depende del cumplimiento de ciertas condiciones. Tales condiciones pueden incluir: la publicidad o difusión de una causa política; el intercambio de rehenes por prisioneros políticos; o evitar la acción penal sobre los criminales cuando las autoridades han descubierto su actividad.

Sondeo (prodding): técnica clave utilizada para extraer las posibles minas en un campo que se sospecha minado, (minas antipersonas), examinando de forma metódica y cautelosa el terreno antes de pisarlo.

Supervivencia en el campo de batalla: medidas para reducir el riesgo de muerte o lesión cuando se está en la línea de fuego, o en una zona bajo fuego cruzado de cualquier tipo de arma.

Terrorismo: actos con la intención de causar lesiones muy graves o mortales a civiles y crear una atmósfera de miedo, generalmente en fomento de un propósito político o ideológico.

Trastorno de estrés postraumático: estado psicológico que puede afectar a las personas que han sufrido severos traumas emocionales, y puede causar perturbaciones en el sueño, imágenes de la situación vivida vuelven a experimentarse una y otra vez de forma retrospectiva (flashbacks), ansiedad, cansancio y depresión.

Triangulación: verificación de información o hechos comparando las opiniones o las versiones provenientes de diferentes fuentes.

Umbral de aceptación del riesgo: el punto a partir del cual se considera que el riesgo es demasiado grande para continuar operando de modo que se ha de retirar de la zona de peligro; influenciado por la probabilidad que puede ocurrir un incidente, y la gravedad del impacto si este ocurre.

Vigilancia vecinal: método de control más o menos formalizado entre vecinos para estar alerta ante personas sospechosas o actos criminales.

Violencia de género: violencia dirigida contra una persona en base a su género o sexo. Incluye actos que causan daño o sufrimiento físico, mental o sexual, amenazas de tales actos, coerción, u otras privaciones de libertad. Aunque ambos sexos y todas las edades pueden ser víctimas de violencia de género debido a su condición subordinada, las mujeres y las niñas son las principales víctimas.

Introducción

La primera edición de este Informe de Buena Práctica sobre La Gestión de la Seguridad de las Operaciones en Entornos Violentos ('Good Practice Review on *Operational Security Management in Violent Environments*'), conocido también como GPR 8, fue publicado en 2000 en inglés y francés. Desde entonces el documento ha cobrado gran influencia en la gestión de la seguridad de las operaciones humanitarias, y tiene el mérito de haber incrementado un mayor entendimiento de la buena práctica en este campo en toda la comunidad de organizaciones involucradas en operaciones humanitarias. Introdujo conceptos básicos de la gestión de la seguridad y puso de relieve la buena política y la buena práctica en una serie de diferentes enfoques de seguridad operacional en el contexto humanitario. Cuando se publicó, la mayoría de las organizaciones de ayuda humanitaria estaban recién considerando las realidades y los desafíos de la inseguridad en las operaciones. Eran pocas las organizaciones internacionales y nacionales que habían establecido posiciones acerca de la seguridad o políticas y protocolos sobre cómo gestionar los riesgos de la violencia intencionada contra los miembros de su personal y sus operaciones. Por tanto, el GPR llenó un vacío significante en la política y la práctica de la gestión de la seguridad.

Aunque gran parte del Informe original, GPR 8, continúa siendo válido, el entorno de la seguridad mundial ha cambiado considerablemente durante la última década. El aumento de la violencia, incluyendo más secuestros y ataques mortales contra los trabajadores humanitarios y sus operaciones, ha tenido consecuencias graves sobre la asistencia humanitaria internacional. Los ataques han sido por motivaciones políticas al tiempo que ponen de relieve un incremento en los niveles de criminalidad. La creciente violencia ha generado una mayor concienciación de los desafíos de seguridad que enfrentan las organizaciones operacionales, dando lugar en nuevas adaptaciones y estrategias en la gestión de la seguridad y mayor profesionalismo y sofisticación en las acciones prácticas de la seguridad humanitaria y coordinación interinstitucional. De esto se desprende que los cambios en el entorno operacional y de las políticas en la última década justifican la revisión y actualización del primer GPR (Informe de Buena Práctica).

El Informe revisado, actualiza los temas expuestos originalmente e introduce otros nuevos. En particular, presenta un enfoque más detallado y definido para llevar a cabo las evaluaciones de riesgo orientadas específicamente a los profesionales sobre el terreno. También indica mecanismos más completos para implementar un enfoque de 'aceptación activa', así como para examinar minuciosamente las estrategias de disuasión y protección, incluyendo actuar con discreción (bajo perfil) y utilizar protección armada. Los nuevos temas

incluyen las dimensiones de seguridad de la 'gestión remota', la buena práctica en la coordinación de la seguridad interinstitucional, y cómo seguir, compartir y analizar la información sobre la seguridad. Ofrece un enfoque mucho más exhaustivo para gestionar incidentes críticos, en particular secuestros y la toma de rehenes. Los temas relacionados con la amenaza del terrorismo se tratan a lo largo de varios capítulos de la edición revisada, y han sido integrados a propósito. El entorno cambiante de seguridad para la acción humanitaria, el papel de los proveedores de seguridad privada, la facilitación de seguros, y el papel que desempeñan los donantes oficiales en apoyo a la gestión de la seguridad, son varios de los temas que se examinan en una serie de anexos.

Audiencia destinataria

El Informe de Buena Práctica original fue utilizado por innumerables personas y organizaciones, como manual de referencia para las operaciones y como base o plantilla para las políticas y los procedimientos para la gestión de la seguridad específica de la organización.

Este Informe revisado está escrito fundamentalmente para los directores de operaciones que supervisan y prestan apoyo directamente a las operaciones en entornos violentos. Entre ellos no sólo figuran asesores de seguridad en el terreno, sino también los responsables principales en un entorno de operaciones dado, incluyendo directores y coordinadores de programas. Asimismo, hay muchos otros que pueden hacer uso de este manual, desde el personal local a los máximos responsables o gestores encargados de la aplicación de las políticas de seguridad. Si bien, el contenido del Informe está particularmente orientado a las organizaciones no gubernamentales (ONGs), internacionales y nacionales, otras organizaciones también pueden encontrarlo útil.

Este Informe centra su atención en la seguridad definida como actos relacionados con la violencia política y la criminalidad. No obstante, la inseguridad no es el único tipo de riesgo para la vida y el bienestar de los trabajadores humanitarios. Los riesgos de salud y seguridad derivados de actos no intencionados como accidentes y enfermedades, incendios y aquellos derivados del medio ambiente (riesgos ambientales), posan también serias amenazas, pero estos puntos se abarcan en otros manuales. Tanto las comunidades locales que reciben asistencia como otros miembros de la sociedad civil, pueden correr igual o mayor riesgo de violencia y pueden necesitar importantes niveles de asistencia y protección. El Informe no aborda estos aspectos de protección, en particular porque las estrategias utilizadas para proteger a civiles a menudo difieren bastante de aquellas utilizadas para proteger a los trabajadores humanitarios.

La buena práctica y la mejor práctica

Este Informe describe la buena práctica, no la mejor práctica, y no ofrece mucho en cuanto a listas de verificación y procedimientos estándar de operación. Esto se hace deliberadamente. Sin duda, hay una serie de medidas de seguridad que normalmente se aplican, como cerrar con llave la puerta durante la noche, instalar protección antivirus eficaz en los ordenadores, informar a alguien adónde uno va, cuando uno sale y cuándo debería regresar, así como notificar todo incidente de seguridad y todos los incidentes de seguridad frustrados o fallidos. Tomar estas medidas de precaución elementales de forma correcta representa un buen paso. Las listas de verificaciones básicas que se incluyen en esta guía deben considerarse como una ayuda para asegurarse que las medidas elementales se han implementado y que continúan implantándose.

Una parte importante de la gestión de la seguridad operacional es actuar debidamente de acuerdo a las circunstancias. Actuar según las circunstancias se presenten puede significar hacer algo muy distinto de – incluso contrario a – lo que pueda considerarse buena práctica en muchas partes del mundo. Dicho de otro modo, una gran proporción de la gestión de la seguridad depende de saber juzgar la situación en la que uno se encuentra, con conciencia y capacidad de evaluar la eficacia relativa de las diferentes opciones de seguridad.

La buena práctica en la gestión de la seguridad se traduce también en una gestión responsable. La gestión responsable (de uno mismo y de otros) significa no exponer a riesgos innecesarios a las personas y los bienes o a un riesgo que es desproporcionado con el impacto potencial de la ayuda que se pretende entregar. Los equipos de rescate en montaña no van en busca de personas atrapadas en una avalancha si las condiciones del tiempo y la nieve son tales hasta el punto de verse expuestos a un riesgo muy elevado. Una buena gestión de la seguridad en las operaciones se pregunta si se justifica el riesgo frente al beneficio potencial del proyecto o programa, y si se ha hecho todo lo posible para reducir el riesgo y el impacto potencial de un incidente.

Finalmente, la buena práctica significa integrar la gestión de la seguridad a todos los niveles de la organización. No es un accesorio o un lujo. A menudo se culpa a la falta de tiempo para no prestar atención suficiente a muchas cosas, incluyendo la gestión de la seguridad. Esto debe de ser confrontado. No debe considerarse aceptable que alguien sufra lesiones graves o muera porque su organización ha sido incapaz de tomar el tiempo necesario para implementar la buena práctica. Todas las organizaciones, sin excepción, dedican tiempo para implementar verificaciones y controles financieros. ¿Por qué no merece la misma atención la protección del personal de la organización? Y ¿realmente hay

tal falta de tiempo y es la carga de trabajo realmente tan pesada? O, ¿es esto simplemente el reflejo de una cultura de la organización que alienta al personal a verse a sí mismo bajo una presión constante, corriendo de crisis en crisis sin tiempo para recobrar el aliento? En último caso, la gestión de la seguridad en zonas de alto riesgo es tanto un deber moral como legal, y las organizaciones tienen el deber de dedicar tiempo para constatar que se ha llevado a cabo debidamente y satisfactoriamente.

Más aún, en el sentido más amplio, la buena práctica en la gestión de la seguridad está estrechamente ligada con la buena práctica en la gestión de programas y de personal, en la que se inspira y que refuerza. Éstas no son tareas o cargas de trabajo separadas; hay un efecto multiplicador que es a la vez importante y positivo. La buena gestión de los programas requiere un entendimiento del entorno operacional y del impacto de la presencia de la organización y su trabajo, fomentando buenas relaciones, teniendo una buena gestión del personal internacional y nacional y colaborando eficazmente con otras organizaciones.

Cómo utilizar este Informe de Buena Práctica

El manual está estructurado de la manera siguiente: La Primera Parte (Capítulo 1) explora los conceptos y los principios clave de la gestión de la seguridad. La Segunda Parte (Capítulos 2 al 5) destaca los enfoques estratégicos y operacionales de la gestión de la seguridad, incluyendo la evaluación de riesgos y una estrategia de seguridad de la organización. La Tercera Parte (Capítulo 6) considera cuestiones relativas al personal, incluyendo reclutamiento, la composición del personal y cómo manejar o controlar el estrés. La Cuarta Parte (Capítulo 7) abarca la gestión de las comunicaciones. La Quinta Parte (Capítulos 8 al 15) examina una variedad de amenazas y situaciones de riesgo específicas y la manera de manejarlas, incluyendo la seguridad al viajar, en el emplazamiento y del dinero, así como la manera de hacer frente con grupos de pandillas o muchedumbres. Considera también los problemas de agresión sexual, detención, arresto y toma forzada y situaciones de secuestro y rehenes.

Algunos usuarios tendrán una vasta experiencia en la gestión de la seguridad, o forman parte de organizaciones que poseen una fuerte cultura de seguridad y capacidades relacionadas. Otros tendrán poca experiencia o carecerán de ella, o trabajan en organizaciones que no han considerado todavía los aspectos relativos a la gestión de la seguridad. Los usuarios potenciales de este Informe de Buena Práctica se encontrarán en posiciones muy diferentes y, por lo tanto, estudiarán las cuestiones de la gestión de la seguridad desde ángulos diferentes y con diferentes necesidades y prioridades. Esperamos que esta guía satisfaga las necesidades de todo tipo de lector.

Primera Parte
Conceptos y principios clave

Capítulo 1
Conceptos y principios clave de la gestión de la seguridad

1.1 ¿Qué objeto tiene la gestión de riesgos de la seguridad?

La gestión de la seguridad no es un fin en sí. Se ocupa primordialmente de poder entregar asistencia humanitaria de manera imparcial, lo que puede requerir establecer y mantener una presencia en contextos altamente inseguros. Niveles elevados de inseguridad ponen en peligro o impiden el logro de tal objetivo. Por ello, la gestión de la seguridad constituye un medio para alcanzar un fin las operaciones. Al mismo tiempo, la gestión de la seguridad consiste en proteger y preservar las vidas y el bienestar del personal de la organización (y de los posibles socios) – así como proteger los bienes de la organización, sus programas y su reputación. Hay dos perspectivas que convalidan este punto:

- Pragmáticamente hablando, la pérdida de bienes o las lesiones que pueda sufrir un miembro del personal de modo temporal o permanente, reduce la capacidad operacional y puede incluso resultar en que la organización suspenda su programa o se retire.
- Desde el punto de vista moral, las organizaciones tienen el deber de cuidar a sus empleados y colegas. Siempre que el trabajo de ayuda humanitaria implique un cierto nivel de riesgo, las organizaciones necesitan asegurarse de que se han tomado todas las medidas razonablemente necesarias para mitigar el riesgo.

El requisito legal de “deber de prudencia y diligencia” de la parte contratante hacia sus empleados es cada vez más importante. Muchos países cuentan con leyes laborales que imponen obligaciones sobre las partes contratantes para garantizar que los empleados trabajan en un entorno laboral seguro. Aunque tales obligaciones han sido raramente consideradas en el contexto del trabajo humanitario, las organizaciones de ayuda humanitaria se encuentran ante crecientes desafíos legales si no informan debidamente al personal respecto de los riesgos asociados con una misión en particular, o son incapaces de tomar todas las medidas necesarias para reducir tales riesgos.

La gestión eficaz de los riesgos de seguridad es, por tanto, esencial desde el punto de vista operacional, moral y jurídico. El objetivo es proteger al personal y los bienes, mientras que la asistencia que se intenta prestar llega a algunas de las poblaciones más necesitadas del mundo.

1.1.1 Combinar los riesgos de la seguridad con otros riesgos

No toda la gestión de riesgos se ocupa de los riesgos de seguridad: tanto las organizaciones como los individuos toman en cuenta otros factores cuando consideran los riesgos. Por ejemplo, las organizaciones pueden considerar incentivos de índole financiera para decidir si entrar y permanecer en un entorno donde los riesgos de seguridad son elevados. La reputación es otro factor a menudo en juego. En algunos casos algunas organizaciones tienen fuertes razones en relación a su reputación o a las finanzas para estar presentes en una crisis de gran resonancia, incluso si entrañan unos niveles altos de inseguridad Algunos miembros del personal, en especial del personal nacional, podrían estar de acuerdo en trabajar en entornos muy peligrosos, dado los incentivos económicos ofrecidos y que de otro modo no estarían a su alcance. Un tipo de consideración diferente, que merece mayor atención, es el factor necesidad que las organizaciones están tratando de abordar. ¿Cuáles serían las consecuencias para las poblaciones necesitadas si se suspende un programa? ¿Qué eficaz sería un programa en estas condiciones? Realísticamente hablando, ¿a cuántas personas podría llegarles la ayuda? ¿Hasta qué punto son urgentes sus necesidades materiales y de protección? Estas cuestiones se plantean en detalle en los capítulos siguientes.

1.1.2 Un marco básico para la gestión de riesgos de la seguridad

La Figura 1 muestra el marco básico para la gestión de riesgos de seguridad.[1] Su lógica fundamental es la misma que la del ciclo de gestión de proyectos: evaluar, planificar, implementar (y adaptar si es necesario), analizar y reevaluar. Cabe observar que el modelo incorpora la posibilidad de no implementar un programa si se considera que los riesgos son demasiado altos, alterarlo radicalmente si los riesgos varían, o interrumpirlo.

Las primeras medidas del proceso de gestión de la seguridad consisten en:

- Identificar un programa potencial: hay una necesidad y la organización tiene la misión o el mandato y las capacidades para responder a tal necesidad.
- Evaluar minuciosamente los riesgos de la seguridad y las capacidades de la organización (recursos humanos, financieros y de tiempo) para gestionar aquellos riesgos. (El proceso de evaluación de riesgos se aborda en detalle en el Capítulo 2.)
- Determinar el umbral de riesgo aceptable. Éste puede diferir dependiendo de los posibles beneficios de tener una presencia y un programa, así como del mandato de la organización.
- Preguntar si los riesgos están fuera de la capacidad de la organización

1 Esta figura incorpora elementos de la guía sobre gestión de riesgos de la seguridad (Security Risk Management) publicada por IASC (Washington DC: Grupo asesor sobre seguridad, InterAction, 2010), pág. 7.

Figura 1
Marco para la gestión de riesgos de la seguridad

Potencial para la programación

- ¿Deberíamos iniciar/continuar un programa aquí?
- Factores críticos a considerar: si existe la necesidad y la organización tiene el mandato y las capacidades para responder a esa necesidad.

Evaluación de riesgos de la seguridad

- ¿Cuál es la naturaleza y el nivel de riesgo?
- ¿Podemos gestionar eficazmente estos riesgos?

Análisis de la amenaza

Análisis de vulnerabilidad

Análisis de riesgos

- La combinación de amenaza y vulnerabilidad ante esa amenaza constituye *riesgo*
- Examinar los riesgos según su probabilidad e impacto

Medidas de mitigación y umbral de riesgos

Riesgo demasiado alto

- Evitar o transferir la responsabilidad del riesgo

Riesgo por debajo del umbral

- Desarrollar medidas de mitigación

Estrategia de seguridad operacional

- Desarrollar un contexto – una estrategia de seguridad operacional específica a una situación

Prevención

- Aceptación activa, medidas de protección y disuasión
- Procedimientos de operación estándar
- Intercambio activo en compartir información y análisis
- Revisión regular de la estrategia y el plan de seguridad operacional
- Alerta continua

Preparación

- Planes de contingencia para respuestas a los incidentes críticos
- Mantenimiento del equipo
- Capacitación regular del personal / Concienciación para sustentar la preparación

para gestionarlos: si es así, no hay que proseguir con el programa (o alternativamente 'transferir' el riesgo a otro actor que pueda gestionarlo). Si hay suficiente capacidad de gestión de la seguridad para poder reducir el riesgo a un nivel aceptable, entonces, iniciar el programa.

- Desarrollar una estrategia de seguridad operacional específica de acorde al contexto –y la situación- (los conceptos de aceptación, protección y disuasión se explican en el Capítulo 3).
- La gestión responsable de la seguridad no sólo requiere tomar medidas preventivas para evitar un incidente, sino que también supone invertir en la capacidad para manejar una situación de crisis real y las consecuencias de un incidente crítico. Esto necesita también una evaluación constante de las condiciones de la seguridad para determinar si la estrategia de seguridad continua siendo apropiada para las amenazas en ese entorno, y si los riesgos siguen siendo aceptables.
- Establecer procedimientos para los incidentes críticos. Incluso con el mejor enfoque y las mejores medidas preventivas, puede ocurrir un incidente. Aquellos atrapados en el incidente tendrán que poner todo de su parte para sobrevivirlo (donde su preparación – o la falta de la misma – será un factor importante), mientras que la organización movilizará una respuesta inmediata al incidente crítico.
- Brindar apoyo después del -incidente. Los sobrevivientes de un incidente crítico necesitarán apoyo, y posiblemente también otros miembros del personal y/o las familias del personal afectado.
- Analizar la situación después del -incidente ('tras el análisis de la acción'). Analizar objetiva y honestamente cómo llegó a suceder el incidente, cómo se evaluaron los riesgos y hasta qué punto fueron apropiadas y eficaces las medidas de seguridad. Evaluar la calidad de la respuesta al incidente crítico y la preparación general. Los análisis y evaluaciones pueden resultar en ajustes de la estrategia de la gestión de la seguridad operacional, o pueden llevar a la conclusión de que los riesgos ya no se pueden manejar y habrá que hacer cambios substanciales en el programa, o suspender las actividades.

1.1.3 Actores principales en la gestión de la seguridad

Las autoridades nacionales son responsables de la seguridad de todos los civiles en su territorio. No obstante, en la práctica, muchos gobiernos son incapaces de cumplir esta responsabilidad (ver la discusión más adelante en la Sección 1.4). Esto no significa que se debe ignorar a las autoridades; significa que se necesitarán medidas adicionales para gestionar eficazmente la seguridad.

Como se observa, las organizaciones, en su calidad de partes contratantes, tienen una responsabilidad formal hacia su personal. Un concepto clave en este

sentido es el 'deber de prudencia y diligencia" de la parte contratante hacia sus empleados. La obligación de una organización de cuidar a sus empleados debe definirse en su política de seguridad. La organización es también responsable de informar proactivamente a sus empleados, empleados potenciales y al personal asociado, como los consultores, acerca de los riesgos de seguridad. Esto permite a cada persona ejercer el 'conocimiento informado' – es decir, aceptar un cierto grado de riesgo después de haber sido bien informado de la dimensión del riego. La organización es también responsable de asegurar que se han reducido los riesgos a un nivel razonable.

Los gestores o responsables dentro de una organización tienen también una responsabilidad hacia sus empleados. Si a la organización se le acusara de negligencia con respecto a la seguridad como consecuencia de que uno de sus empleados haya sufrido lesiones o muerte, los máximos representantes de la organización o los representantes en el terreno pueden, en algunos casos, verse demandados individualmente mediante recursos legales por reparación de daños y prejuicios. Una manera de clarificar estas responsabilidades a los gestores o responsables a todos los niveles es el establecimiento de un 'marco de rendición de cuentas o responsabilidades' que puede ir más allá de cubrir el tema de la seguridad... Otra cosa que debe dejarse bien clara a todo el personal, desde los guardias y choferes a responsables senior de programas, es que cada persona es responsable de su propia seguridad – y de la seguridad de *todo* el equipo, así como también de los bienes de la organización. Todo el personal debe participar en las deliberaciones y las actividades regulares relacionadas con la seguridad. Asimismo, una organización puede tener que asumir la responsabilidad de otras personas aparte de su personal; por ejemplo, las personas a cargo o dependientes de los miembros del personal, sin duda en el caso del personal internacional. Hay que definir las responsabilidades cuidadosamente y de forma claridad, y asegurarse de que las personas entienden el grado de sus responsabilidades y los procedimientos de seguridad que deben acompañarle. Cuando se trata de personal internacional, las embajadas de sus países pueden tener un papel que desempeñar en alertar a sus ciudadanos sobre los posibles riesgos. Como regla general, las embajadas mantienen un umbral de riesgo muy bajo para los visitantes y para aquellos que no operan bajo algún marco de seguridad. Aunque se debe buscar la recomendación de las embajadas, una organización puede operar de modo seguro fuera de esta recomendación, siempre que cuente con un sistema eficaz de gestión de la seguridad. Las organizaciones tiene también la responsabilidad de comunicar información vital relacionada con la seguridad a otras organizaciones que operan en el mismo lugar. La incapacidad de alertar a otros, como por ejemplo sobre como un miembro del personal ha escapado a un intento de emboscada en una determinada carretera, puede significar que otros de forma innecesaria puedan ser víctimas de un incidente violento.

Muchas organizaciones internacionales emplean asesores de seguridad global para brindar apoyo a las oficinas que operan sobre el terreno. Algunas cuentan también con asesores de seguridad regional, quienes supervisan una zona específica de alto riesgo para las operaciones y proporcionan un aumento de la capacidad de reacción operacional para el programa en el país. En otras organizaciones, la gestión de la seguridad está integrada en el personal responsable con línea jerárquica directa, y no hay asesores de seguridad asignados específicamente. El representante de más alto nivel en el país (es decir, el director de país), es quien tiene la responsabilidad de asegurar que se implementan las políticas y los procedimientos de la organización y que exista adherencia a los mismos. No obstante, en la práctica muchas de las tareas de la gestión de la seguridad pueden estar delegadas a un asesor de seguridad -'Security Advisor'- (dado que en inglés existe una cierta sensibilidad ante la palabra 'security', en algunos países de habla inglesa se usa 'Safety Advisor', que en español se traduce también por 'seguridad' pero ésta se deriva de un acto no intencionado, por ejemplo accidentes.). La decisión de nombrar un asesor de seguridad (bien sea a tiempo completo o a tiempo parcial si el referente inmediato de la seguridad tiene otras responsabilidades) debe basarse en una serie de consideraciones, incluyendo la clasificación de riesgo del lugar, la dimensión del trabajo y de los recursos disponibles.

Preferentemente muchas organizaciones delegan el poder decisorio a los Directores de Países y su personal en el terreno, en vez de que esta recaiga sobre una oficina central regional o la sede (internacional). No obstante, la responsabilidad final recae sobre el Director Ejecutivo, o en algunos casos en la Junta Directiva. Estas responsabilidades deben puntualizarse claramente en las descripciones de los puestos de trabajo. La toma de ciertas decisiones específicas puede necesitar también la aprobación de una autoridad superior al representante senior en el terreno. Decisiones tales como:

- Bajar la clasificación del riesgo de un país o de una zona en un país;
- Regresar a una zona de donde el personal ha sido reubicado debido a los riesgos de seguridad;
- Adoptar un enfoque de 'baja visibilidad' y retirar los logotipos identificativos y banderas de las oficinas y vehículos; y
- Utilizar protección armada
- Utilizar un proveedor de seguridad privada.

Incidentes graves, como secuestros o la toma de rehenes, normalmente también requieren la participación constante de los máximos responsables de la organización. Los donantes oficiales pueden haber impuesto obligaciones contractuales con respecto a la visibilidad ('branding' en inglés) de la asistencia que financian, en cuyo caso la organización podría tener que obtener su aprobación formal para renunciar a este requisito.

1.2 Gestión de la seguridad de la organización

Aunque las organizaciones delegan las decisiones al personal más cercano al terreno de operaciones, la gestión operativa de la seguridad está íntimamente ligada a las prácticas de la organización y la toma de decisiones. Entre ellas se incluye:

- La elaboración de una política de seguridad de la organización – derivada de un acto intencionado como no intencionado (security and safety) – y directrices prácticas sobre la gestión de la seguridad.
- Competencia organizativa y responsabilidades para ciertos incidentes graves, incluyendo el establecimiento de un equipo que se ocupe de la gestión de incidentes críticos en la oficina regional y/o en la sede central (para las organizaciones internacionales).
- El establecimiento y mantenimiento de un sistema centralizado de notificación de informes, de manera que todos los incidentes de seguridad y los incidentes se seguridad frustrados o fallidos queden registrados en un registro central de manera que permita hacer un análisis genérico de los incidentes de seguridad que afectan a la organización.

Las decisiones relativas a si iniciar o no operaciones en ciertos países, y qué tipo de programas llevar a cabo, es responsabilidad que normalmente corresponde a la sede. Asimismo, la organización puede requerir que el personal senior de la sede tome decisiones sobre ciertos aspectos importantes de la seguridad, como se ha descrito anteriormente. Además, la sede se podrá hacerse responsable de todas aquellas tareas vinculadas con los medios de comunicación y la recaudación de fondos para los programas en el terreno. Asuntos relativos a recursos humanos como establecer pólizas de seguro, por ejemplo, son cuestiones que también se gestionan a nivel genérico en la organización y no a nivel de operaciones individuales o particulares.

Una organización de ayuda humanitaria que desplaza personal a zonas de alto riesgo debe tener políticas, procedimientos y capacidades para gestionar tales operaciones. Damos aquí una lista de los documentos en los cuales pueden detallarse estas políticas. Estos documentos tienen una dimensión total en la organización, son elaborados en y por la sede, y constituyen recursos de referencia general

- Mandato de la organización, declaración general de la misión o declaración de valores y principios.
- Política general de seguridad para toda la organización y, según corresponda, comunicados de políticas sobre asuntos específicos relacionados con la

seguridad, como el uso de protección armada, proveedores de seguridad privada y protección de la información.

- Estructura de rendición de cuentas o responsabilidades detallando sobre quienes recaen las responsabilidades de la gestión de la seguridad, la gestión de los incidentes críticos y la toma de decisiones, (diferenciando entre el personal de sede y en el terreno).
- Guías y manuales de referencia general, por ejemplo sobre la utilización de la radio

1.2.1 Planificación de la seguridad y preparación

En el terreno, el pilar de la gestión de la seguridad es el plan de seguridad. La calidad de un buen plan de seguridad para las operaciones depende de la calidad del proceso de planificación. Es preferible realizar una planificación en equipo – conjuntamente entre el personal nacional e internacional – que una planificación individual, aglutinando de esta manera conocimientos y experiencia colectivas que facilita la autoría y el sentido de pertenencia del producto final. Un buen proceso de planificación necesita ir seguido de revisiones periódicas – a medida que el entorno varía, es necesario adaptar el plan.

Diferentes organizaciones producen planes de seguridad diferentes en los cuales plasman las necesidades de la organización, el contexto y sus políticas y procedimientos operacionales. Los componentes más importantes dentro de un plan de seguridad podrían incluir los siguientes:

1 Un resumen del contexto del país, incluyendo conflictos, si corresponde.
2. Los objetivos específicos de la misión en el país.
3. Evaluación de la seguridad (ver el Capítulo 2 donde figura una exposición detallada).
4. El umbral de riesgo aceptable. Ello debe ir acompañado de un comentario que indique cómo se llegó a esa conclusión (ver Capítulo 2).
5. Establecimiento de responsabilidades en función de la gestión de la seguridad.
6. Medidas preventivas. Algunas de las medidas se abarcarán dentro de los procedimientos operacionales estándar (SOPs por sus siglas en inglés), dado que incluirán temas como la seguridad del emplazamiento de las instalaciones, movimientos (del personal, vehículos, material y equipos) y comunicaciones (ver Partes IV y V). Algunos de estos procedimientos operacionales estándar pueden traducirse en listas de verificaciones. Otras medidas preventivas no existen en forma de procedimientos operacionales estándar o como listas de verificaciones, por ejemplo, las actividades para incrementar la aceptación entre los actores locales.
7. Clarificación de los roles y responsabilidades para la respuesta a incidentes y la gestión de crisis. En algunos casos, será necesaria u obligatoria la

participación de una oficina regional o de la sede (ver el Capítulo 5 donde figura una exposición detallada sobre la gestión de incidentes críticos).

8. Procedimientos para la notificación de informes sobre los incidentes, así como el análisis de la respuesta a los mismos.
9. Planes de retirada (hibernación, reubicación, evacuación).
10. Una declaración de principios o una política respecto de la colaboración en seguridad con otros que operan en el mismo entorno, como el reconocimiento de la interdependencia entre las agencias de ayuda y las responsabilidades mínimas que resultan de ello, incluyendo la comunicación de 'alertas' a otros y la posible colaboración en áreas como análisis y evaluación de riesgos, y poner en común o compartir recursos o logística en caso de retirada.
11. Indicar cuándo se elaboró el plan o cuándo se revisó por última vez, cómo se elaboró (el proceso de planificación y quienes participaron en él), por quién fue aprobado y cuándo será revisado nuevamente.
12. Mapas del entorno de operaciones, incluyendo los emplazamientos de las oficinas.

Hay una serie de puntos a tener en cuenta cuando se elaboran los planes de seguridad:

- Un plan es un trozo de papel. El papel no reduce los riesgos. Es necesario compartir, explicar e implementar los planes.
- Un plan que satisfaga las necesidades de hoy no significa que será apropiado dentro de seis meses. Si la situación evoluciona, hay que volver a examinar el análisis y los planes.
- Las personas que no están familiarizadas con los planes y los procedimientos de seguridad no pueden adherirse a ellos. Es necesario informar a todos los miembros del personal y a los visitantes en el momento de su llegada y después de hacer cualquier cambio importante.
- La buena implementación depende del nivel de competencia que se tenga. Los mejores planes se derrumban sin los conocimientos y las capacidades para implementarlo. Algunos aspectos de la gestión de la seguridad requieren conocimientos y capacidades especificas.
- La gestión eficaz de la seguridad depende en cierto grado de la práctica. La práctica – realizada mediante ejercicios de simulaciones y capacitación – es vital.

1.2.2 Revisión de los planes de seguridad

Incluso si se trata de un entorno tranquilo y seguro, los planes de seguridad se deben revisar anualmente. En los entornos de alto riesgo deben revisarse con más frecuencia para asegurarse que reflejan los riesgos imperantes, y que la información que contienen está actualizada.

Cuándo revisarlos

- Cuando hay cambios importantes en el contexto externo, especialmente como resultado de las acciones de los actores principales.
- Cuando otra organización se ha visto afectada por un incidente, especialmente en o cerca de la zona de operaciones.
- Cuando otra persona se ha visto afectada por un incidente cuya naturaleza o intensidad parece introducir un elemento nuevo en la evaluación de riesgos.

Qué se debe revisar

Prácticamente todos los aspectos son aspectos o elementos potenciales de revisión:

- El contexto más amplio y el análisis de la situación.
- La evaluación de la amenaza.
- La evaluación de riesgos.
- La estrategia de seguridad.
- Los procedimientos operacionales estándar para prevenir o controlar los riesgos.
- La selección de programa y/o la estrategia de implementación.
- La política y criterio de reclutamiento. de personal La elección de vehículos y modos de transporte.
- Las prácticas o los acuerdos para compartir información sobre la seguridad entre todas las agencias operantes (interinstitucional).
- Los contactos y las conexiones utilizadas para mantener la aceptación.

Si la revisión indica un deterioro importante de la seguridad, puede reunirse al personal e informarles sobre la nueva evaluación de la situación y lo que se puede hacer de manera realista para mitigar los riesgos. El personal tiene que poder reevaluar la situación cara a su umbral personal de aceptación de riesgos, y reconfirmar su 'consentimiento informado' – o no.

1.2.3 Desarrollar una cultura de seguridad

Gran parte de la gestión de la seguridad tiende a centrarse en las necesidades específicas de las operaciones, como las políticas y los planes de seguridad, pero se hace necesaria otra perspectiva para estudiar la manera de establecer una cultura de seguridad dentro de la organización, incluyendo el fortalecimiento de las capacidades. Una de las prioridades más importantes es asegurarse que el personal conozca a fondo la organización y su misión en cualquier contexto dado. No es raro encontrar que muchos miembros del personal, incluyendo el personal nacional, no saben mucho sobre la organización que representan. Hay que instruir al personal sobre las actividades y los fines de la organización. Las preguntas clave abarcan:

- ¿Por qué está aquí esta organización?
- ¿Qué está haciendo aquí?
- ¿De dónde obtiene su dinero? ¿En qué utiliza ese dinero?
- ¿Quién dirige estas actividades?
- ¿Está sirviendo intereses políticos?
- ¿Cuál es su agenda política?
- ¿Desea cambiar la sociedad, la cultura, los valores o la religión local?
- ¿Está de parte del gobierno (u otro actor político en ese entorno)?

Es importante considerar proporcionar al personal con algún material escrito en sus propios idiomas, y repasarlo con ellos de manera interactiva, reuniendo periódicamente al personal para escuchar directamente el tipo de preguntas y comentarios que se reciben de los miembros de la comunidad, y cómo responde el personal Junto a ello, la seguridad constituye una prioridad que atañe a todo el personal y no debe de ser entendida como la gestión de un problema sensible a ser discutido por algunos miembros del personal a puerta cerrada. Específicamente:

- Asegurarse que todos los miembros del personal están familiarizados con el contexto, los riesgos y los compromisos de la organización en función de la reducción de los riesgos y la gestión de la seguridad.
- Asegurarse que todo el personal tiene bien claro cuáles son sus responsabilidades individuales con respecto a la seguridad, el trabajo en equipo y la disciplina.
- Asesorar y prestar asistencia al personal para abordar los asuntos médicos, financieros y de seguros que les afectan antes de su desplazamiento a un entorno de alto riesgo.
- Explicar claramente cuáles son las expectativas de los responsables y cuáles son los estilos de gestión en circunstancias normales y bajo altos niveles de estrés.
- Colocar la seguridad como un punto permanente (de preferencia el primer punto) en la agenda de cada reunión de los responsables máximos o gestores y en cada reunión regular del personal.
- Establecer revisiones y si es necesario actualizaciones basadas en los consejos de seguridad (ante incidentes de seguridad intencionados o fortuitos), así como también de los planes de seguridad para todo el país y aquellos específicos a una zona, como se ha descrito anteriormente.
- Invertir en el desarrollo de las capacidades. No es raro encontrar que las organizaciones se apresuran a proceder con sesiones de capacitación en seguridad cuando la situación se deteriora. Se debe invertir en el desarrollo del personal, incluyendo competencia en mitigación en períodos de calma y estabilidad.

- Asegurar que la seguridad es considerada un elemento clave en la planificación de los programas.
- Asegurar que una persona cualificada realice revisiones periódicas de los equipos, incluyendo radios, botiquín de primeros auxilios, detectores de humo, extintores de fuego, alarmas contra intrusos y equipo de protección corporal.
- Realizar un análisis de la situación tras la acción. El objetivo es evaluar lo que sucedió y cómo respondió el equipo en una situación dada, no las responsabilidades individuales. Es un ejercicio de aprendizaje colectivo.

La transversalidad de la cultura de seguridad, tanto a nivel individual entre los miembros del personal como en la organización, significa considerar las implicaciones de la seguridad en todo lo que la organización hace (o que escoge no hacer), desde debates sobre el diseño de los programas y mensajes públicos hasta las decisiones sobre financiamiento y la contratación de externos (personas o empresas). La gente 'piensa seguridad', y actúa en consonancia porque entiende su importancia, y se le respeta por ello. La importancia de la seguridad está reforzada continuamente, no sólo por las políticas escritas sino que también por las acciones. El personal senior tiene la responsabilidad de las decisiones que impactan positiva o negativamente en la seguridad del personal en general. Asimismo, las organizaciones han comenzado a llevar a cabo auditorías de seguridad anuales de sus oficinas en el terreno en base a una serie de parámetros de referencia. Generalmente esto se anuncia con anticipación, pero no necesariamente. Las auditorías pueden tener lugar tras un incidente crítico, en tiempos y lugares donde el riesgo es elevado, o periódicamente en cualquier entorno peligroso.

1.3 La gestión de la seguridad interinstitucional

1.3.1 Interdependencia y colaboración

La gestión de la seguridad en el mundo de la ayuda está, en gran medida, centrada en las organizaciones. Hay razones obvias para ello: como parte contratante, la organización debe asumir la responsabilidad de la seguridad de sus empleados – tanto frente a incidentes de seguridad intencionados como fortuitos –, y naturalmente los recursos estarán orientados a este fin; diferentes organizaciones tienen diferentes mandatos y misiones, y por tanto, pueden establecer diferentes umbrales de lo que ellas consideran 'riesgo aceptable' y seguir diferentes estrategias de seguridad. Sin embargo, al mismo tiempo, existen buenas razones por las cuales las organizaciones operando en un mismo entorno violento deben cooperar. Los modos de cooperación incluyen:

- Alerta colectiva: si una organización sufre o por poco escapa a un incidente de seguridad, a menos que las pruebas indiquen que esta organización ha

sido elegida como objetivo, debe suponerse que otras organizaciones están en riesgo de incidentes similares. El paso de información rápida a otras organizaciones es una responsabilidad colectiva.

- Interdependencia directa: si una organización tiene la capacidad de traer un avión o un barco para evacuar al personal y otras organizaciones no tienen esa capacidad, las organizaciones deben reunirse con antelación para acordar criterios y procedimientos de evacuación.
- Interdependencia indirecta: las estrategias de seguridad de una organización pueden tener repercusiones sobre otras. Si una organización paga sobornos en un puesto de control, por ejemplo, esto creará problemas para aquellas que no lo hacen. Si entre las varias organizaciones que operan en un distrito, una mayoría decide optar por guardias armados, esto acrecentará la vulnerabilidad del resto, convirtiéndose entonces en un objetivo comparativamente fácil. Si una organización decide 'suspender' la ayuda a un cierto distrito debido a que le han robado uno de sus vehículos a punta de pistola, esto puede afectar a otras organizaciones que trabajan allí.

La colaboración entre organizaciones puede ofrecer algunas ventajas importantes:

- Un mejor sistema de alerta: las organizaciones reciben un cuadro más completo de las amenazas reales o potenciales sobre la seguridad en su entorno, incrementando las posibilidades de evitar un incidente. Esto puede ir apoyado de un 'árbol de comunicaciones' utilizando teléfonos móviles, correo electrónico y radio. También puede ser reforzado por un canal común de radio para uso exclusivo en caso de emergencias.
- Mejor evaluación de riesgos: un registro central de todos los incidentes e incidentes fallidos o frustrados en un entorno operacional dado constituye una mejor base para una evaluación que un registro parcial o incompleto.
- Monitoreo, análisis estratégico y táctico del entorno operacional y sus implicaciones en la seguridad: cada organización debe proceder de esta manera, y normalmente contactará a otras organizaciones para obtener información de manera informal. Cuando hay confianza y se respeta la confidencialidad es posible colaborar de forma más estructurada.
- Costo-eficacia de servicios o capacidad extras: en lugar de que cada organización corra individualmente con los gastos de traer o contratar personal especializado, estos especialistas pueden ser contratados colectivamente entre las organizaciones. Los costos de unas sesiones de formación sobre seguridad pueden también ser compartidos.
- Contacto y participación dedicada con las autoridades: en lugar de negociar individualmente las organizaciones pueden, potencialmente, tener mayor capacidad de negociación si actúan juntas.

- Presión política a los donantes: si la situación de la seguridad se deteriora y varias organizaciones concluyen que necesitan recursos financieros extra para medidas adicionales de mitigación sus demandas serán más efectivas si presentan el caso conjuntamente ante los donantes.

1.3.2 Mecanismos de seguridad interinstitucionales

Sede

A nivel de sede en los últimos años ha progresado la coordinación entre las ONGs, y entre las ONGs y la ONU. Actualmente existen dos foros regionales de seguridad interinstitucionales entre las ONGs: Interacción Grupo Asesor de Seguridad (SAG, en sus siglas en inglés), basado en Washington DC y que sirve a la comunidad de ONGs estadounidenses, y el Foro de Seguridad Interinstitucional Europeo (EISF, en sus siglas en inglés), basado en Londres, Inglaterra y que sirve a la comunidad de las ONGs europeas. Estas plataformas actúan como foros para compartir información, elevar la concienciación y sensibilización, ejercer presión política y capacitar. Están consideradas de gran valía para alentar y promover la buena práctica sobre la seguridad, así como también para compartir lecciones aprendidas y proveer información específica sobre un país en un breve espacio de tiempo. La iniciativa llamada 'Salvar Vidas Juntos' ("Saving Lives Together") provee un marco para la colaboración en asuntos de seguridad entre la ONU y las ONGs (ver Anexo 3). Desde 2007, ACNUR y OCHA han copresidido un grupo de trabajo de IASC sobre los desafíos en el espacio humanitario.[2]

Mecanismos de seguridad en el terreno

No existe un modelo estándar para un mecanismo de seguridad interinstitucional. En la práctica, los mecanismos de colaboración han tomado varias formas, incluyendo:

- Una red informal de contactos, por ejemplo, reuniones periódicas o una red informal entre los referentes o personas de contacto sobre la seguridad.
- Medidas de seguridad interinstitucionales, como una red compartida de guardias residenciales, compartiendo en el terreno referentes o personas de contacto sobre la seguridad o la capacitación sobre la seguridad.
- Introducción de la seguridad como un tema a tratar en los grupos de trabajo interinstitucionales existentes.
- Oficinas interinstitucionales de seguridad (tanto de índole intencional como no intencional), cuyos recursos y dirección pueden ser independientes, o cuya sede puede ser una ONG de forma permanente o temporal.

2 V. Tennant, B. Doyle y R. Mazou, *Safeguarding Humanitariarian Space: A Review of Key Challenges for UNHCR* (Ginebra: ACNUR, 2010).

Ejemplos de mecanismos de seguridad interinstitucional sobre el terreno[3]

- Afghanistan NGO Safety Office (ANSO). La oficina de ANSO en Afganistán fue establecida a finales de 2002. Esta ONG está compuesta de personal de seguridad internacional y nacional.
- La oficina de seguridad del Comité Coordinador de las ONG en Irak (NCCI en sus siglas en inglés). NCCI es un órgano autónomo que nació de un foro de coordinación general para las organizaciones no gubernamentales en Irak (INGOs = ONGs de Irak) que trabajaban en Irak en el año 2003. Por razones de seguridad, a finales de 2004 el NCCI se trasladó a Amán, en Jordania, junto con la mayoría de las organizaciones de ayuda humanitaria, y la oficina de seguridad suspendió el seguimiento de los incidentes. Desde comienzos de 2010, el NCCI ha desarrollado una extensa red de información entre las ONGs locales dentro del país, así como también un sistema de seguimiento de incidentes. En consonancia con otras ONGs internacionales, el NCCI está comenzando a desplegar nuevamente personal dentro de Irak.
- El Proyecto de Consorcio de Apoyo de la Gestión de la Seguridad, IONG en Baloquistán (BINGO, en sus siglas en inglés), fue creada a inicios de 2004 por organizaciones basadas en Quetta, Pakistán. El consorcio utilizaba funcionarios de seguridad, nacionales e internacionales. A finales de 2005 BINGO cerró, debido en parte a la presión ejercida por las autoridades de Pakistán y en parte porque se reorientó la prioridad de los recursos de la INGO hacia la respuesta al terremoto.
- NGO Safety Program (NSP) en Somalia. Esta ONG fue establecida a finales de 2004 por un consorcio más grande de ONGs en Somalia. NSP está basada en Nairobi, pero tienen vínculos en regiones de Somalia. El proyecto utiliza funcionarios de seguridad, nacionales e internacionales.
- Initiative ONGs Sécurité (IOS)-Haiti. La iniciativa IOS-Haití fue creada a finales de 2005 con personal designado por un funcionario de seguridad nacional. La IOS cerró en 2009, pero fue re establecida en respuesta al terremoto de enero de 2010.
- Gaza NGO Safety Office (GANSO). Esta ONG fue establecida en 2008 para proveer información y análisis a las ONGs que trabajan en Gaza.
- Chad OASIS provee software, ayuda a gestionar los datos sobre incidentes, desarrolla las lecciones aprendidas y apoya el flujo de información entre las organizaciones que trabajan en Chad. Actualmente tiene sede en iMMAP, y utiliza su software de mapeo especialmente diseñado. Recibe el apoyo financiero de donantes internacionales.

3 La mayoría de estos mecanismos de seguridad tienen su sede en una INGO y reciben apoyo financiero de los donantes internacionales.

Un mecanismo de seguridad interinstitucional puede cumplir varias funciones, incluyendo:

- Convocar reuniones sobre seguridad.
- Proveer alertas de seguridad, comparando la información no confirmada y facilitando la diseminación de la información.
- Proveer informes sobre las amenazas por medio de llevar a cabo evaluaciones de riesgo y análisis de las pautas y tendencias.
- Proveer sesiones informativas de seguridad, así como asistencia técnica, capacitación y asesoría personalizada – y de forma individual – a las organizaciones.
- Gestión de crisis: brindar apoyo con planificación de contingencias y facilitar apoyo en casos extremos; por ejemplo, si una organización sufre un incidente crítico como un secuestro, la plataforma podría proveer análisis y apoyo adicional a través de las redes de contactos locales.
- Enlace con las autoridades gubernamentales, fuerzas militares internacionales y nacionales, incluyendo los cuerpos de paz de la ONU, y las empresas de seguridad privadas.

A menudo, una organización en particular servirá de sede para una plataforma interinstitucional, dándole así la identidad jurídica que necesita para recibir y utilizar fondos. La organización anfitriona firma los contratos y asume la responsabilidad legal. La mayoría de estas plataformas de seguridad en el terreno, operan entre las ONGs y tienden a no incluir a los organismos de las Naciones Unidas, aunque pueden compartir información y análisis. En los casos en que la colaboración es más formal, la relación puede ser más directa, en particular cuando se ha designado a personal de seguridad de la ONU como puntos de enlace con las ONGs. Alternativamente, en el marco de la iniciativa 'Salvar Vidas Juntos', las ONGs pueden identificar un Punto de Contacto de la Seguridad para participar en los Equipos de Gestión de la Seguridad de la ONU.

Algunas organizaciones cuyos principios son muy altos, tienden a situarse fuera de las plataformas de seguridad formales, aunque pueden compartir información a diferentes niveles. La mayoría de las plataformas de seguridad en el terreno operan entre las ONGs internacionales, y no está clara la medida en que las ONGs nacionales participan y se benefician.

Impedimentos y factores posibilitadores

Los factores que impiden o facilitan la colaboración interinstitucional en torno a la seguridad son en gran parte los factores que impiden o facilitan la colaboración entre las organizaciones de ayuda humanitaria en general, aunque la seguridad es un tema que puede agudizar sensibilidades particulares.

Tabla 1: Impedimentos y factores facilitadores de la colaboración en materia de seguridad

Los factores que pueden impedir la colaboración en torno a la seguridad	Los factores que pueden facilitar la colaboración en torno a la seguridad
• Falta de compromiso y apoyo por parte de la organización. • Diferencias en enfoques, por ejemplo en relación con la seguridad armada. • Gobernabilidad ineficaz. • Falta o pérdida de transparencia y confianza, por ejemplo, porque la información delicada no se ha tratado con discreción. • Sospecha e interferencia de las autoridades. • Contratación de personal y problemas de retención de personal. • Diferentes o diversas prioridades y volumen general de trabajo pesado. • Financiamiento inadecuado.	• ONG con autonomía de dirección y gestión, dando una impresión positiva. • Metas y objetivos realistas compartidos. • Apropiado para la situación. • Liderazgo y gobernabilidad eficaz. • Personal, capacidades y recursos apropiados. • Mecanismos de presentación de informes fáciles de usar. • La información es tratada con sensibilidad y confidencialidad. • Se provee a los participantes con un análisis detallado y oportuno. • El deterioro en el entorno de la seguridad conduce a las ONGs a cuestionar su gestión de la seguridad. • Acceso a financiamiento adecuado y previsible para la seguridad.

Es importante tener presente que una organización puede llegar a apoyarse demasiado en los mecanismos interinstitucionales, hasta el punto de que remplaza sus esfuerzos internos para mantener activamente la propia gestión de seguridad de la organización. Es importante asegurar que el mecanismo de colaboración interinstitucional provee a una organización capacidad adicional, y que no desplaza los propios mecanismos.

1.4 Transferir los riesgos de la seguridad

En el trabajo humanitario es común que una organización diseñe y tenga la autoría de parte o de todo un programa, pero que sea implementado por otra. Trabajar con o mediante otras organizaciones o asociaciones – sean ONGs, organizaciones de base comunitaria o contratistas privados – puede ser más rentable (costo-eficiencia), o ser parte de una estrategia deliberada para fortalecer las capacidades locales. La transferencia de riesgos pasa a ser un componente de una estrategia de seguridad operacional cuando una organización busca conscientemente a alguien para llevar a cabo ciertas actividades en un contexto de alta inseguridad.

Hay una distinción fundamental entre transferir los riesgos de seguridad al personal nacional de la organización (para quienes la organización tiene una

responsabilidad legal clara) y transferir los riesgos a entidades que tienen su propia identidad jurídica. En el primer caso, la organización puede concluir que los riesgos para el personal nacional e internacional son relativamente semejantes y que tanto el personal internacional como el nacional no deben ser enviados a aéreas que se consideran muy peligrosas. De manera alternativa, basado en una evaluación de riesgos sólida, la organización puede determinar que el personal nacional y el internacional se enfrentan a riesgos diferentes. La evaluación de riesgos realizada por la organización puede confirmar un riesgo más alto para el personal internacional. La decisión puede ser retirar al personal internacional, y dejar al personal nacional para que gestione y supervise el programa. En estos casos el personal nacional tendrá mayor autoridad, lo que puede acrecentar la presión a la que se puedan ver sometidos y lo riesgos que corren. Es importante que las organizaciones evalúen cuando esto traspasa el umbral de aceptación del riesgo. Esto es considerablemente más difícil de hacer si el personal internacional (y posiblemente nacionales de fuera de la localidad), ya no están presentes. Es igualmente difícil determinar cuando la situación de seguridad ha mejorado lo suficiente como para que el personal internacional y nacional no local regrese.

Las entidades que tienen su propia identidad jurídica son responsables totales de la gestión de la seguridad de su personal y de los bienes, así como de la mitigación de los riesgos. En este sentido, la organización que transfiere el riesgo no tiene responsabilidad legal de proveer apoyo en asuntos relacionados con la seguridad. No obstante, esto no descarta una posible responsabilidad ética y moral, acompañada de la responsabilidad práctica de asegurar que se han tenido en cuenta las necesidades operacionales y de seguridad para que el trabajo pueda llevarse a cabo. Las opciones para brindar apoyo a la parte implementadora abarcan:

- Evaluar conjuntamente con el implementador los riesgos de seguridad y el umbral de riesgo aceptable, de manera que ambos actores tengan una idea clara de cuáles serían los posibles riesgos, permitiendo que la parte implementadora (y su personal) den su consentimiento informado. Esto debe incluir un examen periódico de la evolución de los riesgos.
- Evaluar conjuntamente la capacidad del implementador para gestionar los riesgos de seguridad y, si es necesario, fortalecer las capacidades, por ejemplo, mediante cursos de capacitación, delegar un asesor de seguridad y examinar periódica y conjuntamente las medidas para la mitigación de los riesgos de seguridad y de los procedimientos de la gestión de incidentes críticos.
- Esforzarse de manera continua por extender la cobertura apropiada de seguro médico y actos malignos contra el personal del implementador, o por lo menos para aquellos más expuestos a riesgos.

- Esforzarse para transferir las capacidades de seguridad al implementador en forma de aportes materiales (tales como equipos de comunicación s y vehículos), información y análisis, y capacitación

Asimismo, habrá que convenir un proceso a seguir en los casos en que una organización crea que ya se ha alcanzado el umbral de riesgo aceptable. Si a la organización que controla las actividades le preocupan los riesgos potenciales de la parte implementadora, pero no puede ofrecer ayuda práctica para mitigarlos, podría muy bien decidir no pedirle que lleve a cabo el trabajo.

1.5 El país anfitrión y la gestión de la seguridad

Un aspecto que a menudo se pasa por alto en la gestión de la seguridad es el papel que desempeña el país anfitrión. Nominalmente, las autoridades estatales son las responsables de la seguridad de sus ciudadanos y de toda persona (observante de la ley) que esté de paso o resida en su territorio nacional. En los contextos de guerra, esta protección está consagrada en las Convenciones de Ginebra y los principios de la Ley Humanitaria Internacional. Los Estados tienen el deber de difundir esta Ley, formar personal militar o de otra índole en cómo aplicarla y cómo tratar aquellos casos de individuos sospechosos de violaciones. Una serie de otras convenciones y marcos clave, propulsados principalmente por la ONU, buscan definir la situación de la seguridad para los trabajadores humanitarios y estipular las responsabilidades del estado en este punto.

Convenciones, marcos y resoluciones clave sobre la seguridad de los trabajadores humanitarios[4]

- Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado (1994)
- Declaración Presidencial del Consejo de Seguridad sobre la Protección del Personal de la ONU en Zonas de Conflicto (2000)
- La Seguridad del Personal de las Naciones Unidas – Informe del Secretario General (Octubre 2004)
- Resolución del Consejo de Seguridad 1502, que condena toda forma de violencia contra aquellos que participan en las operaciones humanitarias y exhorta a los Estados para que aseguren que los crímenes contra dicho personal no queden impunes (2003)
- Resolución de la Asamblea General 59/211 sobre la Seguridad del personal humanitario y la protección del personal de la ONU (2004)
- Protocolo Opcional de la Asamblea General 60/123 (2006)

La relación entre las organizaciones de ayuda humanitaria y el Estado puede ser delicada, particularmente cuando el Estado es una de las partes beligerantes en un conflicto. En la mayoría de los casos, las organizaciones no desean que el Estado provea protección directamente para los trabajadores humanitarios; por el contrario, prefieren distinguir entre la provisión de seguridad en el entorno (el entorno general de seguridad en el cual tiene lugar el trabajo humanitario) y seguridad cercana (como escoltas en viajes y la protección de la propiedad). Disposiciones demasiado protectoras del Estado pueden aumentar la inseguridad de las organizaciones de ayuda humanitaria debido a percepciones de parcialidad, y pueden dificultar más las labores de la organización para responder imparcialmente a las necesidades si el acceso depende de la policía estatal o de escoltas militares. Hay que tener presente que las organizaciones de ayuda humanitaria no tienen que aceptar protección armada de las autoridades, pueden considerar que la policía local no puede o no tiene la voluntad para actuar contra grupos de criminales, y pueden ser reacias a involucrar a las autoridades en la resolución de una situación de secuestro o toma de rehenes. Otros puntos clave para tener presente incluyen:

- El análisis del contexto puede ser percibido como una actividad política indebida.
- Las evaluaciones de la seguridad y el monitoreo de las amenazas pueden ser percibidas como dando a entender que las autoridades no pueden mantener la ley y el orden. Más problemático, tales evaluaciones pueden ser percibidas como acopio de inteligencia.
- Fuerza armadas gubernamentales envueltas en operaciones de combate pueden crear riesgos de seguridad para las organizaciones de ayuda humanitaria.
- Las autoridades pueden denegar el permiso a una organización de ayuda para desplegar equipo de telecomunicaciones, especialmente radios, las cuales la organización considera esencial para su gestión de la seguridad.
- Fuerzas de seguridad gubernamentales mal equipadas y mal pagadas pueden expresar resentimiento a las organizaciones de ayuda humanitaria por su relativa buena condición económica pudiendo buscar requisar o saquear sus bienes.
- La decisión de evacuar al personal, especialmente al personal internacional, tiene connotaciones políticas, y puede causar preocupación a las autoridades.

Segunda Parte
Enfoques estratégicos y operacionales de la gestión de la seguridad

Capítulo 2
Evaluación de riesgos

La evaluación correcta de riesgos es un componente crítico de la buena gestión de la seguridad, y un terreno donde las organizaciones de ayuda humanitaria han progresado considerablemente en los últimos años. El pensamiento actual sobre la buena práctica sostiene que las organizaciones deben conducir una evaluación de los riesgos de seguridad antes de comenzar operaciones en un nuevo lugar, y que esta información debe contribuir al diseño del programa desde su inicio. El objeto del ejercicio es ayudar a determinar el nivel de riesgo al llevar a cabo un programa, y sopesar este riesgo contra los beneficios que el programa proporciona a la población que se está ayudando. La evaluación de los riesgos de seguridad no es algo que una vez terminado se ha de guardar, sino que se debe tratar como un documento vivo que se consulta y se revisa con frecuencia a medida que la situación cambia. Por lo tanto, la evaluación de los riesgos de seguridad, y el análisis de riesgo-beneficio resultante, sufrirá alteraciones con cualquier cambio importante que se produzca en el contexto operacional (político, económico, demográfico), cuando los programas comienzan, terminan o se amplían a nuevas zonas, o antes de acontecimientos especiales.

Este capítulo ofrece orientación sobre la evaluación de riesgos, basada en la última corriente de pensamiento en el sector. Se inspira en una serie de modelos actualmente en uso, en particular la evaluación de riesgos de seguridad de la ONU (UN SRA), que ha sido adoptada (y adaptada) por importantes ONGs operacionales.

2.1 La importancia de la evaluación de riesgos sistemática

Es necesario que la evaluación de riesgos se haga de forma estructurada y disciplinada porque, como seres humanos, normalmente nos inclinamos a ser subjetivos. La subjetividad puede crear una imagen distorsionada reflejando nuestra inconsciente parcialidad. La investigación psicológica ha mostrado que los seres humanos:

- Exageran los riesgos espectaculares aunque raramente se den, mientras que restan importancia a los riesgos más frecuentes y comunes.
- Reaccionan con intensidad ante las amenazas inmediatas y con un cierto nivel de indiferencia ante las amenazas a largo plazo.
- Reaccionan rápidamente ante los cambios extraordinarios súbitos, mientras que son lentos para adaptarse a los cambios que ocurren lentamente y a largo plazo (el síndrome de la rana hervida).

- Tienen problema con valorar el riesgo en situaciones y experiencias desconocidas.
- Sobreestiman los riesgos de los cuales se continúa hablando, y subestiman los riesgos que son tan comunes que casi no llaman la atención (por ejemplo, los accidentes de automóvil).
- Subestiman los riesgos que están dispuestos a correr, y sobreestiman los riesgos en situaciones que no pueden controlar.
- Sobreestiman los riesgos que afectan a sus propias comunidades, y subestiman los riesgos que afectan a otras.

El propósito de este manual es ayudar a los profesionales sobre el terreno a gestionar los riesgos. La gestión de los riesgos comienza con intentar hacer una evaluación disciplinada y razonada. Lo instintivo no es suficiente. Al mismo tiempo, la evaluación de riesgos no debe convertirse en algo raro y de dominio exclusivo y especializado del gestor o máximo responsable. Esta persona debe asegurarse que el sistema es inclusivo, solicitando perspectivas e información de todo el personal, con el fin de crear un entendimiento común del riesgo y un sentido de responsabilidad compartida para tomar las medidas de seguridad necesarias.

2.2 Definiciones clave

2.2.1 Entender el concepto de riesgo

El riesgo es una medida de vulnerabilidad ante amenazas en el entorno. En otras palabras, el riesgo es acerca del potencial de daño: la posibilidad de que suceda algo lesivo y la extensión del mismo si ello ocurre. Los conceptos fundamentales son 'amenaza', 'vulnerabilidad' riesgo y 'mitigación/reducción del riesgo'. En el contexto de la gestión de la seguridad, una *amenaza* es cualquier cosa que pueda causar daño o pérdida, mientras que *vulnerabilidad* se refiere a la *probabilidad* de verse confrontado con una amenaza, y las *consecuencias* o el *impacto* sí esto sucede y cuándo. La combinación de amenaza y vulnerabilidad ante esa amenaza constituye el *riesgo*.

Las medidas de *mitigación del riesgo* o *reducción del riesgo* son acciones para reducir el riesgo. Básicamente hay tres maneras de hacer esto, ninguna de las cuales son mutuamente exclusivas:

- Eliminar o disminuir la amenaza misma.
- Reducir exponerse ante la amenaza.
- Tomar medidas para asegurar que, cuando se confronta una amenaza, el impacto será limitado.

Identificar las amenazas que pueden enfrentarse, y las vulnerabilidades ante ellas, requiere una evaluación total del entorno en el cual la organización está

trabajando, y lo que se puede lograr allí. Las secciones siguientes cubren los componentes básicos de este proceso analítico:

1 El análisis del contexto como fondo esencial para entender las amenazas potenciales.
2. El análisis del programa para clarificar los objetivos prioritarios de la organización en el lugar y determinar sus capacidades.
3. El análisis de las amenazas, para identificar y entender a aquellos que podrían causar daño a la organización o a los programas.
4. El análisis de las vulnerabilidades, para entender la exposición de la organización a las amenazas, los puntos débiles y la manera en que la organización puede verse afectada.

Se utiliza toda esta información para producir un análisis de riesgos, el cual está diseñado para que la organización pueda determinar si el nivel de riesgo en un entorno dado es aceptable. El proceso de evaluación descrito en este capítulo culmina en una matriz que señala los riesgos según su probabilidad e impacto; a continuación se da un ejemplo.

Tabla 2: Análisis de riesgos

		Impacto				
		Insignificante	**Menor**	**Moderado**	**Grave**	**Crítico**
Probabilidad	**Muy probable**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**	**Muy alto**	**Muy alto**
	Probable	**Bajo**	**Medio**	**Alto**	**Alto**	**Muy alto**
	Moderadamente probable	**Muy bajo**	**Bajo**	**Medio**	**Alto**	**Alto**
	Improbable	**Muy bajo**	**Bajo**	**Bajo**	**Medio**	**Medio**
	Muy improbable	**Muy bajo**	**Muy bajo**	**Muy bajo**	**Bajo**	**Bajo**

Fuente: InterAction, Gestión de riesgos de la seguridad: Enfoque ONG 2010.

Los modelos de evaluación de riesgos varían en complejidad y nivel de detalle de organización a organización, y no hay un modelo único que se adapte a todas las organizaciones. Esta sección tiene el objetivo de explicar cuáles son los pilares básicos y presentar las herramientas que han sido útiles para los gestores de la seguridad y el personal en el terreno en las organizaciones de ayuda humanitaria. El modelo apropiado de evaluación de riesgos para su organización es aquel que se determina que puede ser tanto entendido como utilizado sistemáticamente por el personal en el terreno, y que tendrá un valor añadido al proceso de gestión de la seguridad.

2.3 Análisis del contexto: saber dónde uno está

La buena gestión de la seguridad, como la buena programación, requiere entender de manera sólida el entorno local y el rol – tanto real como percibido – que las organizaciones de ayuda humanitaria desempeñan allí. Lo ideal es que la organización buscará un profundo conocimiento del contexto para cada escenario en beneficio de los programas pero en caso de no ser así, la gestión de la seguridad puede actuar – y servir- como un impulso legítimo para hacerlo. Entendido de este modo puede contribuir de manera importante a la capacidad de la organización para anticipar las amenazas.

El desarrollo y mantenimiento de un conocimiento profundo del contexto tiene implicaciones prácticas. Por ejemplo, significa invertir tiempo del personal en un análisis inicial y un monitoreo continuo, incorporándolo en las sesiones informativas para los recién llegados y los que transfieren el trabajo a sus sucesores. La falta de tiempo durante una emergencia aguda y un continuo cambio de personal son limitaciones que se deben superar, no existen excusas. En la práctica, el desarrollo del conocimiento del contexto es un proceso continuo e interactivo, pero en este documento se presenta en diferentes pasos o fases. (Cabe observar, que la mayoría de los modelos de evaluación de riesgos operacionales omiten el desarrollo del conocimiento del contexto de manera profunda como se sugiere aquí, y comienza con el segundo paso: análisis/evaluación de programas. No obstante, se incluye en este volumen como ejemplo de la buena práctica, aunque posiblemente sólo alcanzable a lo largo de un extenso período de tiempo en un determinado entorno.

Invertir en un buen análisis de contexto no significa 'politizarse' o comprometer el principio de neutralidad que sostiene el espíritu y la iniciativa humanitaria. El punto crítico no es la 'neutralidad' autoproclamada de una organización, sino cómo sus acciones y palabras son percibidas por los actores principales y de mayor relevancia Si las organizaciones quieren ser percibidas como neutrales, necesitan tener sentido común y entender los intereses, las preocupaciones y las percepciones de muchos actores en su entorno operacional – y manejar activa y constantemente su propia posición e imagen.

2.3.1 Análisis del contexto general

El análisis del contexto general comienza con un conocimiento básico de los orígenes del estado moderno y su historia, incluyendo los legados coloniales, si los hay; sus relaciones con los vecinos clave y los estados poderosos; y la situación política interna general, incluyendo la naturaleza del gobierno, la situación política del partido, la celebración de elecciones y la manera y proporción en que la población interactúa con el gobierno y como ha padecido la acción del gobierno en sus vidas. Otros puntos a considerar incluyen:

- Cualquier lucha social entre grupos o regiones por recursos, territorio o control del gobierno, o agravios por discriminación o exclusión.
- Grupos de identidad (por ejemplo, basados en la religión, casta, clase o etnicidad,), y cómo se ha utilizado la ideología, los mitos y los símbolos para movilizar a estos grupos.
- La religión y la ideología social y política: principales creencias, símbolos y aspectos de sensibilidad y respeto.
- Las estructuras sociales tradicionales utilizadas para gestionar los conflictos y conservar las normas, y si aún están vigentes o ejercen influencia.
- Las normas y los códigos sociales que gobiernan y determinan el comportamiento público, la vestimenta y la interacción entre hombres y mujeres.

2.3.2 Análisis detallado de conflictos y violencias

Una vez que la visión genérica está clara, un análisis más detallado de los conflictos y las violencias ayudará a clarificar las motivaciones y las fuentes de las amenazas. Aunque las raíces de un conflicto pueden a menudo desconcertar a los extranjeros en todo caso el entender cómo se produjo por primera vez el conflicto no siempre explica lo que está sucediendo hoy en día. El análisis de conflictos debe también encontrar otros problemas más inmediatos. De este modo, el origen de la lucha palestina en los territorios ocupados no explica qué es lo que ha llevado a la confrontación violenta entre Hamás y Fatah en años recientes. Algunas veces, múltiples conflictos están interrelacionados. Las tensiones y los brotes de violencia en una ciudad como Karachi, en Pakistán, pueden activar

Análisis de la violencia en Argelia

Las organizaciones de ayuda humanitaria que responden a inundaciones o a un terremoto en Argelia, o que tienen una oficina en el país, harían bien en entender la naturaleza compleja de la violencia social y política. Uno de los episodios críticos en Argelia es la violenta guerra civil (1991 a 2002) entre el estado respaldado por occidente y los insurgentes islamitas tras la victoria islamita en las elecciones locales en 1990. El conflicto, que dejó tras sí gran número de argelinos muertos, incluyó también ataques sobre objetivos occidentales. Sin embargo, hay otros capítulos importantes de violencia política en Argelia. Entre ellos, la brutal guerra entre los franceses y el movimiento de independencia argelino, y el tratamiento ejercido sobre los 'colaboradores' en manos del Estado argelino una vez asegurada la independencia. Otro aspecto está relacionado con el surgimiento reciente en Argelia del ala de Al-Qaeda en África del Norte, que tiene sus raíces en la guerra civil de Argelia pero que está también conectada con las redes islamistas radicales mundiales. Al-Qaeda asumió responsabilidad por el atentado de la oficina de la ONU en Argel en 2007.

la dinámica Shia-Sunni, las tensiones entre las poblaciones autóctonas y los 'inmigrantes' (es decir, aquellos que llegaron durante la Partición) la gente que vive en la ciudad, el comercio de armas y drogas, la política nacional de Pakistán o el Islam radical. Cualquiera de ellos y todos estos factores pueden constituir una fuente de amenaza. Un buen análisis de conflictos no centra su atención sólo donde la violencia es visible. La violencia va precedida de tensiones que pueden ser menos visibles: las 'profundas divisiones' y las 'líneas divisorias en una sociedad. Estos aspectos se deben también explorar y entender.

Entender la naturaleza y la estructura de la violencia ayuda a anticipar dónde podría irrumpir, cuán intensa podría ser y la probabilidad de que los trabajadores humanitarios puedan ser afectados por ésta. Pero ésta no es una ciencia exacta. En los contextos de conflictos 'tradicionales' donde las líneas divisorias de la contienda son claras, como Etiopía-Eritrea, Angola y los Balcanes, las amenazas son más fáciles de anticipar que en la insurgencia guerrillera: aunque el riesgo de una emboscada, un ataque y fuga de los atacantes, un mina enterrada en un camino o una masacre de civiles existe en ambos casos, es probablemente más fácil juzgar o anticipar en el primer caso que en el segundo. Lo importante es hacer preguntas que conduzcan a un mejor entendimiento del contexto en cuestión, yendo más allá de la impresión generalizada de que la violencia es siempre la misma en todas partes.

Una cuestión clave es si la violencia es al azar y descentralizada, u organizada y focalizada. ¿A quién está dirigida y por qué?, ¿intenta ser llevada a cabo por grupos armados organizados, grupos pequeños o un solo individuo, o pandillas? La motivación de la violencia, ¿es de carácter político o criminal/beneficio económico o por ambas cosas? ¿Ha incrementado la intensidad o la peligrosidad de la violencia? Los asaltos (de casas y oficinas) y la criminalidad en las carreteras son dos tipos diferentes de amenaza, y cada una puede implicar niveles de violencia diferentes, desde poco o nada al asesinato. En Darfur muchas de las organizaciones de ayuda humanitaria observaron un incremento en la dureza o gravedad de la violencia cometida por los criminales contra sus choferes a medida que transcurría el conflicto, mientras que previamente la mayoría de los incidentes habían dejado a las víctimas físicamente ilesas.

En los Balcanes, la violación se utilizó como un arma de limpieza étnica para desmoralizar al oponente. En general, el personal internacional corría menos riesgo que el personal local. En contraste, en Sierra Leona la violación se generalizo menos como táctica de guerra sino más bien como táctica para subyugar y aterrorizar a las comunidades civiles y brutalizar a los (niños) soldados que la cometían. En tal entorno el personal internacional correrá el mismo riesgo que el personal nacional, especialmente si hay poco respeto o consideración por

la opinión (occidental) en política internacional. Si bien el número de incidentes registrados son pocos, los asaltos sexuales violentos contra trabajadores humanitarios en la RDC y Darfur indicaron intencionalidad deliberada para aterrorizar a la comunidad internacional de ayuda humanitaria.

La violencia no está siempre vinculada con conflicto. Por ejemplo, aunque Guatemala ya no está envuelta en un conflicto activo, la tasa de homicidios es más alta que durante la guerra civil, y la violencia, en gran parte ligada al crimen, está vastamente extendida. Se deben investigar las pautas criminales de forma genérica en el entorno y determinar cuáles son las principales amenazas criminales (secuestro, violación, robo armado, robo y asalto de vehículos). En algunos lugares la violencia puede ser estacional. En Chad, por ejemplo, hay tendencia a la ausencia de ataques durante la estación de las lluvias. Paradójicamente, el período justo después del término de un conflicto podría ser especialmente difícil de gestionar debido a que los ex- combatientes pueden quedarse sin una fuente de ingresos.

2.3.3 Análisis de los actores

El análisis de los actores se centra en los principales actores y grupos que potencialmente afectan a la seguridad. Hay dos pasos a seguir: primero, hacer una lista de todos los actores relevantes, luego visualizar las relaciones entre ellos. Este es un ejercicio exploratorio. Debe ser continuo y sin lugar a dudas inicialmente habrá muchas más preguntas que respuestas. Entre los actores relevantes estarán los diferentes grupos armados que se enfrentan entre sí, y los participantes nacionales e internacionales que tratan formalmente de mitigar y mediar en el conflicto. Para cada uno de estos actores se debe de hacer una lista de los objetivos que han declarado (si se conocen). Los actores nacionales y locales podrían también incluir a la clase media, grupos de estudiantes radicales, sindicatos, grandes terratenientes, militantes religiosos o nacionalistas radicales, medios de comunicación local, ONGs locales y líderes tradicionales. Los actores internacionales y regionales potencialmente importantes podrían ser Estados vecinos, organizaciones intergubernamentales, empresas transnacionales, diplomáticos y organizaciones de derechos humanos y humanitarios, así como los grupos de la diáspora.

Para ilustrar la interacción entre los diferentes actores se puede trazar líneas entre ellos para representar los diferentes tipos de relaciones – para mostrar, por ejemplo, qué financia a quién, cuáles son los grupos hostiles entre sí y quién compite por territorio en una región particular. Nuevamente, aunque no pudiera saberse la respuesta, el primer paso es hacer preguntas pertinentes. No hay que sorprenderse si diferentes personas ofrecen diferentes interpretaciones de estas relaciones. Las relaciones son complejas, y asomarán diferentes dimensiones en diferentes tiempos.

A medida que se profundiza en el análisis puede devenir de forma aparente que los grupos de aliados, o actores individuales, no son tan monolíticos u homogéneos como lo parecían a primera vista. Podría haber faccionalismo y luchas por el poder dentro del gobierno o dentro de un movimiento de resistencia; diferentes organizaciones de la ONU y ONGs pueden tener diferentes opiniones y perspectivas; los actores políticos internacionales pueden estar disputándose entre ellos el liderazgo en el proceso de gestión del conflicto. Mientras más se pueda conocer respecto de la postura de una organización o individuo dentro de lo que parece ser un grupo de intereses comunes, más matizada será la relación que puede cultivarse. Este ejercicio proveerá también una herramienta práctica para dar instrucciones a los recién llegados y los que les sucedan.

2.3.4 Entender a los grupos armados

Entender a los grupos armados es un tema altamente sensible. También es vital entender cómo y por qué la presencia y los programas de la organización pueden ser manipulados o amenazados. Nuevamente, llegar a comprender todo esto es un proceso gradual. Habrá que prestar atención a:

- La ideología de un movimiento/organización. Entender algo de la visión del mundo de los actores clave en el conflicto ayudará en los debates y las negociaciones, y tal vez también en la lectura y la interpretación de las declaraciones públicas y las comunicaciones que pueden incluir una 'advertencia' implícita a la organización y sus actividades. ¿Cuáles son las razones y la justificación de su lucha? Y, ¿cómo aparecen las organizaciones de ayuda humanitaria y los actores de la política internacional en esa perspectiva? ¿Qué símbolos y mitos utilizan?
- La organización y la estructura de mando y control. Se debe tratar de determinar cómo se organiza un cierto grupo: si hay una jerarquía clara, quiénes son los líderes y en qué medida está descentralizado el poder decisorio. Quiénes son las personas apropiadas con las cuales negociar, y qué tipo de resultado práctico se puede esperar de un acuerdo formal con ellos.
- El 'contrato social' entre un grupo armado y la población civil. Mientras más abusivos son los grupos armados contra los civiles bajo su control, es probable que sea más difícil y peligroso para la organización humanitaria.

Por último, si la presencia y los programas de una organización de ayuda humanitaria se perciben como una amenaza o debilitan la autoridad y el control de un grupo armado sobre una población civil, éste puede muy bien buscar intimidar a esa organización o tomar represalias contra ella.

2.3.5 La base de los recursos y la economía de guerra

El hecho de estar presente en una zona puede contribuir o amenazar a la base de los recursos de un grupo armado. Además de necesitar armas y municiones, los grupos armados necesitan alimentos, medicinas, transporte y abastecimientos de otro tipo, y dinero para perseguir sus objetivos. Muchos conflictos modernos han sido suscritos y sostenidos por 'economías de guerra', incluyendo el comercio ilegal y casi legal de armas, drogas, diamantes, petróleo, minerales y otros materiales. Una organización de ayuda humanitaria puede verse amenazada por un ataque directo para despojarla de sus bienes, o puede enfrentar una situación en la que los beneficiarios y sus comunidades locales se encuentran amenazados por los grupos armados para controlar los recursos locales. Donde hay pocos recursos alternativos las organizaciones de ayuda humanitaria cobran más importancia en la economía de guerra; esto las vuelve más vulnerables. Si su presencia o actividades tienen lugar en una zona sensible, donde se explotan los recursos naturales que sustentan la economía de guerra, o a lo largo de rutas de exportación/importación, pueden ser percibidas como obstáculos o como testigos indeseables. Los programas de ayuda pueden también complicar directamente la operación de reclutamiento, por ejemplo con la introducción de programas generadores de ingresos para ex combatientes, o indirectamente, por ejemplo con el apoyo a labores escolares y la rehabilitación agrícola y por tanto ofreciendo 'medios de sustento' alternativos a los varones jóvenes.

2.3.6 La historia de las intervenciones de ayuda en el país

Muchos contextos han tenido una larga historia de trabajo de ayuda internacional. Los afganos pueden haber conocido la violencia y la guerra durante 30 años, y muchos han experimentado la ayuda internacional por 25 años, en Afganistán y en los campos de refugiados en Pakistán y en Irán. La población en Haití ha visto repetidas intervenciones internacionales para estabilizar el país y encaminarlo política y económicamente. Y sin embargo, muchos afganos y haitianos se quejarían de que siguen siendo más pobres que nunca. Muchas poblaciones reconocerán que, en una ocasión u otra, han recibido algún beneficio tangible, pero son escépticos, si no cínicos, acerca de la eficacia de la ayuda a largo plazo y los motivos de las organizaciones de ayuda humanitaria. Además, las elites políticas locales pueden sentirse molestas por la predominancia de una 'comunidad internacional' que habla de la propiedad nacional y las prioridades nacionales, pero que también a veces se siente más como una potencia colonizadora. La historia de la ayuda y cómo ha sido percibida históricamente por los beneficiarios y las comunidades anfitrionas es, por tanto, otra importante consideración, como lo es la práctica pasada de cada una de las organizaciones de ayuda humanitaria en el país o localidad específica. Algunas organizaciones han estado operando en los mismos entornos por décadas, de modo que esta historia será vital

para entender el contexto y para el análisis de los programas, que se abarcan en la próxima sección.

2.4 Análisis de programas: conocer quién es uno y qué es lo que uno quiere hacer

Una apreciación general de los riesgos de la seguridad debe tomar en consideración la decisión de iniciar o continuar el trabajo del programa en un entorno dado. Las próximas consideraciones críticas son las misiones y los mandatos, las prioridades específicas de los programas y la capacidad de gestionar los riesgos de seguridad. Las subsecciones siguientes cubren los puntos esenciales del por qué, dónde y qué componentes de análisis del programa.

2.4.1 Misión y mandato

Existe cierta confusión respecto de la distinción entre 'mandato' y 'misión'. Las organizaciones no gubernamentales tienen genéricamente un propósito auto atribuido que refleja los valores subyacentes de la organización y su razón de ser. Podemos llamar esto la 'misión de la organización', a menudo reflejada en una 'declaración de la misión'. El mandato difiere de la misión en el sentido que éste lo da una otra entidad. Por ejemplo, entidades como la Naciones Unidas o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) tienen un mandato de sus Estados miembros. Dicho mandato puede ser bastante específico: ACNUR, por ejemplo, tiene un mandato para trabajar con refugiados, y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) tiene un mandato para trabajar sobre los derechos humanos. Clarificar esto no es sólo una distracción: si una organización tiene un mandato, la expectativa de que tiene que estar presente en un lugar en particular es más fuerte; para las organizaciones con una misión auto atribuida, la elección de mantenerse alejadas de una situación difícil y peligrosa yace más en sus manos, es decir en su propia decisión. Donde la población de refugiados es considerable, ACNUR *debe* estar presente; donde hay flagrantes violaciones de los derechos humanos, la OACDH *debe* prestar su atención a ello; donde hay un número importante de niños necesitados, UNICEF *tiene* que tomar parte de alguna manera.

Cómo las organizaciones entienden sus mandatos o misiones influye sobre su tolerancia general de los riesgos. Cuando hay una situación candente, algunos actores pueden acudir allí en multitud – CICR, MSF, ACNUR, periodistas y defensores de los derechos humanos, por ejemplo. Otras organizaciones cuyo propósito es esencialmente el desarrollo, y basado en trabajar a través de estructuras gubernamentales, pueden suspender sus operaciones o retirare. Algunos de los organismos de la ONU y muchas de las ONGs grandes llevan a cabo programas de ayuda tanto en el contexto humanitario como

del desarrollo. Por lo general, las organizaciones cambiarán la modalidad de los programas cuando ocurre una emergencia o crece la inestabilidad, necesitando a menudo un cambio en las operaciones y en los perfiles del personal a fin de reunir los conocimientos y capacidades apropiadas. Las misiones y los mandatos pueden también crear vulnerabilidades.

El término 'misión' se utiliza también en un sentido más preciso para describir lo que las organizaciones desean lograr en un contexto en particular. Podemos llamar esto la 'misión en el terreno'. Esto puede también ofrecer algunos criterios en cuanto a lo que hay que hacer: si la misión tiene que proveer servicios de salud de emergencia en una zona de conflicto o capacitación profesional en una zona inestable, las organizaciones pueden decidir suspender las operaciones o retirarse cuando las circunstancias llegan a un punto en que ya no pueden cumplir con su misión: muchas acciones de saqueo de medicina y equipamientos de salud, o la situación se ha deteriorado a tal medida que lo puestos de trabajo para los cuales la organización brinda formación ya no se pueden ofrecer.

2.4.2 Los objetivos

Desde el punto de vista de la seguridad, una organización puede o no puede tener la opción de preguntar si necesita entrar o permanecer en un entorno peligroso. Elegir estar en una zona peligrosa implica preguntar cuál es la relación de los riesgos incurridos con lo que la organización desea hacer. Quién se va y quién se queda y a dónde hay que dirigir los recursos existentes es algo que hay que decidir en base a la urgencia y la intensidad de las necesidades humanitarias, sopesado contra el "deber de prudencia y diligencia" para mantener la seguridad del personal. Si la misión que se intenta llevar a cabo no es para salvar vidas o asistir donde el sufrimiento es agudo, es razonable detenerse a pensar si vale la pena continuar operando en condiciones de extrema inseguridad. Hay que evaluar si los programas constituyen un aspecto crítico de la ayuda provista. El trabajo, ¿está realmente salvando vidas o sustentando el bienestar? ¿Cuáles serían las consecuencias para los beneficiarios directos si se suspendiese? ¿Cuáles serían las consecuencias para otras organizaciones (por ejemplo, otras ONGs, los servicios de salud locales) que dependen de este programa? Estas preguntas son también relevantes para la decisión de entrar en un país, volver a entrar después de una evacuación o ampliar geográficamente (y temáticamente) los programas dentro del país.

2.4.3 Ubicación

¿Dónde se llevarán a cabo los programas? Es vital explicar claramente cuál es el radio geográfico de la presencia operacional. Hay que agrupar

las actividades por su ubicación geográfica, asegurándose de considerar todos los servicios apoyados o visitados por el personal, y las residencias y las rutas utilizadas. Además, es importante observar cuáles son las otras organizaciones de ayuda humanitaria (y cuántas, con un número estimado de personal) y qué otros actores internacionales y nacionales están presentes y operando en el mismo entorno, y qué tipo de programas se están llevando a cabo allí.

2.4.4 Capacidades

Existe un conjunto de capacidades básicas que son determinantes para la gestión de los riesgos de seguridad, en particular los recursos financieros, las competencias clave y el personal y el tiempo dedicados a la gestión.

- *Los recursos financieros*. La gestión de los riesgos de seguridad no es una empresa gratuita. Habrá que hacer un presupuesto adecuado para cubrir los costos financieros asociados con una gestión eficaz de la seguridad. Los responsables de la planificación tendrán que estar seguros de que podrán movilizar los fondos necesarios cuando los necesitan.
- *Competencias*. Si bien es posible contratar externamente competencias específicas en la forma de consultores, a la hora de la gestión de la seguridad es importante desarrollar las competencias básicas dentro de la organización. Debe hacerse una distinción entre la concienciación y el conocimiento por una parte y las capacidades basadas en la experiencia real por la otra. Dar responsabilidades de gestión a alguien que tiene conciencia pero sólo conocimiento limitado y carece de experiencia práctica real es irresponsable en un entorno de alto riesgo. Tener una proporción más baja de personal con experiencia que de personal inexperto en un entorno de alto riesgo, tampoco es una buena idea – y ciertamente indica la necesidad de prestar atención al desarrollo del personal.
- *El personal y el tiempo dedicados a la gestión*. Incluso si hay dinero y personal disponible, poco significa salvo que la gente dedique tiempo a la gestión de la seguridad como una responsabilidad principal que forma parte de la descripción de su trabajo. La contratación externa de consultores para la planificación de la seguridad no sustituye la dedicación del tiempo necesario para desarrollar y mantener una estrategia y unos planes de seguridad eficaces.

2.4.5 ¿Quedarse o irse?

Las consideraciones anteriores pueden resumirse en una simple hoja de preguntas:

- El ‘mandato’ o la ‘misión de la organización’, ¿indican que debería estar operando en este entorno?

- El hecho de estar presente y operando, ¿significa que los programas satisfarán las necesidades humanas básicas?
- Si es necesario y apropiado que la organización esté presente, ¿tiene las capacidades (financieras y competencias) para gestionar los riesgos de seguridad?
- Si no es así, ¿pueden éstas desarrollarse o incorporarse rápidamente?
- Una vez que los recursos financieros y humanos están en su lugar, ¿se dedica suficiente personal y tiempo a la gestión de riesgos de la seguridad?

Si la respuesta es 'no' a cualquiera de estas preguntas, hay que pensar seriamente antes de proseguir, por lo menos hasta que la situación mejore o se disponga de capacidades adecuadas (dinero, personal competente y tiempo) para gestionar los riegos. Hay varias alternativas válidas a la presencia física de un programa, incluyendo la canalización de fondos u otros recursos a través de organizaciones que están mejor situadas para operar en el entorno en cuestión.

2.4.6 Factores para la toma de decisiones

Todo lo anterior puede parecer simple sentido común, sin embargo, muchas organizaciones de ayuda humanitaria inician programas en entornos de alto riesgo sin el dinero y las competencias que necesitan (donde hay importantes necesidades humanas, las organizaciones tienden a tener más tolerancia al riesgo). Hay también organizaciones que tienen dinero y competencias internas, pero otras prioridades alejan constantemente la atención de la gestión de los riesgos de seguridad. La realidad es que hay otras consideraciones que – para bien o para mal – pueden tener preferencia en una situación de alto riesgo de seguridad con capacidades pobres para la gestión de riesgos. Otro factor frecuente e influyente en la toma de decisiones es la oportunidad financiera. Las organizaciones van a alguna parte porque hay necesidad, pero también porque hay dinero disponible. Ignorar los riesgos por una oportunidad financiera puede justificarse desde la perspectiva de supervivencia y crecimiento de la organización, pero ¿es responsable hacia el personal y los colegas, especialmente si las necesidades no son tan agudas? Una evaluación honesta de los motivos de una organización necesitaría añadir una pregunta final a la lista anterior de verificaciones:

- ¿Está la organización siendo influenciada por la presión de los donantes o los incentivos financieros para operar en el entorno?

El uso de una matriz de análisis de programas podría ayudar en este ejercicio, como el ejemplo que figura a continuación, utilizada por la ONG World Vision International.

Tabla 3: Matriz de análisis de programas

Descripción del programa	Ubicación	Actividad	Plazo	Impactos positivos	Impactos negativos:
	• ¿Dónde estamos trabajando? • ¿Qué amenazas hay presentes o podrían surgir? • Espacio humanitario: ¿se reduce o es estable?	• Nivel crítico • Relevancia • Urgencia • Necesidades • Métodos de entrega	• Operaciones actuales y futuras • ¿Cuánto tiempo hemos estado allí?	• ¿Realza la credibilidad y la aceptación? • ¿Reduce el riesgo estabilizando a la comunidad? • ¿Satisface las necesidades de la comunidad?	• ¿Percibido como que satisface sólo a partes de la comunidad? • ¿Requiere que el personal viaje a zonas de 'alto riesgo'? • Fuentes de financiamiento

Fuente: World Vision International. (Nota: se utiliza este material con el permiso de World Vision International y cualquier reproducción fuera de esta publicación (Informe de Buena Práctica) requiere el permiso expreso de World Vision International.)

2.5 Evaluación de las amenazas

Hasta ahora hemos examinado el contexto operacional – los antecedentes generales, la naturaleza y nivel de violencia y los actores relevantes que participan – y hemos clarificado los objetivos prioritarios y de la misión en ese contexto así como las capacidades para gestionar la seguridad. El próximo paso es examinar específicamente las amenazas que la organización y sus programas podrían enfrentar, y sus vulnerabilidades. Las amenazas se entienden como factores *externos* y acontecimientos que pueden causar daño, mientras que las vulnerabilidades son más factores *internos* y pueden provenir de la manera en que la organización es percibida, cómo opera, la gente que contrata y sus procedimientos y servicios e instalaciones.

Las amenazas pueden dividirse en dos grandes categorías: general y específicas. El análisis del contexto ofrece una idea de las amenazas generales, como crimen, atentados terroristas y combates o actividad militar. Más allá de esto puede haber amenazas específicas. A continuación se dan ejemplos de escenarios de amenazas específicas.

- Crimen
  - Asalto y robo de vehículos
  - Criminalidad en la carretera o caminos
  - Robo/atraco callejero
  - Asaltos/robos armados
  - Secuestros
- Atentados terroristas

  - Dispositivos de explosión improvisados (IEDs en sus siglas en inglés) carreteras/l caminos
  - Bombas en automóviles/camiones
  - Terroristas suicidas en vehículos
  - Atentados o asaltos a mano armada en lugares públicos
  - Ataque con granadas al recinto/instalaciones
  - Toma de rehenes

- Combate/actividad militar
  - Bombardeo
  - Fuego cruzado de infantería
  - Minas terrestres

Algunas amenazas pueden estar dirigidas contra una organización específica (o contra las organizaciones de ayuda humanitaria en general), y algunas pueden ser indirectas; puede que el ataque no esté dirigido directamente al personal en una instalación del gobierno u oficina de la ONU, pero igualmente pueden ser heridos si están presentes cuando tiene lugar el ataque. Cuando se evalúa una amenaza potencial desde una fuente humana (adversario), hay que determinar si muestran las tres características clave siguientes:

- Historia – un incidente pasado o pauta de ataques a organizaciones similares.
- Intención – amenazas específicas, intención demostrada o disposición para atacar.
- Capacidad – los medios para llevar a cabo un ataque.

2.5.1 Fuentes de información y análisis

La evaluación de una amenaza sólo puede ser tan buena como la información en que se basa. Tal información puede provenir de diversas fuentes, no todas ellas necesariamente fiables.

Las tendencias de los incidentes y el análisis de un monitoreo exhaustivo de los incidentes de seguridad (de la propia organización o de otras) en el lugar pueden jugar un papel vital en identificar amenazas y determinar las pautas de violencia y las posibilidades de ataque (ver el Capítulo 5). Una segunda fuente incluye las plataformas de coordinación de seguridad de la ONU y las ONGs: oficinas de la ONU en el país, personal en el terreno del Departamento de Seguridad de la ONU (UNDSS en sus siglas en inglés) y los consorcios de seguridad en el terreno de las ONGs, donde estos existen, así como los responsables internacionales del mantenimiento de la paz. Las oficinas en el terreno de las organizaciones de derechos humanos pueden también monitorear incidentes que involucran a trabajadores humanitarios.

Asimismo, debe consultarse a los funcionarios y las autoridades locales. Esto incluye a los funcionarios públicos, el jefe de policía local, personal de la embajada, comandantes del ejército, comandantes de grupos armados y líderes/ancianos del pueblo. Algunas de estas fuentes pueden estar bien informadas y dispuestas a compartir lo que saben, mientras que otras pueden estar mal informadas o darán un cuadro deliberadamente distorsionado. Ésta es también una oportunidad para informar a otros sobre la organización y cuáles son sus objetivos y funciones.

La intelectualidad local: académicos, periodistas, profesores, misionarios, activistas sociales, líderes religiosos, activistas políticos, -tienden a ser consultados por las organizaciones que se encargan de los derechos humanos y la resolución de conflictos más que las organizaciones humanitarias, pero pueden tener cosas útiles que decir. Algunos pueden encontrarse entre el propio personal de la organización. Nuevamente, algunos estarán mejor informados y ofrecerán un análisis más claro y objetivo que otros, y probablemente tendrán mayor conocimiento sobre el contexto más amplio que acerca de los riesgos más precisos de seguridad. En algunas zonas, las redes locales, como taxistas, comerciantes y mercaderes, bancos y compañías de seguro, pueden monitorear las condiciones de seguridad en su vecindario, y es probable que tengan preocupaciones similares con respecto a los riesgos y la seguridad. El personal contratado localmente puede tener conocimiento de estas redes, o puede conocer a personas que están bien conectadas y que pueden obtener una evaluación, buena y actualizada, de algunas zonas en particular.

Los medios de comunicación locales e internacionales constituyen otro recurso importante. La prensa internacional, especialmente los sitios Web más importantes presentan algunas veces análisis de incidentes de seguridad durante un periodo de tiempo, utilizando gráficos y mapas. Los medios de comunicación locales pueden ser confiables o sensacionalistas, sin embargo, averiguar si la información sobre un incidente ha sido correcta es relativamente fácil, aunque se haya “adornado” mucho. El monitoreo de los medios de comunicación en el idioma local es muy útil porque pueden dar mejor sentido a lo que posiblemente escuche y lea la población local, que los medios de comunicación locales que utilizan un idioma internacional que, en consecuencia, llegan a una minoría de la población. Por último, las empresas de seguridad internacional proporcionan análisis de las pautas y las tendencias en la violencia. Esto puede servir para un análisis macro, aunque esto tiende a no dar el tipo de detalle diario que las organizaciones en el terreno necesitan.

2.5.2 Información y rumores

Los rumores son parte de una categoría especial de fuente de información. Un problema práctico con los rumores es saber si se puede confiar en ellos

o no. Con cualquier información adquirida privadamente, hay que dividir la pregunta en dos partes:

- ¿Es confiable la fuente de información?
- ¿Es válida la información?

Con el tiempo, y probablemente con la ayuda de la población local en la que se puede confiar, se podrá aprender a apreciar ambas. No hay que olvidar informar a los reemplazos –del personal– que personas son fuente de información confiable y en cuáles no se debe confiar. El cuadro a continuación es una manera útil de evaluar la fiabilidad de la información de la que se 'ha oído hablar' sin haber sido testigo presencial o experimentarla de forma directa.

Tabla 4: Evaluación de las fuentes de información

Fiabilidad de la fuente	Validez de la información
A. Informada y tiene acceso directo a la información B. Informada pero no tiene acceso directo a la información C. Generalmente es de confiar D. Generalmente no es de confiar E. No se sabe.	1. Sugerida por varias fuentes independientes 2. Muy probable 3. Probable 4. No es probable 5. Probablemente equivocada 6. No se sabe.

Fuente: InterAction, Grupo de Acción sobre Seguridad.

2.6 Evaluación de la vulnerabilidad

Las vulnerabilidades son factores que incrementan la exposición de una organización a las amenazas, o hacen más probable las consecuencias graves. Como ejemplos específicos se pueden incluir:

- Tener una presencia muy visible en una zona de alto nivel de crimen.
- Poseer bienes valiosos.
- No tener un perímetro vallado o protegido con un muro
- Tener múltiples puntos de acceso al edificio/recinto.
- Dificultades en las comunicaciones.
- Falta de personal con experiencia.
- Falta de apoyo por parte de autoridades hostiles o no dispuestas a cooperar.
- Transportar personal, artículos o dinero en efectivo de manera regular.
- No variar las rutas de viaje.

Las preguntas clave incluyen:

- *Personas.* ¿Qué personas dentro de la organización podrían estar expuestas a amenazas o podrían ser blanco de ataques, cuándo y dónde? Para este análisis se necesitará un análisis diferenciado (explicado en el Capítulo 6 sobre 'Las personas en la gestión de la seguridad'). La clave yace aquí en el concepto de riesgo diferenciado. Diferente tipo de personal enfrentará diferentes amenazas y, por tanto, diferentes niveles de riesgo (expatriados; nacionales/locales de diferentes afiliaciones políticas, religiosas o étnicas; hombres; mujeres; diferentes posiciones dentro de la organización).
- *Lugares.* ¿Aumenta la ubicación de las operaciones (y los movimientos entre ellas) la exposición a amenazas?
- *Bienes.* ¿Qué bienes podrían ser vulnerables, y dónde? Los bienes son generalmente vulnerables a robo, saqueos, daños o destrucción (debido a desastres naturales, actos bélicos, criminales y terroristas). Se deben considerar los diferentes lugares donde los bienes están situados pudiendo constituir un objetivo: en la oficina, las residencias, los depósitos no almacenes, y mientras están en tránsito (el movimiento físico de dinero en efectivo, vehículos, provisiones en la carretera, puntos de distribución).

La otra cara de las vulnerabilidades son, por supuesto, las fortalezas. Estos son factores que reducen la exposición a las amenazas o mitigan los resultados. Es útil detallarlos también como parte de la evaluación de riesgos. Por ejemplo, ¿Está el personal bien capacitado y es consciente de la seguridad? ¿Se debaten con regularidad las cuestiones relativas a la seguridad? ¿Ha tenido la organización una presencia prolongada en la zona? Y ¿cuenta con una red local fuerte para mantenerla informada de los cambios en las condiciones?

Los siguientes aspectos del trabajo de una organización pueden ser fuentes de vulnerabilidad.

2.6.1 Presencia/ubicación

La ubicación de las oficinas, las rutas principales que se transitan y/o las actividades principales de los programas pueden generar un riesgo, simplemente porque sitúan a la organización en o cerca de una zona de peligro (potencial). Considerar:

- ¿Ponen los programas al personal en el trayecto de operaciones militares o de la insurgencia y la contra insurgencia? ¿Se desarrollan las operaciones demasiado cerca de potenciales objetivos militares o políticos? ¿Pueden verse afectadas las rutas de entrada y salida?
- ¿Está operando la organización en campos de refugiados que sirven también como bases de retaguardia para los insurgentes?

- ¿Tienen lugar los programas en zonas que son importantes para la economía de guerra – lícita o ilícita – o para el comercio ilegal (por ejemplo, extracción ilegal de madera) que es parte de ello?
- ¿Tienen lugar las actividades de los programas en zonas de alta criminalidad (por ejemplo, zonas de cultivo de opio o producción de cocaína), o en rutas de transito utilizadas por traficantes de drogas -o de personas-?
- Si el problema es la violencia sectaria, ¿están las oficinas o las actividades de los programas cerca de un lugar que tiene un alto valor social y simbólico para un grupo identitario, pudiendo por ello convertirse en un objetivo de ataque?

2.6.2 Identidad, presencia y programación

Las vulnerabilidades de seguridad pueden también surgir de la razón o fundamento de las misiones y los mandatos, al igual que de los programas y de cómo se implementan. Estas vulnerabilidades 'inherentes' a la organización suelen ser más difíciles de reconocer. A continuación se dan algunas orientaciones sobre esta cuestión.

- *Misión/mandato.* Una organización puede enfrentar amenazas debido a la falta de aceptación de su misión y mandato, en particular si sus valores religiosos o sociopolíticos se consideran que ejercen influencia en el acto de prestar ayuda a los necesitados. Entre algunos ejemplos, una ONG cristiana sospechosa de proselitismo en un país musulmán, o una organización con mandato gubernamental cuyos objetivos de ayuda están asociados con apoyar resultados políticos específicos.
- *Identidad percibida.* La manera en que se percibe una organización puede bastar para crear sospecha e incluso hostilidad. El fundador y director de una ONG nacional o una asociación de la sociedad civil puede ser percibido como que tiene ambiciones políticas personales, o puede ser abiertamente crítico sobre otros en la sociedad, lo que invita a animadversión hacia la organización nacional en su conjunto. De hecho, cualquier identificación religiosa – o a la inversa, una postura secular declarada – puede tener connotaciones negativas en ciertos entornos.
- *Programas polémicos.* ¿Son potencialmente polémicos los programas? Y de serlos, ¿por qué y para quiénes? ¿Tocan alguna fuente de conflicto?, por ejemplo, la reconstrucción de casas en pueblos donde se ha hecho limpieza étnica como en los Balcanes, la rehabilitación agrícola donde hay disputas sobre la propiedad de la tierra como en el norte de Irak, o suministro de agua potable en entornos donde el agua es escasa, como el Sahel o Somalia. Alternativamente, ¿pueden los programas devenir en una nueva fuente de conflicto en un entorno que ya está en disputa?, por ejemplo, una propuesta para construir un centro de salud en un territorio controlado por un grupo o una autoridad, que luego podrá ser disputado por un rival,

¿Desafía el programa normas sociales y culturales o principios religiosos?, por ejemplo, programas para potenciar el papel de la mujer, educación escolar para niñas y la expansión de la educación secular. ¿Cómo se puede obtener la legitimidad de este tipo de programas?

2.6.3 Impacto local o generalizado en la economía política

Puede darse el caso que el trabajo de una organización influya en el equilibrio de poder entre las diferentes partes en disputa, de modo que aquellos que temen que podrían ser los 'perdedores' se convierten en una fuente de amenaza. Por ejemplo:

- Repoblar los rebaños de los pastores puede crear disputas con los agricultores que no están a favor de la invasión de los animales en sus campos.
- Proveer depósitos para almacenaje e información actualizada del mercado en entornos rurales aislados puede crear disputas con los intermediarios que controlan el flujo de información y monopolizan los almacenes.
- Reorganizar un sistema de distribución de manera que las mercancías se puedan entregar directamente a los beneficiarios para quienes están dirigidas puede dejar de lado al comité del campamento, al 'comandante' local o al consejo del pueblo, lo que elimina las oportunidades de influencia.
- Si se comenten abusos o atrocidades de los derechos humanos, sus autores podrían considerar que la organización es un testigo indeseable.
- La mera presencia de las organizaciones internacionales puede ser un factor de estabilidad, y puede ir en contra de los intereses de aquellos que se benefician de una inestabilidad continua. Los programas que intentan específicamente contribuir a la promoción de la paz y al proceso de construcción del estado pueden dar cabida al antagonismo.
- La fuente de financiamiento para un programa de ayuda en un entorno dado puede ser suficiente para generar desconfianza.

2.6.4 Imparcialidad en la asignación de recursos limitados

La mayoría de las organizaciones de ayuda humanitaria adoptan el concepto de imparcialidad cuando asignan asistencia. Esto significa que los recursos deben asignarse sólo en base a la necesidad, y no de acuerdo a consideraciones políticas o de otra índole. En la práctica, raramente es el caso, y otros factores, como el acceso, la visibilidad y la variable costo-eficiencia, juegan un papel en las decisiones. Los recursos son también limitados, en cambio las necesidades a menudo no lo son. En estas condiciones, el sesgo y la parcialidad percibidas a favor de un grupo sobre otro pueden llevar al resentimiento. Una manera de mitigar este riesgo es dejar bien claro la base sobre la cual se asigna la ayuda y las restricciones prácticas impuestas por los recursos limitados. También podría ser buena idea preguntar a las propias comunidades beneficiarias qué criterios utilizarían ellas.

Una consideración importante a tener en cuenta es entender a quién se ha excluido o pasado por alto, y cómo podrían reaccionar. Por ejemplo, en general está aceptado que las organizaciones no pueden orientar toda su ayuda hacia las poblaciones de refugiados a costa de las comunidades anfitrionas n. Otros grupos a considerar incluyen las personas que viven a lo largo de las rutas de tránsito o en pueblos que conforman una base, quienes pueden muy bien llegar a sentirse resentidos por ser excluidos de la asistencia o de las oportunidades de empleo que crean las organizaciones de ayuda. Del mismo modo, una organización que maneja su propia operación de logística puede entrar en competencia con las empresas de transporte locales o privarlas de negocio.

2.6.5 Transparencia y rendición de cuentas del intermediario

Las organizaciones que implementan programas a través de un intermediario (un contratista o socio local) pueden tener disputas con ellos, o puede hacérseles responsables de sus actos y omisiones. Desde un comienzo establecer de forma clara las expectativas puede ayudar a evitar problemas o manejarlos a medida que surgen, e impedir que escalen hasta desembocar en violencia. La asignación clara de las tareas y las responsabilidades reducirán también los riesgos de ser cuestionadas y tal vez amenazadas debido a las acciones y las omisiones de los colaboradores. Hay que debatir anticipadamente, y tal vez en un foro abierto con suficientes 'testigos', qué estándares de transparencia y rendición de cuentas se esperan, qué procedimientos se seguirán si éstos no se satisfacen y/o se identifica mala práctica o corrupción.

2.6.6 Provocar ira y resentimiento

Aparte del sesgo y la parcialidad percibida, otras causas comunes de ira y resentimiento incluyen:

- Fatiga de evaluación e investigación: de nuevo otra misión de evaluación de la organización haciendo las mismas preguntas, sin ningún programa tangible que las materialice, u otro miembro del personal de la organización haciendo las mismas preguntas que se han respondido ya a sus predecesores.
- Ofensas que no han sido abordadas: por ejemplo, un vehículo de la organización choca contra una vaca y la mata, pero no se detiene para aclarar la situación.
- Promesas rotas reales o percibidas: acerca de un proyecto que nunca se materializó o lo hizo más lentamente o en menor escala de lo esperado.
- Programación pobre o ineficiente – incompetencia, desperdicio, objetivos no cumplidos.
- Estilos de vida 'lujosos': el personal frecuenta bares, clubes o restaurantes que están fuera del alcance de la mayoría de la población.

Cabe observar que cierta gente suele no distinguir entre las diferentes organizaciones de ayuda humanitaria, de modo que una organización puede experimentar un problema creado por otra.

2.7 Análisis de riesgos

El riesgo es una combinación de amenazas y vulnerabilidad. Evaluar riesgos significa esencialmente clasificar las amenazas según su gravedad sobre la base de su *impacto* y *probabilidad*. Para hacer esto de forma sistemática, puede servir de ayuda seguir los pasos que se señalan a continuación – aunque ésta no es estrictamente una fórmula científica, sino que más bien tiene la intención de dar cierta estructura y disciplina a la manera en que se procede al análisis.

2.7.1 Impactos

Es útil pensar acerca de los impactos directos e indirectos.

Impactos directos:

- Para el personal/las personas (incluyendo familias y amigos): lesiones físicas temporales o permanentes, daño psicológico temporal o indeterminado, muerte.
- Para las organizaciones: pérdida o daño de bienes, ineficiencia operacional, pérdida de la calidad del programa o su suspensión definitiva; pérdida de la reputación; pérdida de financiamiento.
- Para el programa y sus beneficiarios: calidad reducida del programa, suspensión temporal del programa, terminación forzada del programa.

Asimismo, hay costos indirectos a largo plazo para la organización. Entre ellos:

- Costo de tratamiento médico y apoyo psicológico.
- Costos legales.
- Primas de seguro más altas.
- Pérdida de moral del personal; posible pérdida de la confianza del personal en los responsables de la gestión, pudiendo conducir, tal vez, a una mayor rotación de personal.
- Daño a la reputación de la organización, con posibles consecuencias para recaudar fondos.

Dentro de la organización debe existir un entendimiento compartido, del nivel de gravedad de los impactos potenciales. Para lograrlo hay que hacer una lista y clasificarlos desde insignificantes (por ejemplo, hurto menor) a crítico (ataque armado al recinto donde personal de la organización es asesinado).

Tabla 5: Evaluación de los impactos potenciales

	Impacto esperado en las actividades de la organización		
	Operaciones	**Personal**	**Bienes**
Insignificante	Trastornos menores	No hay lesiones	No hay daños
Menor	Retrasos limitados	Algunas lesiones menores/ posible estrés	Posibles daños o pérdidas
Moderado	Retrasos	Lesiones que no amenazan la vida/alto nivel de estrés	Algunas pérdidas
Grave	Trastornos graves	Lesiones graves	Pérdidas importantes
Crítico	Cancelación de las actividades	Muerte y lesiones graves	Pérdidas mayores o totales

Fuente: Gestión de riesgos de la seguridad, InterAction: Enfoque ONG 2010.

2.7.2 Probabilidad

El análisis de probabilidad ayuda a priorizar las amenazas potenciales, desde lo que es posible a lo que es probable. En gran parte éste es un juicio emitido en base a la experiencia de los responsables de la toma de decisiones, pero mientras más información provee la evaluación de la amenaza (incluyendo información estadística sobre la tendencia de los incidentes), mejor equipado estará ese responsable de la toma de decisiones. Tal como se abarca en la sección de evaluación de las amenazas (ver sección 2.5), es importante considerar si un adversario en particular ha demostrado historial, intención y capacidad con respecto a una amenaza en particular. Si es así, el acontecimiento puede considerarse probable.

La tabla 6 siguiente muestra categorías que pueden ayudar a clasificar la probabilidad de diferentes acontecimientos.

Tabla 6: Categorización de la probabilidad de los eventos

Descripción	Definiciones de 'Probabilidad'
Poco probable	El acontecimiento se considera que no tiene probabilidad real de ocurrir
Moderadamente probable	El acontecimiento se considera que tiene probabilidad razonable de ocurrir
Probable	El acontecimiento se considera que tiene alta probabilidad de ocurrir
Muy probable	El acontecimiento se considera que tiene muy alta probabilidad de ocurrir
Certero/Inminente	El incidente ocurrirá y es inminente

Fuente: World Vision International. (Nota: se utiliza este material con el permiso de World Vision International y cualquier reproducción fuera de esta publicación (Informe de Buena Práctica) requiere el permiso expreso de World Vision International.)

La probabilidad y la evaluación del impacto

Se debe tratar de clasificar diferentes amenazas utilizando dos criterios: ¿cuál es la probabilidad que algo ocurra?, y si sucede, ¿cuál es el nivel de gravedad del impacto?

En la matriz que se muestra a continuación, las columnas verticales presentan la probabilidad de que sucederá un incidente dentro de un plazo de tiempo dado, digamos, en los próximos seis meses. La línea horizontal representa la gravedad del impacto. Es importante clarificar lo que significa el impacto en este contexto. Una violación, por ejemplo, tendrá un impacto crítico sobre la persona o las personas afectadas, pero puede que ello no lleve a la organización a suspender sus programas. Si disturbios o alborotadores dañan los hogares del personal internacional, es probable que esto sea menos crítico para estas personas (quienes, después de todo, alquilan el lugar y tienen la mayoría de sus bienes en el extranjero), que si el daño se causa a los hogares del personal nacional (quienes pueden haber invertido todos sus ahorros en sus casas).

Tabla 7: Matriz para evaluar la probabilidad y el impacto de cualquier amenaza dada

Probabilidad	Impacto				
	Insignificante	Menor	Moderado	Grave	Crítico
Muy probable					
Probable					
Moderadamente probable					
Poco probable					
Muy poco probable					

Esta evaluación ayuda a identificar aspectos que son prioridades para la gestión, a saber, aquellos riesgos que tienen mayor probabilidad de ocurrir y cuyo impacto, si suceden, sería entre moderado y crítico. También ayuda a determinar cuándo un riesgo se ha vuelto demasiado alto para que continúen las operaciones.

2.7.3 Medidas de mitigación y umbral de riesgos

El diagrama a continuación describe las conclusiones de una reflexión de un equipo en el terreno:

- La probabilidad de un desorden civil en la zona es bastante alta, pero su impacto sobre el personal y sobre el programa será limitado.
- El riesgo de robo a mano armada puede ser de medio a bajo, pero su impacto sobre el programa sería considerablemente alto, en lo que a

lesiones graves y alto nivel de estrés en cuanto al personal se refiere, además de una importante pérdida de bienes.

Ambos factores pueden considerarse que yacen dentro del umbral de riesgos aceptables de la organización, como lo representa la línea discontinua. En

Tabla 8: Análisis de riesgos

Probabilidad					
Certera/ Inminente	Bajo	Medio	Alto	Crítico	Crítico
Muy probable	Bajo	Medio	Alto	Alto	Crítico
Probable	Insignificante	Bajo	Medio	Alto	Alto
Moderadamente probable	Insignificante	Bajo	Bajo	Medio	Medio
Improbable	Cero	Insignificante	Insignificante	Bajo	Bajo
RIESGO	Insignificante	Menor	Moderado	Grave	Crítico

Impacto

Disturbios civiles
Malaria
Tifón
Accidentes de tráfico
Minas terrestres
Robos
Asalto y robo de vehículo
Asalto a mano armada

Fuente: World Vision International. (Nota: este material se utiliza con el permiso de World Vision International y cualquier reproducción fuera de esta publicación (Informe de Buena Práctica) necesita la autorización expresa de World Vision International.)

contraste, la amenaza de las minas terrestres, teniendo tanto una alta probabilidad como un impacto desde grave a crítico, está fuera del umbral de riesgos de la organización y se justifica tomar medidas inmediatas para mitigar el riesgo. Los colores representan los niveles generales de riesgo, desde bajo (amarillo) a alto (rojo) La línea discontinua representa el 'umbral de riesgos' de la organización, fuera del cual se considera que el riesgo es demasiado alto.

El próximo paso es considerar lo que se puede hacer para reducir los riesgos a un nivel aceptable. En términos generales, hay tres caminos a seguir:

- *Reducir la amenaza*. Si es posible, tratar de negociar o recurrir a otros para que negocien con los adversarios potenciales en nombre de uno.
- *Reducir las consecuencias/atenuar el impacto de la amenaza*. Sería útil determinar 'medidas de contingencia' tales como protocolos de primeros auxilios, procedimientos de respuesta a crisis, evacuación preventiva en casos extremos, y la orientación sobre el comportamiento en caso de un incidente serio.
- *Reducir o eliminar exponerse*, por ejemplo, adoptando medidas de protección adicionales o cambiando de ubicación. La versión extrema de esto sería 'evitar el riesgo', es decir, eliminar la amenaza de la organización entera, ya sea temporal o permanentemente.

Una manera de reducir o evitar exponerse es pasar el riesgo a otro actor (transferencia de riesgos).

- *Transferencia de riesgos*. Utilizar otras entidades para que se hagan cargo del trabajo y los riesgos del programa, por ejemplo, con la subcontratación de un socio o proveedor local. El seguro (de vehículos u otros bienes) es una forma de transferencia de riesgos, pero sólo por las consecuencias financieras de un incidente que ha sucedido. No obstante, cuando el riesgo abriga el potencial de lesiones o muerte, su transferencia se torna altamente problemática desde el punto de vista ético.

Es hora de volver a visitar el análisis de las capacidades, con el fin de determinar si se dispone de los recursos financieros y las competencias para implementar estas estrategias y las medidas específicas para las amenazas – y si se puede dedicar el tiempo y la atención necesarios para ello. Habrá que asignar específicamente la responsabilidad de la gestión así como exigir responsabilidad a las personas. A continuación figura un ejemplo de una hoja de trabajo que podría utilizarse para determinar las medidas de mitigación de riesgos basadas en la evaluación de riesgos.

Tabla 9: Determinar medidas de mitigación de los riesgos

Realidades						Problemas			Soluciones	
Evaluación de la amenaza		Evaluación del programa		Evaluación de la vulnerabilidad		Análisis del riesgo			Recomendaciones	
Amenaza	Situación	Ubicación	Actividad	Debilidades	Fortalezas	Impacto	Probabilidad	Nivel de riesgo (actual)	Medidas de mitigación	Nivel de riesgo residual (futuro)

Fuente: InterAction, Gestión de riesgos de la seguridad: Enfoque ONG, 2010.

Es importante ser realista en cuanto a la eficacia de las medidas de mitigación de riesgos: incluso instalaciones muy bien protegidas pueden ser vulnerables ante ataques bien planificados y establecidos. En algunos casos puede ser posible reducir el riesgo a un nivel aceptable, pero una retirada repentina o inmediata de la zona es, probablemente, imposible que reduzca el riesgo a cero. Lo que queda es el *riesgo residual*. Una vez identificado todos los riesgos en el entorno de las operaciones, y habiendo luego evaluado objetiva y realísticamente la eficacia de las medidas para la reducción de los riesgos, ¿es el riesgo residual aceptable? Muy pocas organizaciones han definido claramente los umbrales de riesgos y los criterios para orientar estas decisiones. Por último, si el riesgo residual no es aceptable, y las medidas de mitigación adicionales no son viables, habrá que alterar o terminar el programa.

Umbral de riesgo aceptable

Las labores de ayuda en entornos afectados por conflictos implican una disposición para tomar ciertos riesgos. Las organizaciones de ayuda humanitaria reconocen esto. Un ejercicio para determinar el umbral de aceptación de los riesgos busca proporcionar esta tolerancia de los riesgos en algo concreto y explícito, y exponer las implicaciones de las decisiones en materia de la gestión respecto al qué hacer al confrontarse con el riesgo. A continuación figuran tres momentos importantes cuando es necesario deliberar sobre el umbral de aceptación de riesgos.

- Cuando se decide entrar o ampliar actividades en un entorno de riesgo.
- Para determinar los umbrales individuales de riesgo aceptable.
- Para especificar límites cuando una situación se deteriora.

En el primer caso, un análisis de la amenaza debería ofrecer un sentido más o menos objetivo de cuáles podrían ser los riesgos. Lo que hay que preguntarse es que si esos riesgos son aceptables. Para decidir qué constituye un riesgo aceptable es necesario contar con criterios y condiciones explícitas para asegurar un proceso disciplinado y transparente para la toma de decisiones.

En el segundo caso, es importante determinar el umbral de riesgo individual porque diferentes personas tienen tolerancias diferentes ante el riesgo. Asimismo, el impacto de una amenaza no es necesariamente el mismo para una persona que para la organización, y también puede diferir de persona a persona. Por tanto, no se debe suponer que todo el personal presente o potencial tiene el mismo umbral de lo que ellos consideran un riesgo aceptable. Un clima de confianza dentro de la organización permite que la gente exprese su inquietud si la situación excede su tolerancia del riesgo, y las personas que entran en un entorno de alto riesgo deben hacerlo con pleno conocimiento y causa de los riesgos que existen allí. Al mismo tiempo, las personas pueden

sentirse obligadas a tomar riesgos que están fuera de su nivel de tolerancia personal, a menudo, por razones económicas o en consideración a su carrera profesional: no ir significaría perder el trabajo, o perder una oportunidad para distinguirse y ser considerado para una promoción, por ejemplo.

En el tercer caso, el propósito es evitar el síndrome de 'la rana hervida': el agua se calienta gradualmente, de modo que la rana no reconoce el peligro para saltar a tiempo, y cuando el agua llega a su punto de ebullición, es demasiado tarde. El 'hábito al peligro' no es algo fuera de lo común entre los trabajadores humanitarios. Aunque la gente se da cuenta de que la situación se está deteriorando, no se retira o refuerza sus medidas de seguridad hasta que ya ha sucedido un incidente. Además se ha constatado, mediante testimonios de trabajadores humanitarios, que ellos siempre están reduciendo su umbral de aceptación de riesgo a medida que continúan en sus labores. Tal situación necesita supervisión externa y sólo se justificaría si las medidas de seguridad se han reforzado y mejorado considerablemente, está demostrado el caso que necesita justificar el riesgo más alto (hay un alto 'factor crítico del programa'), y aquellos que se quedan en entornos de alto riesgo pueden manejar el estrés y han reevaluado debidamente su umbral de aceptación de riesgos.

2.7.4 Fases de la seguridad

Algunas organizaciones, incluyendo la ONU, gestionan la seguridad en base a la 'clasificación de los riesgos', 'niveles' o 'fases'. Genéricamente, las organizaciones tienen cuatro o cinco fases de seguridad, desde bajo riesgo a muy alto riesgo. Cada fase va acompañada de un conjunto de medidas predeterminadas o acciones a realizar – la más alta, normalmente requiere el retiro de todo el personal. En el cuadro siguiente se muestra una manera de estructurar las prácticas de la gestión de la seguridad conforme a las fases de seguridad.

Indicadores	Fase/nivel	Impacto sobre las actividades del programa	Medidas de seguridad a tomar
	Fase 1 ('normal')		
	Fase 2		
	Fase 3		
	Fase 4		

La ventaja de trabajar con fases de seguridad es que, una vez declaradas, se supone que impulsan un conjunto de acciones sin mayor vacilación o discusión. Esto también incorpora un nivel de constancia en la organización en la respuesta al incremento de riesgos. Puede ser especialmente útil como barómetro simplificado para que la sede haga un seguimiento del riesgo.

Normalmente, la decisión de cambiar a una fase de seguridad más alta yace en la autoridad de los máximos responsables en el terreno, mientras que cambiar la situación a una fase de seguridad más baja requiere la aprobación de una autoridad de la organización situada fuera del entorno de operaciones.

Utilizar las 'fases' de seguridad como herramienta de gestión puede dar una sensación equivocada de solidez y predictibilidad, por ello es importante entender las limitaciones de este enfoque:

- La información incompleta y las dificultades que encierra la interpretación correcta de una realidad compleja puede hacer más difícil decidir si pasar a un estado de alerta diferente o no, y en todo caso identificar la fase de seguridad correcta no es lo mismo que implementar el plan.
- La clasificación de las fases puede a veces ser demasiado amplia como para captar los grados de amenaza o las categorías de aquellos que corren riesgo en el mismo lugar. Por ejemplo, algunas organizaciones en Somalia han decidido dividir la clasificación de las fases en dos: una para el personal internacional y otra para el personal nacional (o incluso con un desglose entre personal nacional 'local' y 'reubicado'), en vista de los riesgos tan diferentes que estos grupos enfrentan.
- Las situaciones de la vida real no siempre se empeoran o mejoran gradualmente: una situación se puede deteriorar súbitamente desde condiciones que corresponden a la Fase 1 a condiciones que corresponden a la Fase 5.
- Las distintas organizaciones pueden interpretar la misma situación de modo diferente, y en consecuencia situarse en fases de seguridad diferentes con las correspondientes medidas de seguridad diferentes. Las evacuaciones en momentos de crisis serias, requieren normalmente colaboración interinstitucional, que puede ser complicada por las diferentes apreciaciones del riesgo, mientras que el hecho que algunas organizaciones decidan por la evacuación y otras no, puede cambiar el riesgo e incrementar la vulnerabilidad para aquellos que se quedan.

Capítulo 3
Estrategia de seguridad

3.1 Formular una estrategia de seguridad

La primera edición del Informe de Buena Práctica identificó tres amplios enfoques o posturas que dan forma a la estrategia de gestión de la seguridad, a saber, aceptación, protección y disuasión.

- Un enfoque de **aceptación** intenta reducir o eliminar amenazas incrementando la aceptación (el consentimiento político y social) de la presencia de una organización y su trabajo en un contexto en particular.
- Un enfoque de **protección** utiliza dispositivos y procedimientos protectores para reducir la vulnerabilidad ante la amenaza, pero no afecta a la amenaza misma. En términos de seguridad, esto significa reforzar la seguridad del blanco de ataque.
- Un enfoque de **disuasión** intenta evitar una amenaza mediante una contra amenaza. Va desde sanciones legales, económicas o políticas (no necesariamente de las organizaciones de ayuda) a la amenaza o el uso de la fuerza.

Los conceptos de aceptación, protección y disuasión constituyen una variada gama de opciones y acciones de seguridad para las organizaciones yendo desde 'blandas' a 'duras'. Se suelen utilizar en combinación, y variarán según las culturas y las condiciones de seguridad local. La edición del año 2000 del Informe de Buena Práctica, presentó estos tres enfoques denominados como triángulo de seguridad. Con los años, sin embargo, ha habido confusión acerca de su significado y aplicación práctica.

El modelo del triángulo no implica que una organización de ayuda humanitaria simplemente decida, a nivel institucional, cuál enfoque es preferible (o dónde se sitúa la organización en el triángulo) y en consecuencia, conduzca sus operaciones. La realidad es mucho más fluida. Primero, un enfoque específico sólo tiene oportunidad de ser eficaz si se adapta a su entorno, y si la organización tiene las capacidades y las competencias para aplicar ese enfoque. Segundo, en cualquier entorno operacional dado, una organización elegirá probablemente una combinación de enfoques. A medida que el riesgo evoluciona, las organizaciones tendrán que adaptarse alterando el equilibrio de los enfoques. En particular cambiar hacia un enfoque de protección normalmente *no* significará abandonar el enfoque de aceptación; más bien, se combinarán los dos enfoques. El refuerzo de la seguridad del blanco de ataque puede necesitar *más* cooperación exterior para ganar confianza y

aceptación. Tercero, la eficacia de cualquier enfoque estará influenciada por lo que hacen las otras organizaciones de ayuda. Por último, ningún enfoque, por sí solo o en combinación, reducirá el riesgo a cero.

Dado su misión y sus valores, las organizaciones de ayuda humanitaria encuentran que la aceptación es de lejos la estrategia de seguridad más atrayente. De hecho, la aceptación puede y debe ser la base fundamental de todas las estrategias de seguridad. Pero la aceptación no será eficaz contra todas las amenazas. En entornos donde la falta del imperio de la ley y el crimen o delito están omnipresentes o donde los beligerantes persiguen objetivos nacionales o incluso mundiales, y donde la misión y los objetivos de las organizaciones de ayuda tienen poco sentido para algunos actores, un enfoque de aceptación por sí solo, no es factible.

Los enfoques de protección y disuasión no son necesariamente los más eficaces en todos los casos, y pueden conllevar problemas. Un enfoque de protección centra su atención en la organización como un blanco potencial, y en contraste con la aceptación, no contempla a aquellos que suponen la amenaza. También, puede conducir a un 'síndrome de búnker'. Esto dificulta más las relaciones con los demás, que a su vez dificulta más la obtención de información sobre el entorno y la comunicación eficaz con los interlocutores locales. Pobres relaciones o la carencia de tales, facilita que haya sospechas, resentimiento y hostilidad.

Un enfoque de disuasión puede también crear problemas adicionales. Si las organizaciones exhiben fuerza, por ejemplo, llevando escoltas armadas en sus vehículos o contratando guardias armados para sus oficinas, puede dificultar la difusión de los principios de no violencia y de independencia. Las comunidades o los actores armados pueden creer que la organización está vinculada de alguna manera con grupos beligerantes, y la aceptación puede verse comprometida. En algunos contextos, como Somalia, las organizaciones de ayuda humanitaria se han dado cuenta que los guardias armados controlan, "de facto", el mercado de la seguridad y que es muy difícil dejar de utilizarlos una vez que se les ha empleado.

En la práctica, una buena estrategia de seguridad necesita una combinación flexible de enfoques. Como base para cualquier actividad de los programas, se debe cultivar la aceptación y las buenas relaciones con la población local y sus líderes, así como con los actores armados pertinentes, estatales o no estatales. En entornos más inseguros con riesgos generales identificados para las organizaciones de ayuda humanitaria, ciertas medidas protectoras, en particular contra el crimen, pueden ser inevitables. En contextos de alta inseguridad, donde se han identificado riesgos importantes para la organización, pueden

necesitarse medidas disuasorias, si éste es el único medio para proteger al personal y continuar prestando la asistencia –crítica–. El objeto es que la gestión de la seguridad debe ser proactiva, en la que se elige conscientemente la combinación de enfoques a seguir a la luz de las amenazas identificadas, y los enfoques que otras organizaciones están tomando.

Por último, es importante recordar que diferentes enfoques tienen diferentes implicaciones de recursos. Todos incluyen costos financieros. La aceptación es tal vez la más difícil de medir en términos financieros, pero no debe necesariamente considerarse barata o económica. Si se persigue activamente, la aceptación puede requerir considerable tiempo del personal y posiblemente nuevas iniciativas del programa, como divulgación en los medios de comunicación. Los dispositivos y los materiales de protección implican costos financieros directos, mientras que las medidas protectoras (por ejemplo, imponer toques de queda o ir siempre en dos vehículos) pueden aumentar el presupuesto al restringir la capacidad operacional. Un enfoque disuasorio puede tener pequeñas o grandes implicaciones en materia de recursos ya largo plazo, puede ser difícil o imposible volverse atrás.

3.2 Aceptación

Un enfoque de aceptación ha significado tradicionalmente diferentes cosas para diferentes organizaciones. La obtención del consentimiento de las partes en conflicto es parte de los cimientos históricos de la acción humanitaria iniciada por Henry Dunant, en los que se basa el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja moderno. Lograr la amplia aceptación de las comunidades, mediante un buen trabajo y adherencia a los principios humanitarios, es un elemento central de la misión y los valores de un conjunto más amplio de organizaciones humanitarias.

Para la mayoría de las organizaciones humanitarias, la aceptación es el tipo de enfoque de gestión de la seguridad más deseable. Lo que, sin embargo, algunas veces no está bien entendido, es que la aceptación es algo que no se puede dar por sentado; tiene que ganarse y mantenerse. A diferencia de las organizaciones de derechos humanos y los periodistas, que saben que probablemente su trabajo no complazca a todos, las organizaciones de ayuda humanitaria han tendido a esperar que sean aceptadas sin reparos, simplemente en virtud de lo que hacen. No obstante, en algunas partes del mundo, por una serie de razones, éste ya no es el caso. Desde el primer análisis del enfoque de aceptación realizado en el Informe de Buena Práctica de 2000, han surgido contundentes evidencias que indican que, en varios contextos, se ha hecho mucho más difícil lograr la aceptación (ver Anexo 1). Cuando y de quién se puede obtener aceptación es, actualmente, una cuestión central en las operaciones de las organizaciones.

Muchas organizaciones en la actualidad cuentan con políticas de la organización y políticas de seguridad que se fundamentan en el concepto de un enfoque de aceptación. Sin embargo, pueden no tener directrices sobre los pasos prácticos que deben seguir para cultivar y mantenerla aceptación, o cómo evaluar si lo han logrado o no. En el pasado, las organizaciones han supuesto que simplemente no adoptando los enfoques de protección o disuasión, o no asociarse con ciertos actores internacionales, o no aceptar fondos de ciertos donantes, significa que están adoptando un enfoque de aceptación. Esto es un concepto equivocado: la aceptación no puede definirse de manera negativa o adoptarse como única alternativa. Por tanto, las secciones a continuación abordan lo esencial de un enfoque de 'aceptación activa' para subrayar que la aceptación es algo que se debe fomentar y sobre la cual hay que trabajar continuamente – no adoptar una actitud estática por parte de la organización.

3.2.1 Los componentes principales de un enfoque de aceptación activa

¿Qué es un enfoque de aceptación activa? Los componentes principales incluyen conseguir la cooperación exterior de una amplia gama de las partes interesadas; la inversión considerable de tiempo por parte del personal con excelentes capacidades sociales, políticas, interpersonales y de comunicación; y la formulación y mantenimiento de mensajes centrales respecto del mandato, los objetivos y los programas de la organización. Tal vez, aún más importante, significa actuar de conformidad con este discurso.

Establecer y mantener relaciones con las principales partes interesadas

Las principales partes interesadas en el enfoque de aceptación consisten en cualquier persona que puede ejercer formal o informalmente alguna influencia significativa sobre si una organización puede operar de manera segura en un entorno dado. Esto puede incluir actores armados estatales o no estatales, funcionarios públicos, autoridades locales, líderes comunitarios, medios de comunicación locales e internacionales y empresas o personas del sector privado. Puede ser difícil identificar algunos actores (algunas veces porque no desean ser identificados), o puede ser difícil llegar a ellos. Para conocer a estas partes interesadas se requiere de un mapeo y análisis de estos actores, un ejercicio que el personal nacional y expatriado debe llevar a cabo de manera conjunta.

Habrá que ganar la aceptación de todas las partes relevantes, incluyendo aquellas que – por motivos económicos, culturales, religiosos, militares o políticos – pueden desconfiar de la organización, se sienten amenazadas por ella o guardan decidida hostilidad hacia la misma. Estos factores deben identificarse en el análisis de la situación/riesgo. Es importante evaluar la influencia que cada una de las partes ejerce – en algunas situaciones, tener la aceptación de aquellos con mayor influencia podría ser suficiente, si es

imposible asegurar la aceptación de todas las partes, mientras que en otras situaciones éste no es el caso. El personal nacional puede jugar un papel importante en determinar con cuáles de las partes interesadas establecer y mantener contacto. En entornos difíciles puede ser necesario tener personal nacional dedicado para mantener el "contacto o enlace". En algunos casos, el uso de un intermediario respetado (como un líder religioso o jefe de la comunidad) puede dotar a la organización del respeto local.

Una estrategia de aceptación activa puede no estar limitada a los actores locales. Las mejoras en las telecomunicaciones y los medios de transporte han incrementado la interconexión, lo que significa que las principales partes interesadas pueden estar geográficamente dispersas. Llegar a ellas requiere voluntad de la organización, competencia y recursos financieros. Una ONG, por ejemplo, ha comenzado a comunicarse con miembros de la diáspora somalí, acerca de la misión y los valores de la organización, a modo de promover la aceptación.

Completar la tabla siguiente puede ser una manera útil para asegurar que se examina a todos los actores principales. La precisión es clave aquí: 'el gobierno', 'la comunidad Shia' o 'el ejército', generalmente no es suficiente. Es probable que exista diversidad de opiniones o de aquellos que crean opinión y diferentes centros de poder dentro de cada categoría. Incluso si no hay respuestas claras, el valor del ejercicio yace firmemente en la discusión que genera. Esa discusión puede centrar la atención en algunos actores críticos, o en cosas que podrían hacerse para aumentar la aceptación.

Actor	Nivel de aceptación (ninguno, bajo, suficiente, alto)	¿Por qué?	¿Qué se puede hacer para ganar mayor aceptación?

Ganar la aceptación de las poblaciones locales

Un enfoque de aceptación activa presta atención no sólo a los miembros de la comunidad que se benefician directamente del programa de ayuda, sino que también – tal vez más importante – a aquellos que no. Tales personas pueden encontrarse dentro de la zona del programa, así como también zonas a través de las cuales el personal viaja para llegar allí.

Es importante entender la diferencia entre la mera tolerancia de la presencia y el programa de una organización y la verdadera aceptación. Algunas veces la gente aceptará la presencia de una organización sólo por su situación desesperada. En otras ocasiones, la gente puede usar la ayuda como una fuente de sustento, pero no necesariamente sentir una verdadera responsabilidad por el bienestar de la organización. Escuchar y responder a lo que las personas desean, tratarlas con respeto, actuar con transparencia y ser responsable ante los mismos, puede alentar un mayor nivel de aceptación. Esto puede incluso anular la dimensión material. Puede que una organización se encuentre en una situación de no poder proveer un nivel apropiado de asistencia o incluso, periódicamente, ninguna asistencia y, sin embargo, permanece aceptada en base a la calidad de la relación. Dicho esto, es importante no crear expectativas que no se pueden satisfacer. Durante la respuesta al tsunami del Océano Índico, por ejemplo, el problema de varias organizaciones fue prometer demasiado y entregar poco.

Si hay un alto nivel de aceptación, los miembros de la comunidad pueden sugerir cómo se puede reducir el riesgo. Por ejemplo, a los trabajadores de la salud, en Afganistán, se les pide que en ocasiones pasen la noche en las casas de los miembros de la comunidad en lugar de dormir en el puesto de salud. En Somalia, los miembros de la comunidad han advertido a veces a las ONGs que deben abandonar la zona en anticipación de la amenaza. En otros casos, la población local ha ayudado a recuperar bienes robados y dado información durante un secuestro. Pero no hay que sobreestimar el poder de la comunidad local. En otras circunstancias, las comunidades no estarán en posición de reducir los riesgos de seguridad. Puede que no tengan influencia sobre otros actores, pueden pasar por alto o mal juzgar nuevas amenazas o calcular que es de su interés asociarse con otro actor a largo plazo, posiblemente armado, en lugar de un proveedor de ayuda temporal.

La aceptación puede disminuir con el tiempo a medida que las necesidades y las expectativas evolucionan. Con el paso del tiempo, por ejemplo, los afganos comenzaron a definir la 'paz' en términos de 'electricidad y trabajos', en lugar de protección contra el daño físico.[1] La incapacidad de las organizaciones de ayuda humanitaria para satisfacer tales necesidades a largo plazo puede conducir a la disminución del interés y la aceptación entre las poblaciones.

Interactuar con los actores armados

Establecer una red de contactos o negociar con los grupos armados será, a menudo, inevitable. Es probable que las organizaciones que trabajan en una

1 A. Donini et al., *Mapping the Security Environment: Understanding the Perceptions of Local Communities, Peace Support Operations, and Assistance Agencies* (Medford, MA: Feinstein International Famine Center, 2005), p. 8.

zona donde un determinado grupo está, "de facto", en control de la misma, tengan que señalarles su presencia al grupo, y obtener una garantía de que acepta su trabajo y que su personal no sufrirá daño alguno. No obstante, hay que proceder con cautela cuando se trata con actores armados – y prepararse. Las preguntas a considerar incluyen:

- ¿Cuál es la relación entre el grupo armado y los civiles que la organización está tratando de alcanzar?
- ¿Cuál es la estructura de comando, la disciplina, metas y objetivos del grupo armado?
- ¿Cómo afectarán las negociaciones con este grupo armado a las relaciones con otros (incluyendo el gobierno)?

Para entender estas dinámicas y estos riesgos se requiere de una capacidad proactiva para analizarlas. A menudo tendrá sentido trabajar con otros (por ejemplo OCHA, otro organismo de la ONU o un grupo de ONGs) para juntar capacidades y posibilitar un enfoque común, o como mínimo, asegurar que los diferentes enfoques no debilitan otros esfuerzos.[2]

Mantener la coherencia en las comunicaciones

Para todas las partes interesadas, la comunicación debe ser clara y coherente. Una organización debe saber y poder explicar – en lenguaje conciso y fácil de entender – quiénes son, por qué están allí, qué es lo que desean hacer y cómo se relacionan con los demás.

La coherencia debe ser externa e interna. Dado que a nivel global hoy día más gente tiene acceso a los medios de comunicación en todo el mundo, estos pueden recoger información sobre una organización tanto en Internet como en las noticias mundiales y locales. Si bien, ciertas comunicaciones se ajustaran de forma particular para audiencias diferentes, el mensaje general debe ser el mismo. Esto requiere coherencia interna, de manera que el sitio Web, un portavoz en la sede y un miembro del personal que hable con los medios de comunicación locales en el terreno, digan la misma cosa.

Todo el personal, desde los máximos responsables a los guardias y choferes, necesita poder entender y comunicar los objetivos y los principios de la organización. De hecho, el personal subalterno o con menor responsabilidad tiene más posibilidades de interactuar a diario con funcionarios públicos locales, actores armados en los controles de carreteras y otros miembros de la población local. Una manera de asegurar que el personal es capaz de comunicar estos mensajes es diseñar una hoja simple de Preguntas y Repuestas.

2 Para más orientación sobre este tema, ver, M. Glaser, *Humanitarian Engagement with Non-state Actors: The Parameters of Negotiated Access*, Documento de la Red HPN 51 (Londres: ODI, Junio 2005).

Concertar acuerdos formales

Los acuerdos formales, por ejemplo con el gobierno o con ciertos grupos armados, son útiles en el sentido que ofrecen reconocimiento oficial y acuerdo explícito sobre cuestiones específicas. Pero, también, pueden ser problemáticos si son válidos por sólo un plazo limitado de tiempo, cuando señalan zonas donde las autoridades pueden buscar inapropiadamente regular o impedir las actividades de las organizaciones de ayuda humanitaria, o si emplean más tiempo del personal de lo que vale la pena.

Mantener los términos relativamente generales permite flexibilidad, aunque puede también ser contraproducente si da cabida a la otra parte para que ignore sus responsabilidades. Con respecto a la seguridad, los acuerdos deben especificar las responsabilidades detalladamente, incluyendo los procedimientos a seguir si surgen problemas de seguridad. Pero hay que recordar: los acuerdos escritos no tienen el mismo valor en cada entorno social. Por ejemplo, la palabra de honor de la persona adecuada podría ser más importante. La obligación que implica puede ser cumplida de forma más estricta si todo el mundo sabe que una persona de respeto ha dado su palabra de honor.

Convocar reuniones y socializar

Los mensajes no sólo se difunden en las reuniones, sino que también mediante el tipo de reunión que tiene lugar. Quién convoca la reunión, a quién se ha invitado, dónde se desarrolla, cómo han sido distribuidos los participantes: todos son aspectos de diplomacia bien conocidos, y juegan un papel en el desarrollo de un cierto tipo de relación. Por ejemplo, llamar a los ancianos de la localidad para que vengan a la oficina de la organización expresa un mensaje diferente del de ir a visitar a los ancianos en su propio entorno. Hay personas que vendrán a lo oficina a exigir ciertas cosas que muy pronto se revelan como inaceptables, pero puede tener un sentido táctico pasar más tiempo de lo necesario con ellas para transmitirles una respuesta. Es importante no mostrase brusco o descortés. Tomar las cosas con más calma y darse el tiempo para conversar con la gente, explicando, escuchando y, en general, mostrando cortesía y respeto puede ser todo importante para asegurar la aceptación.

Socializar para desarrollar una relación más relajada y personal es una práctica estándar en la diplomacia: se invita a los funcionarios públicos a cenas y fiestas en la residencia del representante de la organización, mientras que el personal de la organización puede aceptar la hospitalidad del líder de una tribu o clan, que mata una cabra o una oveja en su honor. Establecer una relación requiere más que reuniones formales, breves reuniones de manera continuada. Un acuerdo formal puede terminar en un mero trozo de papel si no hay otro contacto para mantener la calidad de la relación. Al mismo

tiempo, el hecho de socializar no debe debilitar la distancia crítica que las organizaciones necesitan en caso de surgir problemas.

Negociar y hacer declaraciones públicas

Hay que prestar atención a los diferentes estilos de interacción y negociación de los diferentes grupos sociales. El personal nacional puede ser particularmente beneficioso, porque generalmente tendrán un conocimiento mucho más profundo que el personal expatriado. Si ellos son de la misma región, pueden también entender la lengua vernácula, leer los mensajes no verbales y estar familiarizados con los códigos de comportamiento social. Hay que prepararse juntos y con antelación para las reuniones importantes. ¿Qué se sabe de los interlocutores? ¿Qué posiciones y argumentos se espera que utilicen? ¿Cuál será la posición de la organización? ¿Qué estilo y tácticas adoptarán? En algunos contextos puede ser aconsejable que los mensajes y las decisiones que podrían contrariar a un interlocutor provengan de un expatriado que es menos susceptible a la presión, intimidación y posible represalia que un nacional. Desde un principio hay que dejar claro sobre los roles –respectivos- a desempeñar en las negociaciones.

Raras veces las declaraciones públicas críticas se reciben con satisfacción o gratitud. Es importante considerar:

- Las razones para hacer público el mensaje en lugar de hacerlo llegar de manera más discreta.
- Informar al receptor del mensaje anticipadamente o entregar el mensaje primero, antes de (también) hacerlo público.
- Cómo redactar la declaración: ¿Qué se puede documentar y confirmar si se confronta?, y ¿es posible utilizar un lenguaje menos provocativo?
- Si es posible, controlar la versión final que sale al dominio público: por ejemplo, el contenido de un comunicado de prensa escrito es más fácil de mantener bajo control que una conferencia de prensa que permite que se hagan preguntas, o una entrevista en directo.

Hay que estar atento ante las declaraciones que se 'filtran': ¿Se podrá realmente mantener la confidencialidad de una declaración "no oficial"? ¿Hasta qué punto se mantendrán confidenciales las declaraciones que se expresan en un foro abierto como una reunión de coordinación interinstitucional? Puede haber una serie de razones por las cuales podría filtrarse la declaración en una forma más o menos distorsionada.

3.2.2 Manejar las percepciones

Las políticas del perfil general del personal

El perfil del personal es importante desde el punto de vista de la seguridad, por dos razones: influye en cómo la organización es percibida y, por tanto, cómo las

personas se relacionan con ella, y la amplitud de los contactos informales y los canales de información que la organización establece y mantiene.

En algunos contextos de conflictos puede ser necesario ocupar los puestos clave con personal internacional, de otro modo será difícil lograr la percepción de neutralidad e imparcialidad. En otras ocasiones, puede ser aconsejable no utilizar ciertas nacionalidades, por ejemplo, algunas ONGs no pondrían ciudadanos estadounidenses, británicos u otras nacionalidades con presencia militar de esos países en sus programas en Irak. En un entorno dividido étnicamente, podría ser deseable asegurar que todos los grupos étnicos o clanes estén representados entre el personal nacional. En otras partes, pueden existir grandes divisiones en base a las simpatías que las personas puedan sentir por uno u otro partido político. Terminar teniendo personal compuesto enteramente o en gran parte por miembros de un solo partido político, no es una buena idea, aunque esto puede no ser evidente hasta que estalla una crisis, como fue el caso de algunas ONGs durante los disturbios políticos en Kenia en 2007–2008. Otra división común es aquella existente entre las personas que provienen de un entorno urbano y las de un entorno rural. Esto puede causar problemas en lugares donde los entornos urbanos y rurales constituyen mundos sociales muy diferentes, y donde los habitantes de la ciudad pueden ser tanto forasteros provenientes de otro entorno como extranjeros.

El perfil ideal de personal es una mezcla justificable de miembros de varios grupos. Donde esto no es posible, hay que tratar de concebir una presencia operacional equilibrada entre grupos diferentes y, si es posible, tener personal mixto en la oficina central en el terreno en la capital del país. Una estrategia de mezcla justificable por el bien de la aceptación (por razones programáticas y de seguridad) puede anular una política de reclutamiento sobre la base de la capacidad e igualdad de oportunidades. En otras palabras, una organización puede buscar deliberadamente, o dar preferencia a gente de una cierta categoría, incluso si no son los candidatos mejor cualificados. Hay que anticipar que una combinación de personal que pertenece a diferentes grupos, entre los cuales hay tensión o incluso conflicto abierto, importará estas tensiones a la organización. Esto no es algo que se tenga que evitar a toda costa, sino gestionar constructivamente.

Apariencia y comportamiento

La apariencia es importante. El estilo de peinado, los adornos y la forma de vestirse pueden transmitir importantes significados sociales y políticos. Esto incluye, aretes/pendientes, tatuajes, maquillaje y el estilo de lentes/gafas y el vello facial, así como la ropa y cuánto cubre o revela. Aunque el comportamiento inapropiado en sí no se traduce necesariamente en amenaza, puede agravar

las sospechas y las tensiones que pueden reinar y dar espacio a aquellos cuyo objetivo es crear animadversión. Hay que recordar:

- El tipo de comportamiento que se considera apropiado o inapropiado en un entorno social/cultural en particular, y sus posibles connotaciones con estatus, género y edad. Por ejemplo, en ciertos entornos sociales, se espera de ciertas categorías de hombres que muestren un comportamiento muy firme y enérgico. Otros entornos sociales hacen hincapié en la necesidad de actuar con compostura y autocontrol.
- Muchos entornos sociales tienen normas implícitas acerca del consumo de estimulantes como el alcohol. Incluso cuando esto no es mal visto, su aceptación tiende a limitarse a lugares, horas y ocasiones especiales. La aceptación del consumo de alcohol no debe confundirse con la aceptación de la embriaguez, especialmente en público. El consumo de alcohol con otras personas puede ser un ritual importante, pero se espera que los que beben sepan tolerar la bebida (y por supuesto el riesgo de decir o hacer algo inapropiado aumenta a medida que disminuye el autocontrol).
- La expresión de ira o irritabilidad siempre es molesta, y puede ser provocativa. Generalmente, el decir no con firmeza, no hace daño cuando se combina con una actitud correcta y cortés. Pero la arrogancia, real o percibida, tiende a crear resentimiento.
- Una actitud distante (guardar la distancia en el automóvil, en la oficina, con muchas barreras y guardianes) podría también percibirse mal, pero esto debe ajustarse a las políticas de la organización con respecto a la seguridad en los desplazamientos y las instalaciones (ver Capítulos 8 y 9).

Dimensiones de género

Un grand nombre de sociétés patriarcales expriment leur intégrité morale et Muchas sociedades patriarcales expresan su integridad moral y comunal en términos de la 'pureza' de la mujer, para la cual los códigos de vestimenta y comportamiento ofrecen un firme indicador. En tiempos de conflicto, cuando las identidades de los grupos se vuelven a trazar o reafirmar, tales códigos pueden aplicarse incluso con mayor firmeza. Llevar pantalones cortos, faldas cortas o blusas escotadas y camisas sin mangas puede ser visto como un acto provocador y ofensivo. En un extremo del espectro la respuesta puede ser de desaprobación. En el otro extremo, puede haber acoso sexual o peor. El personal femenino debe ser consciente de estos hechos, pero los hombres también necesitan considerar si la forma en que se visten invita al respeto o se percibe como irrespetuoso.

Es importante tener sensibilidad y ser cuidadoso ante las normas sociales que regulan la interacción de mujeres y hombres fuera de la familia cercana, así como también tener noción del espacio público y el privado. Muchos entornos sociales tienen códigos más restrictivos acerca de exhibir en público

un comportamiento íntimo, como tomarse de la mano, abrazarse y besarse. En Pakistán, por ejemplo, una ONG recibió la siguiente advertencia: 'no nos gusta que su personal femenino y masculino habiten en el mismo recinto', de modo que la ONG construyó una muralla para separar a los hombres de las mujeres.

Consideraciones culturales y religiosas

En muchos contextos, las normas culturales y religiosas necesitarán atención especial. En Sri Lanka, por ejemplo, se considera irrespetuoso usar la imagen o estatua de un Buda como fondo de la fotografía de una persona. Aunque tal comportamiento inapropiado no se traduce necesariamente en amenaza, podría agravar las sospechas y las tensiones que existan. Las organizaciones fundamentadas en la fe necesitan ser especialmente cuidadosas en el manejo de su perfil y considerar medidas de seguridad adicionales durante períodos de tensión religiosa.

Actividades de los programas

Es importante considerar si los programas aumentan la seguridad o incrementan el riesgo. Una cuestión importante es si el trabajo es de una escala lo suficientemente grande como para ser significativo para la población afectada. Otro elemento de considerar es cómo se perciben los programas que no están dedicados estrictamente a salvar vidas, incluyendo aquellos cuyo objetivo es lograr cambios sociales más amplios en la sociedad. Esto incluye, por ejemplo, proyectos en apoyo de la potenciación de la mujer en las sociedades conservadoras, o que no satisface las necesidades más urgentes, como las campañas de vacunación en una zona de alta inseguridad alimentaria. Entender estos puntos implica escuchar a la gente y reaccionar en consecuencia. Incluso si un programa tiene amplia aceptación dentro de la comunidad, puede aún agravar a otras partes interesadas. Esto es un hecho en prácticamente todos los sectores. Por ejemplo, un programa de ayuda alimentaria puede irritar a los comerciantes locales porque les corta las ganancias; la provisión de servicios de salud gratuitos puede alejar a pacientes de las clínicas de pago, frustrando a los funcionarios sanitarios locales; el registro de las amenazas contra la protección de la población puede irritar a aquellos responsables de la violencia.

Otra consideración es la estrategia de salida. A menudo las organizaciones llevan a cabo buenos programas, pero las estrategias de salida mal o pobremente ejecutadas pueden arriesgar la buena voluntad demostrada durante el período del programa. Esto significa que si regresan a ofrecer asistencia en respuesta a otro desastre pueden enfrentar una fuerte resistencia para ganar aceptación.

3.2.3 Desafíos de la aceptación

En algunos entornos operacionales, intentar aplicar un enfoque de aceptación puede presentar dificultades especiales. Estas incluyen:

- Entornos profundamente fragmentados con una multitud de actores armados, y donde las cadenas de mando y control no son claras (por ejemplo partes de la RDC oriental, Darfur, Somalia y Afganistán).
- Entornos donde los actores armados acumulan beneficios estratégicos del caos y la inestabilidad (por ejemplo la RDC oriental, Afganistán e Irak).
- Entornos con una abundancia de actores internacionales (militares, políticos, humanitarios), donde se percibe que todos los extranjeros están 'mezclados' (por ejemplo Afganistán, Irak y partes de Pakistán).
- Entornos donde el gobierno o los actores armados, y algunas veces incluso las comunidades, rechazan o sospechan de aquellos asociados con Occidente o las intervenciones de países Occidentales, incluyendo las organizaciones de ayuda humanitaria (por ejemplo Afganistán, Irak, partes de Pakistán, Birmania, Corea del Norte y Zimbabue).
- Períodos de cambios importantes en los acuerdos de los actores armados estatales y no estatales (por ejemplo Irak tras la derrota del régimen de Saddam Hussein en 2003 y partes de la RDC oriental tras la intervención de Ruanda en 2009).
- Entornos urbanos con altas tasas de criminalidad (por ejemplo Port Moresby, Nairobi, Johannesburgo y Haití).
- Entornos con redes de pandillas locales o crimen organizado que buscan proteger el espacio en que operan (por ejemplo los traficantes de droga en Colombia).

Desafiar los entornos en busca de aceptación

En algunas partes del mundo, la aceptación general de las organizaciones de ayuda humanitaria (occidental) se ha tornado más problemática debido a que ahora se consideran como instrumentos de la política exterior occidental o de los valores occidentales. Esto ha sido más prominente en el caso e de lugares donde se ha llevado a cabo la 'guerra contra el terrorismo' (Irak, Afganistán, partes de Pakistán). Pero también puede observarse en otras partes: el gobierno de Sri Lanka ha abrigado, desde hace tiempo, profundas sospecha de las organizaciones de ayuda humanitaria (incluyendo la ONU) en relación con su conflicto con los Tigres de la Liberación Tamil Eelam (LTTE en sus siglas en inglés); las autoridades birmanas sospechaban de la influencia de las organizaciones de ayuda humanitaria extranjeras tras el ciclón de Nargis; y el gobierno de Mugabe, en Zimbabue, ha desafiado periódicamente la presencia y los programas de las organizaciones de ayuda humanitaria occidentales. En Sudán, la sospecha del gobierno hacia las organizaciones internacionales y las restricciones aumentaron tras los cargos formulados contra el Presidente Omar al-Bashir por la Corte Penal Internacional en 2009 (ICC siglas en inglés).

La forma en que se percibe una organización puede estar conectada con la procedencia de sus fondos. La sospecha de que aquellos que controlan el

dinero ejercen todo el poder, está siendo cada vez más aceptada. Esto crea considerables problemas para la gran mayoría de las organizaciones de ayuda que, por lo menos, dependen parcialmente del financiamiento estatal, especialmente si ese mismo gobierno es una parte beligerante en un entorno particular.

La aceptación de muchas organizaciones de ayuda internacional también ha peligrado debido a los esfuerzos de algunos gobiernos occidentales de integrar sus estrategias militares con las humanitarias. En el preludio de la invasión de Irak en 2003, por ejemplo, altos funcionarios del gobierno estadounidense hicieron declaraciones en las que describían a las ONGs como instrumentos de política extranjera o 'multiplicadores de fuerza' y fuentes de inteligencia. Ello alentó a los líderes iraquíes a declarar a las organizaciones humanitarias como enemigas del Islam. En términos más generales, cuando los ejércitos extranjeros implementan proyectos de asistencia, esto puede contribuir a las percepciones locales de que las organizaciones y los ejércitos son la misma cosa.

Períodos de cambio rápido

Al analizar los ataques en Irak y Afganistán, una organización de ayuda concluyó que, en ambas situaciones, fue incapaz de apreciar las implicaciones de un cambio rápido y profundo en los acuerdos de los actores. En ambos países, los actores con los cuales las organizaciones habían estado tratando, pasaron rápidamente a desempeñar funciones en la oposición, mientras que una multitud de nuevos actores entraron en escena. En situaciones de profundo cambio, las bases para una estrategia de aceptación a menudo desaparecen, al menos temporalmente, debiéndose reconstruir los contactos y las relaciones. Entretanto, las organizaciones pueden enfrentar un período de riesgo más alto que necesita posiblemente mayor protección y posiblemente, e incluso, enfoques de disuasión, o habrá que confiar mucho más en trabajar con y mediante actores locales. Asimismo, el alcance de los esfuerzos de ayuda puede también verse reducido.

Objeciones de orden legal

En algunos contextos, tanto los gobiernos anfitriones como los gobiernos donantes extranjeros, tal vez no desean ver a las organizaciones negociar el acceso y la aceptación con grupos no estatales u otros grupos armados. Los gobiernos anfitriones pueden mirar con malos ojos o desalentar tales negociaciones, mientras que la legislación anti terrorista puede imponer sanciones sobre las organizaciones que tienen tratos con grupos que se consideran actores terroristas, incluyendo LTTE en Sri Lanka, Hizbollah en Líbano, Hamás en Palestina, Al-Shabab en Somalia, el Partido Comunista en Nepal y el Ejército de Resistencia del Señor en Uganda (Lord Resistance Army

en inglés). Sin embargo, evitar estos grupos puede ser muy difícil si tienen vínculos estrechos con la población local y disfrutan de fuerte apoyo local, o cuando tienen control de una zona determinada. Éste fue el caso durante las guerras en el Líbano y en Gaza en 2006, cuando muchas ONGs, especialmente aquellas que recibían fondos de EE.UU., tuvieron dificultades para tratar con las condiciones relacionadas con el terrorismo.[3] Las organizaciones que deciden aceptar financiación con cláusulas anti terroristas –adjuntas–, necesitarán asegurarse que se han tomado todas las medidas razonables para asegurar el cumplimiento, incluyendo examinar nuevas contrataciones y el mantenimiento de sistemas de supervisión financiera sin comprometer la misión humanitaria. A largo plazo, ejercer influencia ante los gobiernos donantes puede llevar a mayor claridad en lo que todavía es un aspecto ambiguo de la ley.

Incidencia ("Advocacy")

La búsqueda y la preservación de la aceptación pueden requerir que las organizaciones se mantengan calladas respecto de los abusos humanitarios y de los derechos humanos. Emitir opiniones puede crear riesgos de seguridad en el terreno, o puede llevar a la expulsión de la organización. Esto da cabida a un dilema moral obvio: una organización puede sentirse obligada a expresar su opinión frente a los abusos, al hacerlo, puede reducir la asistencia e imposibilitar la actuación futura contra los abusos. ¿En qué momento y en base a qué criterio debe decidir una organización que no desea dar prioridad a la aceptación sobre otras consideraciones? Aunque habrá que juzgar cada situación de acorde a sus particularidades, será de ayuda desarrollar líneas de orientación que puedan dar un marco de referencia a las preguntas y sopesar las consideraciones importantes entre sí. Si se decide denunciar, es necesario tener en cuenta la seguridad. Una buena política de la organización sería nunca hacer una declaración pública sobre una situación en particular sin haber recibido primero el visto bueno de los colegas basados en el terreno.

3.2.4 Indicadores de aceptación

No hay una manera simple de saber cómo una organización es percibida y si (y por qué) es aceptada, especialmente en entornos más divididos y fragmentados. Es importante saber juzgar esto en lugar de simplemente suponer que se ha logrado la aceptación. Puede ser un signo positivo de aceptación si los actores o grupos locales:

- Cooperan activamente con las actividades de la organización (por ejemplo las comunidades locales albergan una clínica móvil o ayudan con la logística), o los grupos armados permiten el paso del personal de la organización en los puestos de control para que lleguen a las zonas del programa.

3 Ver K. Thorne, 'Terrorist Lists and Humanitarian Assistance', *Humanitarian Exchange (Listas de Terroristas y Asistencia Humanitaria)*, No. 37, 2007.

- Advierten que alguien ha estado haciendo preguntas acerca de la organización o que hay probabilidad de una cierta amenaza.
- Ayudan a asegurar la libertad de un miembro del personal que ha sido tomado a la fuerza o ayudan a recuperar bienes robados.
- Explican por qué tienen problemas con el programa, su personal o con un subcontratista local.
- Reconocen que tienen problema con la política exterior del gobierno del país de origen de la organización, pero pueden distinguir entre la organización y el gobierno de origen del país de ésta.
- Identifican una diferencia positiva entre la organización y otras organizaciones de ayuda.
- Se disculpan si miembros de un grupo causan daño a la organización.

Si una organización no sufre incidentes violentos mientras otros que operan en el mismo entorno sí, puede indicar aceptación, aunque puede ser suerte – y lo mejor es no confiar en esto como indicador. También vale la pena tener en mente que los interlocutores pueden estar mintiendo, pretendiendo aceptar la presencia de una organización mientras sirva a sus intereses. Otros indicadores incluyen la frecuencia de reuniones con las partes interesadas y el nivel y la naturaleza de la interacción con los actores clave. Hay que tratar de estimar los niveles de aceptación (por ejemplo alto, 'suficientemente bueno', bajo) contra el tipo de criterios objetivos indicados anteriormente: no basta con confiar en el instinto. Las evaluaciones de la aceptación pueden integrarse en las auditorías de la seguridad a nivel local o en los planes de seguridad nacional.

3.2.5 Las implicaciones prácticas de la aceptación

La aceptación tiene implicaciones prácticas, en términos de recursos humanos, finanzas y administración.

Requisitos de recursos humanos

La aceptación activa requiere de personal con ciertas competencias claves:

- La capacidad de hacer un esquema de los actores clave y establecer una red amplia con las partes interesadas.
- Un entendimiento profundo de la misión y los valores de la organización.
- Fuertes habilidades diplomáticas y de negociación.
- Dominio del idioma local (una razón para incorporar al personal nacional en tales papeles) y excelentes capacidades de comunicación.
- La capacidad de analizar las condiciones políticas y de seguridad y sus posibles cambios La capacidad de utilizar y actualizar sistemáticamente herramientas como auditorías y planes de seguridad.

Ejemplos de los recursos humanos necesarios para buscar aceptación

El CIRC tenía un equipo de entre tres y cinco personas a tiempo completo dedicadas a establecer relaciones y comunicaciones externas para recobrar la aceptación en y alrededor de Irak después del bombardeo de la sede de la organización en Bagdad en 2003.

Un organismo médico que lleva trabajando años en la región, envió a un miembro de su personal de viaje por varios países del Medio Oriente para reunirse con una amplia variedad de personalidades políticas, líderes sociales y religiosos, y gente de negocios, a fin de establecer o profundizar el entendimiento de la organización y su trabajo. Esto generó una amplia red de contactos.

Muchas organizaciones han descubierto que, para que se consiga una buena aceptación, ésta debe, en última instancia, ser llevada a cabo por el personal de mayor responsabilidad. Esto requiere que ese personal no sólo tenga los conocimientos y las capacidades que se requieren, sino también el tiempo suficiente en relación con sus otras responsabilidades. En el CICR, por ejemplo, el Jefe de la Delegación tiene la responsabilidad primordial de establecer y mantener la aceptación, y no se espera que utilice su tiempo en la gestión detallada de los programas y la gestión financiera. En contraste, dentro de muchas ONGs, los máximos responsables son responsables principalmente de la gestión operacional diaria, con una red de trabajo externa limitada a las autoridades públicas, donantes y otras organizaciones de ayuda humanitaria. Aunque esta diferencia se explica en parte por la naturaleza del mandato del CICR para promover la Ley Humanitaria Internacional, así como también quizás diferentes niveles de recursos globales, refleja también la alta prioridad que el CICR da a mantener la seguridad operacional en entornos peligrosos.

Implicaciones financieras y administrativas

La aceptación no es gratuita. Hay considerables gastos operacionales, entre ellos:

- Tiempo del personal, incluyendo la contratación de personal adicional con responsabilidades en la seguridad, campañas de incidencia o con los medios de comunicación.
- Capacitación del personal sobre cómo comunicar los valores y los objetivos de la misión de la organización, comunicación inter cultural y capacidades diplomáticas y de negociación.

- Se requiere de viajes adicionales (vehículos, combustible, tiempo del personal) para reunirse con las partes interesadas.
- Traducción de materiales o mensajes relacionados con las labores de la organización a formatos e idiomas localmente apropiados.
- Pagar por el uso de la radio y la televisión locales, donde corresponda.
- Tiempo extra requerido durante la fase de diseño del programa (algunas veces referido como el 'Plan de gestión de perfil del programa' ('Profile Management Plan' en inglés), que puede conducir a reducir el impacto relativo sobre el presupuesto global, haciendo que los programas parezcan más costosos.
- Proveer de mercaderías locales más caras, uso de mano de obra local menos eficiente o de personal local menos cualificado (ver más adelante).
- Elaborar una carpeta para fines de comunicación, con folletos informativos y documentos.

Podría valer la pena identificar estos costos desde el inicio y discutir con los donantes sobre cómo se pueden satisfacer, en especial porque no son necesariamente parte de los costos presupuestados para la seguridad conforme a la definición tradicional.

Buscar un enfoque de aceptación puede requerir ajustes de algunas normas administrativas o regulaciones legales. Por ejemplo:

- El libro que establece las normas también llamado Libro Normativo puede decir que hay que conseguir tres licitaciones y optar por la que ofrece la mejor combinación de calidad-precio. Pero, por el bien de la aceptación, podría ser mejor repartir los contratos entre varios sectores de la población local, para que la gente sienta que los beneficios se reparten equitativamente. De igual modo, puede ser buena idea hacer las compras localmente, incluso si las ofertas de un proveedor no local optimizan más los recursos.
- La organización puede decidir asegurar un equilibrio entre los grupos étnicos o utilizar personal de la zona local, incluso si esto reduce inicialmente, de forma genérica, la calidad y la eficacia. Esto necesitará un ajuste en las prácticas utilizadas en recursos humanos.
- Muchas organizaciones tienen una política de no ofrecer transporte a aquellos que no son empleados de la organización. Sin embargo, podría ser difícil justificar no llevar un niño enfermo al hospital en un vehículo que de otro modo iría vacío. Podría ser necesario hacer excepciones a la política de no transportar, por razones morales o para promover aceptación.

3.3 Protección

Un enfoque de protección trata de reducir la vulnerabilidad. Esto se puede hacer de dos maneras: reforzando la seguridad del objetivo del ataque o

incrementando o reduciendo su visibilidad. El enfoque de protección no trata de incidir sobre la amenaza (es decir, eliminarla). El riesgo se reduce solamente trabajando sobre la vulnerabilidad de la organización.

3.3.1 Reforzar la seguridad del objetivo del ataque

El refuerzo de la seguridad del objetivo del ataque depende de los bienes físicos y los procedimientos que, o bien reducen la probabilidad de que una amenaza llegue cerca del blanco del ataque, o reducen el impacto potencial de la violencia contra el blanco del ataque.

Si las oficinas y las residencias (y sus ocupantes) constituyen un objetivo potencial, se puede agregar protección física, como muros en el perímetro, tal vez con alambradas; crear una zona separada para los vehículos; e instalar verjas o puertas de metal y barras de metal en las ventanas. Los *procedimientos* de protección incluyen el control del acceso de los visitantes así como llevar a cabo controles y patrullar. Si un ataque armado se revela como una posible amenaza cuando se viaja, el uso de vehículos blindados o 'acorazados' puede ser apropiado. Como la protección o "blindaje" personal o película contra explosivos (blast film), estos no reducen la probabilidad de que la amenaza se aproxime al objetivo del ataque pero puede reducir el impacto de las balas y las explosiones. Lo mismo aplica para los refugios antiaéreos y muros contra francotiradores. En la Quinta Parte se reflexiona sobre la gestión de las amenazas y las medidas de mitigación específicas.

Una táctica común es buscar fortalecerse en números: por ejemplo viajar en convoyes u organizar el alojamiento del personal de modo de agrupar a las residencias cerca unas y otras. Fortalecer en número puede ser muy eficaz en muchos entornos de amenazas, pero esto no frenará a un determinado agresor, y podría ser contraproducente. Viajar en convoyes o agrupar las oficinas puede ofrecer más objetivos a un posible agresor o maximizar el impacto de un solo ataque. Del mismo modo, equipamiento de comunicación, como radios y teléfonos, pueden ser muy eficaces, el equipamiento caro puede atraer atención indeseada. Contar con un buen sistema de comunicaciones tendrá también un uso limitado, salvo que al otro extremo se disponga de una rápida fuerza interventora. Luces y sonidos (por ejemplo reflectores de luz sensibles a movimientos o alarmas en el exterior de un edificio) pueden en cierta medida advertir de un ataque, y permitir que el personal tome medidas evasivas (ocupar una habitación segura, salir momentáneamente del recinto) o pedir asistencia inmediata. Pero, nuevamente, estos procedimientos no impedirán que un incidente ocurra.

3.3.2 Programas de baja visibilidad y perfil bajo

Cada vez más, los programas de baja visibilidad se han convertido en una táctica protectora entre las organizaciones de ayuda humanitaria. Consiste en

quitar las marcas de identificación de edificios, oficinas, vehículos, residencias y de cada uno de los miembros del personal. Puede también implicar el uso de vehículos privados o taxis, especialmente vehículos que armonizan con el contexto local, limitando el movimiento y eliminando las piezas de equipamiento delatoras, como las radios de baja frecuencia (VHF) o teléfonos satelitales y antenas de radio de alta frecuencia (HF) En ciertos entornos de muy alto riesgo, se puede '"desinfectar o limpiar" cualquier cosa que pueda vincular al personal con la organización – lápices de memoria, documentos de identidad de la organización, móviles, ordenadores. El personal que se destaca de la población local puede ser destinado a otro lugar. En Irak se han tomado incluso medidas más radicales: el personal utiliza nombres falsos, se trabaja sin domicilio fijo y no se les informa sobre la identidad de sus colegas. De forma intencionada no se informa a los beneficiarios de la procedencia de la asistencia que reciben.

Otra táctica del enfoque de baja visibilidad es utilizar en los vehículos logotipos (por ejemplo magnéticos), que se puedan poner y quitar siendo posible quitarlos en zonas donde no es recomendable la visibilidad. Saber cuándo y dónde exhibir un logotipo exige una muy buena evaluación del contexto y la dinámica local. Una ONG que trabaja en los Territorios Ocupados Palestinos e Israel, por ejemplo, instruye a su personal sobre quitar los logotipos cuando trabaja en los campos de refugiados, donde se sabe que el riesgo de secuestro es alto, mientras que se despliega de forma muy visual la bandera de la organización cuando cruza los puestos de control o en zonas donde existe el riesgo de incursión militar israelí. Hay que tener en cuenta que otros pueden robar y utilizar fácilmente las pegatinas magnéticas para suplantar la identidad de la organización

Un enfoque de discreción y baja visibilidad representa un gran desafío para las organizaciones. Puede representar un problema para el programa o incluso llegarlo a complicar, especialmente en casos extremos, pudiendo distanciar a la organización de las fuentes de información, que de otro modo podrían mejorar o aumentar su seguridad. También puede conducir a sospechas y percepciones equivocadas sobre lo que hace la organización, socavando la aceptación. Igualmente es un enfoque difícil de mantener si la organización busca un amplio reconocimiento de su trabajo por parte del público y los donantes. Las organizaciones no ven el enfoque de bajo perfil como una manera permanente de operar; más bien, se considera como algo excepcional y de plazo limitado. También puede adoptarse al comienzo del programa y moderarse de forma gradual a medida que aumentan las operaciones. Por ejemplo, este enfoque se ha utilizado en las denominadas zonas tribales de Pakistán.

3.4 Disuasión y protección armada

Disuasión significa utilizar una contra amenaza: esencialmente desalentando a los posibles atacantes infundiendo temor de las consecuencias que pueden enfrentar. En la seguridad de las operaciones humanitarias, el término se ha convertido para muchos en sinónimo de uso de protección armada – la forma más extrema de disuasión utilizada por las organizaciones de ayuda humanitaria. Sin embargo, hay otros posibles elementos disuasorios, los cuales se cubren de manera breve en esta sección antes de pasar a examinar en profundidad la protección armada en las operaciones humanitarias. La decisión de adoptar protección armada exige una consideración extremadamente cuidadosa. Incluso cuando una fuerza armada es pequeña, utiliza armamento ligero y está bajo órdenes de utilizar las armas sólo en defensa propia, el uso potencial de armamento de fuego introduce una diferencia cualitativa en la estrategia de seguridad. Asimismo y de forma genérica, afecta profundamente la imagen y la percepción de las organizaciones de ayuda humanitaria.

3.4.1 Otras formas de disuasión más allá de la fuerza armada

Influencia jurídica y diplomática

Existen ciertas protecciones legales para los trabajadores humanitarios en virtud de la legislación nacional y, en cierta medida, el derecho internacional. Desgraciadamente, en la mayoría de las circunstancias, tratar de ejercer influencia con argumentos de orden legal no será muy eficaz. Las organizaciones de ayuda internacional pueden obtener algún respaldo de los gobiernos donantes extranjeros, particularmente para negociar acceso o resolver problemas administrativos con los gobiernos anfitriones, pero una estrecha interacción con los gobiernos donantes puede socavar la apariencia de independencia y neutralidad. Cuando se mantiene un estrecho contacto o hacen determinadas peticiones a gobiernos o donantes extranjeros, es importante reforzar los principios humanitarios de neutralidad, independencia e imparcialidad.

Suspensión o retiro de las operaciones

Frente a ciertas amenazas o después de incidentes de seguridad, las organizaciones han suspendido a veces sus programas de ayuda, o han amenazado con hacerlo. La continuación o la reanudación del programa queda entonces sujeto a si el problema se ha resuelto o ha habido una mejora en la situación. Los casos de los que se tiene conocimiento parecen indicar que esta táctica no siempre funciona bien, y que las organizaciones suelen reasumir sus programas a pesar de no haber una notoria mejoría, lo que debilita su credibilidad; y si la amenaza se repite en el futuro esta será aún menos verosímil.

Las siguientes son circunstancias en las cuales una suspensión o amenaza de suspensión puede ser efectiva:

- No se percibe fundamentalmente como que castiga a la población civil que no están vinculada con la causa de la inseguridad y que al mismo tiempo no está en una posición de mejorar la seguridad.
- Se puede movilizar una parte influyente de la población o líderes locales en nombre de la organización.
- Las organizaciones están preparadas para mantener la suspensión hasta que la situación sea resuelta satisfactoriamente, y no anulará la decisión demasiado rápido debido a presión interna de la organización o a presión externa.
- Otras organizaciones no debilitan la acción interviniendo para llenar el vacío dejado y continuar con el trabajo. Se debe establecer un frente común antes de suspender las operaciones.

Salvo que el incidente sea muy serio, una suspensión selectiva (por ejemplo en un lugar dado o por un tiempo determinado) o la reintroducción gradual de servicios puede dar más espacio de maniobra. La suspensión total tiende a crear una situación difícil de todo o nada.

Otra opción disuasoria es forjar una alianza con la persona o personas locales poderosas. En el norte del Cáucaso, por ejemplo, una organización alquiló oficinas y residencias de un poderoso hombre de negocios local. Sin tener que dar explicaciones explícitas, estaba claro que un ataque sobre la organización sería un ataque contra él y su clan, constituyendo esto una especie de estrategia disuasoria implícita. Esta opción necesita plantearse con cautela porque uno se puede quedar sometido a la protección de quien ostenta el poder (agente de poder).

3.4.2 Protección armada: la pregunta básica

La protección armada y la acción humanitaria continúa siendo una relación incómoda. Aunque en la realidad, prácticamente todas las organizaciones de ayuda humanitaria han usado alguna forma de protección armada, el debate sobre el tema es muy delicado. Esta sección ofrece una estructura más sistemática para considerar el asunto. No pretende ser un argumento para el uso de protección armada. Dentro de todo razonamiento es posible llegar a la conclusión de que la protección armada puede no ser la opción apropiada. Antes de proceder, no obstante, hay que tener en cuenta que el mero hecho de considerar la protección armada puede indicar que ya se ha cruzado el umbral de riesgo aceptable, y que la decisión real debe ser retirarse o no entrar. Si aún no se ha alcanzado este umbral, o si tal vez la protección armada podría reducir el riesgo a un nivel más aceptable,

entonces hay tres aspectos importantes a tener en cuenta a la hora de reflexionar sobre la decisión a tomar: principios, contexto y gestión.

Cuestiones de principio y otras consideraciones

Hay que considerar las siguientes interrogantes:

- ¿Objeta la organización el uso de la fuerza por principio, indiferentemente de las circunstancias?
- Los beneficios del uso de la protección armada en este contexto, ¿compensan con creces los riesgos?
- ¿Existen preocupaciones serias respecto de cómo manejar la protección armada?, y ¿pueden superarse estas preocupaciones?

Algunos argumentan que la protección armada va en contra de los principio de la acción humanitaria. Esta posición tiende a basarse en consideraciones éticas o consideraciones a largo plazo de las operaciones. El argumento ético sostiene que la acción humanitaria no es nunca compatible con el uso de la fuerza. Desde una perspectiva ideológica, una organización puede rehusar la protección armada porque su uso, en principio, contribuye a que se continúe la producción y distribución de armas. Una perspectiva más condicional podría centrarse no tanto en la producción de armas en sí, sino más en su proliferación incontrolada – es decir, la pérdida de un monopolio de la violencia por parte de las autoridades responsables de la seguridad y el orden público.

La consideración operacional a largo plazo es que, mientras que en un contexto específico la protección armada podría justificarse, esta menoscaba la imagen general de la acción humanitaria en todo el mundo y, por lo tanto, puede llevar a incrementar la inseguridad en otras partes o en el futuro. De acuerdo con esta línea de pensamiento, recurrir demasiado rápido o demasiado a menudo a la protección armada, socava los esfuerzos globales para restaurar el respeto por la ley humanitaria internacional y la acción humanitaria independiente.

También existen consideraciones prácticas. Las escoltas armadas quitan flexibilidad al trabajo de la ayuda en relación a los movimientos, ya que hay que organizar de previamente los permisos y las escoltas. Esto hay que considerarlo en el diseño del programa. Si los movimientos son más predecibles puede incrementar la vulnerabilidad de la organización ante ataques, especialmente si las escoltas no son de toda confianza.

Aunque no hay discusión en cuanto a que el consentimiento y la aceptación es la mejor manera de obtener la seguridad básica, puede que los argumentos morales no sean suficientes: incluso los Estados democráticos y pacíficos necesitan policía y fuerzas de seguridad para asegurar el respeto de la ley

y de los derechos básicos de sus ciudadanos. En algunos contextos el uso de protección armada para facilitar la prestación de ayuda puede ser una función del Estado que ejercita sus obligaciones en virtud de la ley humanitaria internacional. Los argumentos a favor del uso de protección armada sostienen que puede ser aceptable como último recurso, y cuando la supervivencia de las personas corriera riesgo si se restringiera la asistencia humanitaria y de otra índole (ver, por ejemplo, el Comité Interinstitucional Permanente -IASC en sus siglas en inglés- y las directrices de la ONU).[4]

Otra importante consideración es quién se beneficia de la protección armada: ¿es solamente la organización de ayuda humanitaria y su personal?, o ¿puede la protección proveer beneficios públicos más amplios y aumentar la seguridad pública? ¿Tendrá el uso de armas y guardias armados – tal vez contratados localmente – un efecto pacificador sobre la situación local?, o ¿incrementará las tensiones? ¿Se contribuye a la 'privatización' de la seguridad, por medio de aquellos que pueden pagar la seguridad mientras que otros viven atemorizados? De forma indirecta, ¿supone ello poner en riesgo a otros convirtiéndolos, en comparación, en objetivos más fáciles? En entornos con un elevado nivel de criminalidad, puede existir un uso extensivo de escoltas y guardias armados. Por ejemplo, entre el aeropuerto y la ciudad de Lei en Papúa Nueva Guinea (una distancia de entre 10 y 15km), los trabajadores humanitarios viajan en vehículos especialmente construidos por una empresa de seguridad y escoltados por guardias armados. Aunque esto puede ser inevitable, es importante considerar qué efectos tiene, si los hay, sobre el entorno de seguridad en general.

Incluso si el uso de protección armada se considera necesario y legítimo, puede que desde el punto de vista ético y práctico no sea bien considerado pagar por los servicios de empresas privadas, grupos o individuos (a diferencia de la protección estatal o de la policía o fuerzas militares con mandato internacional, que se proveen de forma gratuita). En la década de 1990, tras experimentar extorsiones por parte de guardias de seguridad de milicias somalís, algunos trabajadores humanitarios sostuvieron que las organizaciones de ayuda humanitaria no deberían jamás pagar por protección armada. La realidad es que la mayoría lo han hecho.[5] En algunos países las fuerzas de seguridad estatales son ineficaces, y las organizaciones de ayuda humanitaria han

4 IASC, *Civil–Military Guidelines and Reference for Complex Emergencies*, 7 de marzo de 2008; UN *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, Noviembre de 2006 (Revisado en noviembre de 2007); UN *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies* (MCDA Guidelines), Marzo de 2003 (Revisado en enero de 2006).
5 A. Stoddard, A. Harmer y V. DiDomenico, *The Use of Private Security Providers and Services in Humanitarian Operations*, Informe 27 del HPG (Humantarian Policy Group) (Londres: ODI, 2008). Ver Anexo 4 donde se plantea detalladamente la cuestión de los proveedores de seguridad privados

apoyado materialmente al Estado, por ejemplo con vehículos o pagando por un servicio de escolta. En el norte de Kenia, por ejemplo, las organizaciones de ayuda humanitaria pagan por los vehículos y los gastos de combustible de las escoltas armadas de la policía

Cuestiones relativas al contexto

Si no se ha cruzado el umbral de riesgo aceptable y no se ha excluido la protección armada como cuestión de principio, habrá que plantear otras preguntas específicas relativas al contexto. ¿Cuáles son las amenazas y de dónde vienen? ¿Es la protección armada la única y la mejor respuesta? ¿La protección armada reduce o incrementa el riesgo?

Cabe observar que en algunos lugares, por ejemplo en América Latina, el uso de protección armada está dictaminado por las prácticas predominantes de la seguridad local. Las ONGs utilizan guardias armados porque 'todos los demás lo hacen', y es simplemente lo que se hace. En tales casos, para alejarse de esta práctica puede ser necesario establecer un diálogo interinstitucional y actuar conjuntamente.

La naturaleza y el origen de las amenazas

¿De qué o de quién se supone que protege la protección armada? ¿De dónde vienen las amenazas y por qué? La cuestión sobre protección armada surge a menudo cuando hay riesgo de asesinato sobre el personal de ayuda humanitaria, secuestro, robo armado o emboscada y robo o destrucción de convoyes de ayuda. Se puede hacer algunas distinciones importantes entre las amenazas relacionadas con la seguridad del emplazamiento y la seguridad cuando hay movimientos, y entre las amenazas específicamente dirigidas a la organización de ayuda humanitaria (su personal y sus bienes) y de modo más general a la población afectada. Un análisis más profundo debería dar alguna idea sobre quién causa la amenaza, y por qué.

Puede haber amenazas o incidentes porque no se percibe a la organización como neutral en sus operaciones. La protección armada puede incrementar tal percepción. Un criterio aplicable podría ser tratar de adoptar una posición política más equilibrada y 'neutral', incrementar la diseminación sobre la organización y cómo opera y llevar a cabo un esfuerzo más activo en busca de consentimiento y aceptación. Si esto es imposible, aún puede haber alternativas a la protección armada. Si lo que atrae son los vehículos de tracción integral (4x4), se deberá utilizar vehículos de segunda mano de tracción normal. Algunas organizaciones en Darfur han utilizado carretas tiradas por burros para transportar las mercancías a fin de minimizar el riesgo de asalto de vehículos. Si los convoyes y los almacenes de las organizaciones internacionales constituyen un blanco de ataque por estar fuera del 'sistema social', se deberá utilizar a

los comerciantes y mercaderes que están 'dentro del sistema'. Si el personal internacional es el único objetivo de secuestro, entonces el programa puede ser operado por el personal nacional – en el supuesto que éste no corre el mismo o mayor riesgo, y que la trasferencia del riesgo se ha hecho de manera responsable.

Incluso cuando la protección armada parece justificada, puede que no ofrezca disuasión razonable, o puede incrementar el riesgo. Por ejemplo, si los ladrones sospechan que un residente posee un arma de fuego, pueden actuar con violencia si son sorprendidos en el acto. Si bandidos que atacan en la carretera ven un convoy armado puede que disparen antes de robarles. Si la protección armada es suministrada por las fuerzas gubernamentales o por una facción en particular, la organización puede convertirse en un objetivo legítimo a los ojos de la oposición armada. También existe el riesgo de accidentes por 'fuego amigo' o de armas mal manipuladas o con fallas.

Aunque la protección armada puede ser la decisión de una organización, su uso tiene implicaciones para otras organizaciones; de hecho, un razonamiento operacional sensato es que la gente no diferencia entre las diferentes organizaciones de ayuda o incluso entre las ONGs y la ONU. Una organización con protección armada influirá en la imagen y la percepción de todas las organizaciones humanitarias y, por tanto, afectará la aceptación y las relaciones de todos. Éste es un tema que, de forma estructurada, merece reflexión y deliberación interinstitucional. Una posición común sobre esta política es mucho más preferible que la discordancia.

En entornos peligrosos las organizaciones tienden a pensar acerca de las medidas que puedan incrementar su propia seguridad. Puede ser útil considerar, sí y cómo se puede mejorar la seguridad en general. Por ejemplo, en un campo de refugiados los guardias armados pueden desplegarse de manera que no sólo protejan al personal de la organización, sino que también a las mujeres refugiadas que corren riesgo de asalto sexual cuando van a buscar agua o leña. Se podría elaborar un sistema en que los guardias armados de varias organizaciones patrullen el vecindario, consecuentemente aumentando la seguridad para todos. Cuando hay presencia de una operación de paz de la ONU y tiene el mandato de proteger a civiles, tropas pueden ser desplegadas a las zonas que son peligrosas tanto para los trabajadores humanitarios como para la población local. Por ejemplo, en la respuesta al terremoto en Haití, en enero de 2010, los EE.UU. y la ONU proporcionaron protección armada durante la primera fase de distribución de alimentos.

Es importante considerar quién provee la protección armada. Las fuentes proveedoras incluyen el ejército nacional, la policía nacional, un grupo de

Mantener la distinción entre la organización y su protección armada

Una regla básica para mantener una distinción perceptiva entre la organización y las fuerzas armadas que la protegen es que los hombres armados que protegen el convoy viajen en vehículos separados. No se debe traer armas al recinto de la organización ni se deben portar en los vehículos, y los trabajadores humanitarios no deben vestirse con ropas que se parezcan a la vestimenta de las fuerzas armadas. Las organizaciones de ayuda humanitaria no utilizarán los medios de transporte de las fuerzas de seguridad (por ejemplo camiones, vehículos blindados, helicópteros) y las fuerzas de seguridad no utilizarán los medios de la organización. Si esto es absolutamente inevitable, entonces habrá que pintar y marcar el medio que se utilice de manera que revele solamente a su usuario actual. También pueden excluirse del recinto de la organización a los guardias armados, aunque esto los hará menos eficaces en caso de ataque. Si la amenaza tiene como objetivo un asesinato o secuestro, los guardaespaldas deberán ejercer una 'protección personal'. Si estas medidas ayudarán realmente a mantener una distinción perceptiva y permitir que la organización retenga parte de su imagen civil y de no combatiente o beligerante, dependerá del contexto específico local.

resistencia armado, las tropas de paz de la ONU y la policía de la ONU, milicia local, empresas de seguridad privada y guardias armados en la plantilla de la organización. En algunas circunstancias, una organización, que en principio no se opone al uso de fuerzas armadas, puede encontrarse en una situación en que ninguno de los proveedores potenciales es aceptable y eficaz, lo que resulta en que la organización debe elegir entre operar sin protección armada o retirarse. Los puntos a tener en cuenta a la hora de considerar un posible proveedor de seguridad incluyen:

- ¿Cuál es la posición política del proveedor en un conflicto dado? En otras palabras, ¿se pensará que la organización toma partido o posicionamiento si se asocia con ese actor en particular?
- ¿Cuál es la imagen pública y la reputación del proveedor? Si, por ejemplo, el ejército o la policía nacional son percibidos, de forma generalizada, como un instrumento de represión y explotación, o si una facción armada tiene reputación de actuar con brutalidad contra civiles, el utilizar su 'protección' puede perjudicar la imagen pública de la organización.
- ¿Hasta qué punto es importante para el proveedor extender la protección hacia la organización de ayuda humanitaria en comparación con sus otros objetivos? El proveedor puede tener otra agenda, (por ejemplo, enfrentar

al enemigo o capturar a un criminal) que en momentos críticos pueden tener prioridad sobre la seguridad de la organización, o incluso ponerla en peligro.

- ¿Cuál es el grado de profesionalismo del proveedor?, ¿Están los guardias bien capacitados, razonablemente pagados, provistos de equipos que funcionan, bien instruidos, supervisados y disciplinados? El personal mal capacitado y no bien pagado puede ser más una carga que una ayuda.
- ¿Qué nivel de control necesita o desea la organización? Las fuerzas de seguridad nacionales, los grupos rebeldes y la policía y las fuerzas de mantenimiento de paz de la ONU, por ejemplo, mantendrán su propia cadena de mando. La milicia contratada, las empresas de seguridad privada y los guardias en la plantilla de la organización podrían ser gestionados por la organización de manera más directa Tener autoridad más directa sobre los proveedores de protección armada permite mayor control, pero también significa que la organización es responsable directa de sus comportamientos y acciones.

Cuestiones relativas a la gestión

Las cuestiones clave relativas a la gestión que hay que considerar incluyen:

- ¿Se dispone de políticas internas, procedimientos y competencia de gestión necesarias para manejar esta relación?
- ¿Cuáles son las estipulaciones contractuales necesarias?
- ¿Quién mantiene el mando y control?, y ¿quién tiene la autoridad y la responsabilidad sobre qué?

Las cuestiones relativas a la gestión interna podrían incluir:

- ¿Cuál es la persona dentro de la organización que decide/aprueba el uso de la protección armada?
- ¿Qué conocimientos y experiencia necesitarán los máximos responsables de la organización?
- ¿Cómo se trazan las licitaciones y se evalúan las ofertas de los proveedores de seguridad privados? (Ver anexo 4).
- ¿Qué averiguaciones se pueden hacer respecto al profesionalismo y la integridad de un proveedor de seguridad potencial?
- ¿Se pueden comprobar los criterios para seleccionar los guardias?
- ¿Quién en la oficina de país tiene la responsabilidad cotidiana de la gestión de los guardias?, y ¿tiene esa persona las competencias y la confianza necesaria para llevarlo a cabo?

Las estipulaciones contractuales incluyen:

- Criterios de selección de los guardias, tales como edad, salud, nivel educativo, no uso de alcohol o drogas y sin otro empleo (por lo menos en la medida de tener tiempo suficiente para dormir).
- Requisitos esenciales de los supervisores y estándares mínimos en la supervisión.
- Estándares mínimos para el reclutamiento y avance en la formación durante el trabajo, incluyendo capacitación básica sobre las leyes locales y poder de arresto, en incendio y explosivos, mantenimiento de un registro, evacuación de oficinas, procedimientos para inspeccionar los vehículos y a las personas, inspección de paquetes y correspondencia y conocimientos de primeros auxilios.
- Si el servicio provisto incluye una unidad de respuesta rápida para respaldar a las escoltas o a los guardias en caso de una amenaza o incidente serio, entonces es necesario que todos los otros acuerdos sean aplicables a todo este personal y sus acciones. Hay que comprobar la composición de la fuerza de personal y si las instrucciones acordadas se transmiten con claridad a todos.
- La necesidad de protección no es constante y puede que se ponga fin súbitamente a los contratos. Se deben de establecer claramente los criterios y los procedimientos para el término anticipado de contratos y acuerdos. Los contratos a corto plazo y renovables ofrecen mayor flexibilidad, pero pueden ser más caros.
- Hay normas jurídicas que gobiernan la responsabilidad y la compensación en caso que un tiroteo lleve a lesiones o muerte, aunque en algunas situaciones aplicará la ley consuetudinaria. ¿Quién es responsable si un guardia, un agresor o un transeúnte o mero espectador es herido o muerto en un tiroteo? ¿Puede la responsabilidad de la organización estar restringida a acciones que están comprendidas estrictamente dentro de los términos acordados, o solamente cuando se llevan a cabo siguiendo órdenes?
- Es necesario considerar cuidadosamente la remuneración. Los guardias suelen trabajar largas e insociables horas y hacen un trabajo peligroso. Un sueldo demasiado bajo puede llevar estándares bajos de desempeño y ejecución de las funciones.

Otra cuestión crucial concierne al mando y control: ¿Ante quién responden los guardias?, ¿quién tiene la autoridad de mando?, ¿quién está a cargo de su disciplina? Allá donde las fuerzas de seguridad externa prestan protección armada, ¿cuál es la autoridad relativa de su comandante versus el responsable máximo local de la organización? ¿Quién, por ejemplo, determina las reglas que gobiernan el uso de “fuerza letal”?, y ¿quién asegura que los guardias las han entendido completamente? Lo más probable es que la regla básica sea que sólo se puede utilizar la fuerza para proteger vidas frente a

una amenaza clara, y mientras la amenaza persista. En otras palabras, esta fuerza sólo se podrá utilizar en defensa y no, por ejemplo, para dispararle a un ladrón, incluso si éste está armado, que está escapando y ya no constituye una amenaza inmediata. Aun así, lo que constituye una amenaza a la vida y el bienestar tendrá que determinarse cuidadosamente en términos concretos, imaginando diferentes escenarios.

Será también necesario clarificar las reglas de compromiso para la protección de los bienes. Aunque la preferencia instintiva de una organización puede ser que no se utilice fuerza cuando sólo los bienes corren riesgo, ¿es aceptable no hacer nada mientras están robando en los almacenes o personal armado está asaltando un convoy que porta alimentos, especialmente, cuando hay gente que necesita y depende de esas provisiones? No se autorizaría el uso de armas de fuego para impedir el robo de una billetera o un teléfono móvil, pero ¿qué sucede con bienes de más valor, como vehículos y ordenadores? Hay que fijar límites y dejarlos muy claro. Otro punto importante es acordar procedimientos y enfoques. Es aconsejable determinar o plantear y acordar los procedimientos a seguir sobre posibles escenarios, por ejemplo, qué hacer cuando un visitante rehúsa que lo registren o insiste en traer sus propios guardias armados, y hasta dónde perseguir a los ladrones o atacantes mientras escapan. Hay que recordar también que el mando y control funciona de dos maneras: si una organización se somete a la protección de un actor armado, se esperará que ésta se atenga a sus reglas. Abandonar repentinamente un convoy, adelantarse o alejarse en el vehículo no será aceptado por el que presta la escolta.

En una fuerza multinacional de mantenimiento de la paz, los diferentes ejércitos nacionales tienden a tener diferentes tradiciones y culturas, incluyendo lo que concierne al mando y control de sus tropas, las reglas de compromiso, y lo que se considera apropiado o excesivo en el uso de la fuerza. Puede ser necesario entablar consultas con los comandantes a nivel de terreno para asegurar que haya un entendimiento común. De modo semejante, el ejército nacional puede desplegar contingentes de tropas –que son cambiadas- para prestar protección. Diferentes comandantes tendrán diferentes opiniones, lo que justifica un acuerdo escrito detallado con el comandante de más rango jerárquico. Se debe llevar a cabo un monitoreo para asegurarse que los reemplazos son instruidos correcta y extensivamente.

Con respecto a las armas y otro material o equipamiento, se deberá llegar a un acuerdo en:

- Quién provee las armas (normalmente el proveedor del personal).
- Qué tipo de armas utilizarán los guardias (por ejemplo. pistolas, escopetas o ametralladoras).

- Quién es responsable de proveer las municiones y de comprobar que las armas están bien mantenidas y que se han registrado debidamente.
- Quién es responsable de proveer equipamiento adicional, como ropa para la lluvia, linternas y botas adecuadas.
- Normalmente, los guardias armados no vienen vehículos. Habrá que decidir si y cuándo pueden usar los vehículos de la organización.

Orientación sobre las políticas

Las organizaciones deben tener una política a seguir sobre el uso de protección armada. Los puntos importantes a incluir son:

- Clarificación de la posición de la organización con respecto al uso, en principio, de fuerzas armadas.
- Las condiciones que podrían justificar el uso de protección armada, por ejemplo, durante la evacuación o reubicación de personal en períodos de extrema inseguridad. Esto debería incluir referencias sobre el nivel de ayuda humanitaria al que la organización está respondiendo y el riesgo que supone para su personal y sus bienes. Hay que clarificar que ésta es una opción de último recurso – se han considerado todas las otras alternativas y no se ha encontrado una alternativa apropiada o adecuada a las circunstancias.
- Las consideraciones y los riesgos principales (legales, de reputación y físicos), tanto para la organización en cuestión como para otros, cuando se elige entre posibles proveedores, y cómo hay que evaluarlos.
- Los términos que necesitan convenirse entre la organización y el proveedor.
- El procedimiento de la organización para la toma de decisiones y la revisión periódica.
- La obligación de acompañar el uso de la protección armada con un incremento de las actividades de comunicación para explicar la razón fundamental de su uso.

No hay que confundir la política sobre la protección armada con la política sobre las empresas de seguridad privada, incluso cuando son las empresas de seguridad privada quienes suelen ser los proveedores. Una organización podría utilizar empresas de seguridad privada para otros propósitos (por ejemplo. evaluación de riesgos y auditorías de seguridad) y de ningún modo es el caso de que la protección armada, en todas las operaciones alrededor del mundo, estará suministrada sólo por empresas privadas.

Una posible política

De conformidad con la política de una organización, la protección privada puede considerarse cuando:

- un vasto número de personas está en riesgo;
- la amenaza está relacionada con la criminalidad, no es de orden político;
- el proveedor es aceptable; y
- la disuasión puede ser eficaz.

Capítulo 4
Evacuación, hibernación, gestión remota de programas y retorno

Aunque nunca es un escenario atractivo, las circunstancias exigirán algunas veces que una organización retire o restringa de forma importante e la presencia de sus programas en una zona debido a los altos niveles de inseguridad. Este capítulo examina las principales respuestas y modalidades operacionales dentro de lo que suele llamarse entornos de acceso limitado. Hay cuatro escenarios básicos a considerar: evacuación o reubicación, hibernación, gestión remota de los programas y retorno.

La evacuación o la reubicación se refieren a la retirada física del personal (y/o sus familias) y bienes de un entorno inseguro. La evacuación generalmente se refiere al movimiento de personal a través de una frontera internacional, mientras que la reubicación se refiere al movimiento de personal dentro del país.[1] Esto puede ser debido a un nuevo brote de conflictos, aumento de los disturbios, agresiones o ataques contra las organizaciones de ayuda por grupos armados, o un desastre natural. Una evacuación puede también verse forzada debido a expulsión por parte del gobierno. La hibernación implica detener el movimiento de personal y programas en una base en el terreno o quedarse en uno o más de los lugares de concentración. Esto se puede deber a que la evacuación es imposible o demasiado peligrosa, o se piensa que la situación puede mejorar en un futuro cercano. La gestión remota de los programas significa que una organización internacional ha tenido que alterar de manera sustancial las maneras de trabajar debido a la inseguridad. Algunas veces se utiliza el término gestión remota para referirse a cualquier tipo de operación llevada a cabo desde la distancia (incluso por elección), pero este Informe de Buena Práctica utiliza el término para referirse exclusivamente a la acción o decisión repentina, sin planificar, debido al deterioro de las condiciones de seguridad. El retorno cubre el proceso mediante el cual una organización (o determinado personal, como el personal internacional) retorna a una zona de la cual ha sido previamente evacuada o reubicada, y reanuda el trabajo normal.

4.1 Evacuación y reubicación

4.1.1 Algunos supuestos comunes

Es importante ser consciente de los cuatro supuestos comunes pero frecuentemente erróneos respecto de la evacuación y la reubicación.

1 Dependiendo de la geografía, un pequeño número de personal puede moverse temporalmente a través de una frontera nacional, de modo que no debe suponerse que la evacuación es necesariamente más seria o completa que la reubicación; en muchos casos el uso de los términos es intercambiable.

1. El deterioro será gradual

Se considera que la evacuación es el último paso en la reducción gradual de estar expuesto – desde la suspensión de movimientos de determinado tipo de personal, a la suspensión de las operaciones, la retirada parcial de personal del lugar del programa o las operaciones, la retirada total y el cierre de las actividades. No obstante, hay que tener presente, que los acontecimientos pueden superar los planes. Planificar a través de fases de seguridad, aunque útil, puede dar la impresión de una progresión lineal, cuando puede que éste no sea siempre el caso (ver Capítulo 2 sobre 'Evaluación de riesgos').

2. La evacuación se desarrollará de acuerdo al plan

Aunque la planificación siempre es valiosa, es importante recordar que:

- El personal no siempre se remite al plan en una crisis súbita y aguda;
- Pueden haber elementos importantes que se han pasado por alto y para los cuales no se ha planificado;
- No siempre las cosas o acontecimientos se desarrollan de acuerdo a lo planeado debido a actores y factores externos; y
- La evacuación puede ser forzada, por ejemplo cuando una organización es expulsada por el gobierno. Esto necesita una planificación diferente (ver la Sección 4.1.5. más adelante).

3. La evacuación será posible

En muchas situaciones, las rutas o vías de evacuación están bloqueadas, la capacidad logística para la evacuación es insuficiente, o simplemente es demasiado peligroso tratar de evacuar y el personal tiene que quedarse en el lugar y sobrellevar la crisis. Son demasiados los planes de seguridad que sólo consideran la evacuación, no prestan atención a la opción de la reubicación y no consideran la hibernación.

4. El retorno será posible

Es posible que el personal evacuado no pueda retornar pronto, y la organización se puede encontrar fuera del contexto o llevando a cabo la gestión remota de los programas por semanas, meses o incluso años.

4.1.2 La decisión de retirarse

Decidir si quedarse o irse

La reubicación y especialmente la evacuación implican decisiones difíciles de tomar – no sólo desde el punto de vista de los programas sino también ético. El imperativo humanitario y la necesidad de asegurar la seguridad del personal no siempre van juntos. Si la misión implica la prestación de servicios, entonces puede ser tentador quedarse, si esto se puede hacer de manera significativa y manteniéndose los estándares. Quedarse puede demostrar

solidaridad con la población en peligro y puede suponer el mantener una presencia como testigo o para monitorear la situación.

Otros factores que pueden influir en la decisión de quedarse o irse incluyen:

- Los procedimientos internos de la organización que requieren aprobación de la sede central antes de regresar, lo que puede reducir los incentivos para una retirada rápida o temporal
- La presión para implementar un proyecto por temor de perder fondos de los donantes en el futuro.
- Individualmente, el personal sobre el terreno no percibe el incremento de riesgos o piensa que su presencia se justifica por el impacto en el programa o incluso por la seguridad de su conservar su trabajo.
- La preocupación de retirarse repetidamente o demasiado rápido debilitara la aceptación.

La tentación será postergar la decisión hasta el último momento, cuando la situación se hace tan evidente que no hay cabida para la duda. Ésta es una estrategia de alto riesgo, porque los acontecimientos pueden cambiar rápidamente y la retirada o marcha puede ser imposible. Irse antes de que algo pase, generalmente, facilita retomar el compromiso de forma más fácil que si la evacuación ha sido forzada como consecuencia de un incidente de seguridad grave. La buena práctica implica fijar activadores o indicadores para retirarse antes de que la situación se vuelva crítica (ver el Capítulo 2 para obtener más consejos sobre cómo decidir si quedarse o irse). Hay que asegurarse también de considerar la posibilidad de una retirada temporal preventiva, por ejemplo, la retirada de personal de ciertos lugares cuando están por producirse acontecimientos políticos posiblemente explosivos, como elecciones polémicas o discutidas, o el anuncio de resultados electorales.

La autoridad en la toma de decisiones

Es necesario tener muy claro no sólo bajo qué condiciones la organización decidirá si será necesario evacuar o reubicar, sino que también quién será la autoridad máxima que tome esa decisión.

- ¿Es la sede internacional o el director de país? ¿Qué sucede en el caso de opiniones divergentes?
- ¿Puede un responsable de programa o de una oficina de terreno tomar la decisión de reubicar al personal sin previa aprobación del máximo responsable de la organización en la capital?
- ¿Si el máximo responsable en el terreno se ha retirado ya, quién tiene la autoridad de ordenar la retirada de más personal o del resto del personal?

- ¿Es claro para todo el personal que la decisión tomada por los responsables es un acto obligatorio?

Ver Capítulo 5 sobre 'Notificación de incidentes y gestión de incidentes críticos' para obtener consejos o recomendaciones sobre cómo establecer un equipo para gestionar una evacuación o reubicación.

Consideraciones interinstitucionales

Las evacuaciones en momentos de crisis serias generalmente requieren colaboración interinstitucional, que pueden complicarse debido a las diferentes apreciaciones del riesgo (ver Capítulo 2 sobre 'Evaluación de riesgos'). El hecho que algunas organizaciones proceden a evacuar mientras otras no, puede cambiar el riesgo y aumentar la vulnerabilidad de aquellos que se quedan. Puede darse que ya no hay una concentración elevada de organizaciones presente, lo que puede invitar al saqueo, robo y ataque. Por ejemplo, si una organización depende del apoyo de la ONU o de un gobierno extranjero para movilizar helicópteros, aviones, un convoy o un barco, ¿cómo se contempla en la toma de decisión?

Las políticas de evacuación y reubicación

La presencia de la ONU, ONGs y misiones diplomáticas puede suponer que la situación de seguridad es tolerable y que las autoridades locales y nacionales tienen suficiente control para mantener la seguridad para los actores internacionales. Una evacuación enviará, obviamente, una señal opuesta, algo que los actores políticos – sean las autoridades nacionales o locales, un gobierno extranjero o un grupo rebelde armado –quisieran evitar. Hay que tener esto presente a la hora de considerar cualquiera recomendación o consejo de los actores políticos. La cuestión de si se debería informar a las autoridades locales (o los grupos armados que controlan la zona) antes de iniciar la retirada debe decidirse caso por caso. El no hacerlo puede ofender y complicar las relaciones cuando la organización retorne; si se les informa, las autoridades pueden tratar de presionar a la organización para disuadirla de que se vaya.

4.1.3 Planificación y gestión de la retirada de personal

Establecimiento de una política

Es necesario documentar y comunicar a todo el personal, de antemano, la política de reubicación y evacuación. En la medida de lo posible, las responsabilidades de las partes contratantes y los empleados deben quedar estipuladas en los contratos de empleo o en la política de seguridad. Se deberán establecer directrices explícitas en cuanto a que, en momentos donde se agudiza el riesgo de seguridad, el personal no esencial será reubicado o evacuado de la zona. Deberá estar claramente especificado y explicado quién

se considera personal esencial y no esencial, y cómo se determinará esto cuando llegue el momento (ver más adelante).

En el caso del personal internacional, debe quedar claramente establecido que rehusar retirarse de una zona se considerará como renunciar a su trabajo, y su contrato quedará rescindido de inmediato. De igual modo debe quedar claramente estipulado el derecho individual de poder solicitar ser marcharse de una zona de riesgo sobre la base de un profundo sentimiento de inseguridad. Cabe observar que esto puede significar un importante gasto financiero, de modo que habrá que acordarlo a nivel de los máximos responsables de la organización. En el caso que una embajada facilite la evacuación (por ejemplo, de un país europeo o de América del Norte), hay que saber de antemano qué miembros del personal serán elegibles, y si ellos escogerían esta opción sobre la evacuación facilitada por la organización. En el caso del personal nacional, deben estar claros cuáles son los derechos que ellos y sus dependientes tienen en relación con la reubicación (dentro del país) y la evacuación (internacionalmente). Estos derechos dependerán de dónde se encuentra su base contractual, y si existe la probabilidad de que sean objetivos directos de agresión (ver más adelante).

Retiradas parciales: reducción del personal no esencial o de alto riesgo

Considerar una retirada parcial de personal. Mover sólo una parte del equipo disminuirá la carga de responsabilidad de seguridad. En tiempos de creciente tensión, y como parte del procedimiento asociado con una fase de seguridad específica, deberá reubicarse al personal no esencial. El propósito de esta medida preventiva es reducir la vulnerabilidad general reduciendo el número de personas expuestas a riesgo, por consiguiente la reubicación y la evacuación en momentos de crisis será más manejable.

Normalmente, el personal no esencial incluirá cualquier miembro del personal que no sea vital para la continuación del programa. Evaluar en qué medida pueden mantenerse ciertos componentes del programa, o ninguno de ellos. Considerar personal entre los cargos de nivel medio, pero que cumple una función importante en las situaciones de emergencia (por ejemplo logística o especialistas en comunicaciones). Considerar también la retirada de personal que está expuesto de forma específica a altos riesgos, sean o no 'esenciales'. Ciertas nacionalidades o grupos étnicos o religiosos pueden ser un objetivo potencial. De igual modo, puede haber situaciones en que las mujeres corren mayor riesgo.

Un miembro del personal puede encontrar psicológicamente difícil enfrentarse al incremento de la inseguridad, o puede percibir que personalmente corre un riesgo más alto. Esto puede incluir un miembro del personal en un puesto

operacional clave. Probablemente estas personas deberían ser retiradas dado que mantenerla en una situación de continuo deterioro puede, a la larga, causar más problemas que su retirada temprana.

Consideraciones para el personal reclutado nacionalmente

La súbita evacuación o reubicación de los homólogos internacionales puede causar disgusto e irritación entre los miembros del personal nacional. Puede haber resentimiento porque la organización parece tratar al personal internacional con más , contradiciendo las afirmaciones de igualdad de atención y cuidado para todo el personal, o el personal nacional puede no darse cuenta hasta muy tarde de cuáles son realmente los límites de las responsabilidades para con ellos. Nada de esto es necesario: como parte del proceso de planificación de la gestión de la seguridad, el personal nacional debe tener claro lo que pueden y no pueden esperar, de manera que puedan comenzar a preparar sus planes de seguridad y la de sus dependientes.

La mayoría de las organizaciones creen que su deber de protección relativo al personal nacional no incluye, generalmente, proveer evacuación a través de fronteras internacionales, dado que el personal nacional permanece ante todo y de manera más destacada ciudadano del país afectado por la crisis. Incluso si una organización quisiera evacuar a su personal nacional, no hay soluciones simples entre lo que la organización desea hacer y lo que puede hacer en la práctica, en vista de las restricciones financieras, legales y prácticas a las que está sometida. Dicho esto, existen instrumentos jurídicos y procedimientos nacionales para proveer asilo a personas que sufren genuinos temores de persecución. La ONU, por ejemplo, está dispuesta a considerar la evacuación del personal reclutado nacionalmente si sus vidas corren peligro como consecuencia de su trabajo. De modo semejante, un empleado de una ONG internacional puede estar sujeto a persecución por su conexión con la organización. Este problema deviene más complejo cuando una categoría más amplia de personas se ve amenazada. En el genocidio de Ruanda en 1994, muchos miembros tutsis y hutus moderados del personal de organizaciones internacionales fueron asesinados; sin embargo, el personal internacional, que corría mucho menos riesgo, fue evacuado. En el período después de 2003, los cristianos en Irak fueron objeto de ataque, especialmente aquellos que trabajaban en las ONGs internacionales.

Los miembros del personal nacional pueden estar trabajando en una base operacional situada en una parte del país diferente de su distrito o lugar de origen, en un territorio físico y social desconocido y sin sus mecanismos de apoyo normales. Por lo tanto, el personal nacional reubicado puede estar bajo un riesgo mayor. Si la reubicación es una consecuencia del trabajo, la organización debe asumir la responsabilidad de trasladar a este personal

y sus familias a su lugar de origen o reclutamiento, o a otra zona segura si aquellas tampoco fueran seguras.

Sería erróneo suponer que todo el personal nacional desea marcharse del lugar. Varios de ellos pueden desear quedarse, para proteger a las personas que de ellos dependen y sus bienes, de ahí la pregunta: ¿qué ayuda, si hubiere, debe prestárseles? El apoyo podría incluir la provisión de teléfonos móviles, tarjetas de telefonía móvil pre pagadas, acceso a los edificios de la organización para ellos y sus familias o cartas de referencia. En muchas circunstancias, la ayuda más práctica será la ayuda financiera. Consultar de antemano si el personal nacional prefiere moneda local u otra o una combinación de ambas. El cálculo de una cantidad global para el personal que no ha sido despedido formalmente, pero que cesarán su trabajo debido a los riesgos de seguridad, puede definirse en términos de pago continuado durante las vacaciones anuales o vacaciones por razones extraordinarias, compensación por despido o pago extra en lugar de aviso de despido o terminación de contrato. Dependiendo de los medios, las escalas salariales y el costo de vida, alrededor de dos o tres meses de sueldo proporcionarán al personal y sus dependientes de algunas reservas financieras. Alternativamente, se puede dar a todos la misma suma global sin considerar las escalas salariales. Para efectuar estos pagos, puede ser necesario traer grandes sumas de dinero en efectivo, lo que en sí constituye un riesgo (ver Capítulo 11 sobre la seguridad en materia de dinero efectivo). En entornos de alto riesgo, este dinero puede guardarse como reserva en una caja fuerte.

Personal doméstico, contratistas y consultores

¿Figuran los empleados domésticos en la plantilla de la organización como parte del personal?, o ¿son contratados por personas a título individual (la mayoría personal internacional)? ¿Qué responsabilidades puede y está dispuesta a asumir la organización? Se puede contratar a otras personas como contratistas o consultores, por ejemplo, choferes, constructores o albañiles, o analistas locales. En general estas personas esperarán que la organización asuma la responsabilidad de su seguridad, de modo que se debe clarificar en el momento de firmar su contrato de empleo, lo que pueden y no deben esperar de la organización.

Organizaciones locales asociadas

Las organizaciones que trabajan estrechamente con organizaciones locales en una relación contractual o de asociación, necesitarán clarificar, en el momento de firmar un contrato o memorándum de entendimiento, cuáles son las responsabilidades que ellas consideran como suyas, y qué pueden esperar las organizaciones locales de ellas en términos realistas. Esto puede incluir capacitación en gestión de la seguridad, así como incluir a los socios en la elaboración de directrices y guías de seguridad a compartir.

4.1.5 Preparación para la expulsión por parte del gobierno: un caso especial

En algunos contextos, puede tener sentido prepararse para una retirada potencial forzada en forma de expulsión por parte del gobierno anfitrión. Éste puede ser el caso donde organizaciones semejantes han sido expulsadas, o donde hay razón para creer que la organización puede ser el objetivo de un gobierno anfitrión hostil. Muchas de las preparaciones serán similares a una evacuación debido a los riesgos de seguridad. No obstante, hay que considerar lo siguiente:

- ¿Tratará la organización de apelar contra la decisión?, y si es así, ¿a través de qué medios (judicial, conversaciones directas con las autoridades, defensa de causas ante otros actores o presión política como parte integrante de un consorcio, campañas en los medios de comunicación, conversaciones con los donantes o embajadas?
- ¿Qué medidas se han tomado para proteger información delicada, confidencial o personal en caso de que se revele inesperadamente? (Ver más adelante).
- La expulsión, ¿pondrá al personal nacional (o el personal restante) ante un riesgo específico?
- ¿Pueden tomarse medidas para impedir que el personal (especialmente el personal nacional restante) sufra hostigamiento o amenazas por las autoridades gubernamentales?
- ¿Se le pagará sueldos al personal nacional o indemnización por despido, si esto es requisito del gobierno, y por cuánto tiempo?
- ¿Puede minimizarse el riesgo de que los bienes sean incautados permanentemente?
- ¿Qué papel podría desempeñar cualquier gobierno donante a programas en anular la decisión o apelar ante el gobierno anfitrión por un tratamiento más benévolo?
- ¿Cuál será la reacción de los medios de comunicación (local e internacionalmente) y cómo se manejará esta situación?

4.1.5 Planificar y llevar a cabo una evacuación o reubicación

Practicar para la evacuación o reubicación

Se deberá examinar regularmente y discutir con el personal el plan de evacuación/reubicación, especialmente cuando las posibilidades de retirada son cada vez más probables. Esto se puede hacer mediante ejercicios de simulación[2] o en una reunión de equipo para examinar las políticas, los procedimientos y los planes. El punto más crítico o problemático de una crisis, los miembros del personal, de forma individual, pueden caer en la tentación de tomar todo tipo de medidas no planificadas e ir a otros lugares fuera de los puntos de concentración planeados o estipulados. El efecto puede aumentar la confusión, retrasar la evacuación y aumentar el riesgo para todos. No deben tomarse iniciativas

2 Cualquier ejercicio de esta naturaleza debe llevarse a cabo discretamente, de manera de no preocupar a los demás sobre una inminente evacuación o que hay una amenaza de la que otros no están al tanto.

individuales que se desvíen del plan sin la previa autorización del jefe del equipo de gestión de crisis.

Logística y planificación de rutas

Puntos clave a considerar son:

- ¿Qué rutas y medios de transporte son más viables en diferentes escenarios?
- ¿Qué opción es más probable que reduzca el riesgo, moviéndose de forma llamativa (perfil alto) con logotipos, banderas y una prominente antena de radio HF, o de manera discreta sin nada de lo anterior?
- ¿Qué cantidad de transporte hay disponible y para cuántas personas? ¿Qué tipo de bienes o efectos personales se pueden llevar consigo?
- ¿Quién proporciona el transporte? (si no es la organización misma entonces se deberá acordar con otra organización). Plantear con anterioridad asuntos como, capacidad, procedimientos necesarios y los límites de la obligación y la responsabilidad de la organización. Esto requiere un profundo entendimiento de las políticas de la organización o del agente de transporte. Averiguar bajo qué circunstancias un avión especialmente enviado –chárter– (o vuelo de Evacuación Medica) no recogería a personal, a pesar de haberse convenido previamente.

Muchas evacuaciones y reubicaciones dependen de la colaboración entre diferentes organizaciones. No trazar planes aisladamente. Aunque normalmente es más seguro viajar en un vehículo en convoy con otras ONGs, esto significa también menor control sobre cómo se lleva a cabo la evacuación. Abordar el tema previamente, si es posible, con las otras organizaciones sobre cómo se manejará esta situación.

En algunos escenarios de reubicación o evacuación, el personal puede tener que conducir o incluso caminar largas distancias. En otros, necesitarán ir desde la zona de concentración a un puerto o aeropuerto. Con antelación se deberá planificar la ruta de forma detallada, utilizando o diseñando o trazando mapas. Probablemente, esto significará explorar rutas alternativas si la ruta preferida está bloqueada o se considera demasiado peligrosa. Hay que pensar también en lo que se necesita para las diferentes rutas y el impacto potencial de las diferentes condiciones climáticas. Puede ser, por ejemplo, que no sea posible conducir todo el camino hasta la frontera, de modo que el personal tendrá que caminar una distancia larga, incluso durante varios días. Se debe estar preparado, con provisiones y equipo para caminar.

Para prepararse para una evacuación aérea, las coordenadas del Sistema de Posición Global (GPS en sus siglas en inglés), imágenes globales por satélite

(por ejemplo Google Earth) y detalles de las condiciones físicas de las pistas de aterrizaje deben tenerse con anterioridad, digitalmente, en la sede central o en vuelos privados especialmente enviados (chárter), para acelerar las posibles opciones de transporte aéreo.

En las zonas de alto riesgo, donde la evacuación es probable o ha sucedido ya, se puede continuar avanzando en las preparaciones. Por ejemplo, antes de la evacuación a Jordania y Kuwait en 2003, muchas de las organizaciones internacionales que trabajaban en Irak, habían ya establecido una oficina en esos países.

Preparación de los puntos de concentración

Se debe identificar los lugares donde aquellos que van a ser reubicados o evacuados se reunirán antes de la evacuación. Los puntos de concentración necesitan ser accesibles, seguros, lo suficientemente grande como para acomodar muchas personas y varios vehículos, y debe tener materiales y equipos de comunicación y emergencia (incluyendo suministros médicos y combustible) para llevar en la evacuación, o para que se pueda utilizar durante la hibernación si la evacuación resulta imposible. En algunos casos, se pueden compartir con anterioridad las coordenadas (GPS) y los mapas de los puntos de concentración (o incluso se pueden acordar conjuntamente) con otras organizaciones o con las autoridades nacionales.

Preparaciones individuales

La sede central de la organización y el proveedor principal de logística necesitan información exacta y actualizada de forma regular sobre cuántos miembros del personal (y sus dependientes) satisfacen los requisitos para la evacuación internacional. Se deben indicar los requerimientos especiales, por ejemplo de orden médico o si hay niños pequeños. Si es probable que la evacuación internacional sea hacia un país vecino, hay que contactar a las autoridades de allí o a la embajada pertinente, y explorar la posibilidad de mantener válidas las visas para ese país para todos aquellos que pueden ser evacuados. Lo ideal es que a todos aquellos que son elegibles para la evacuación internacional se les dé dinero en efectivo por adelantado o una o más tarjetas de crédito para cubrir los gastos iníciales hasta que se haya restablecido el flujo de dinero de la organización.

A todas aquellas personas susceptibles de una reubicación o evacuación se les permite llevar consigo solamente una pieza de equipaje o equipaje con un máximo de peso (normalmente entre 5 y 10kg.). En tiempos de elevada tensión, el personal debe mantener siempre preparado una ‘bolsa de evacuación’ y los documentos esenciales. Cada individuo debe cuidar de su propio pasaporte; no debe guardarse en la caja fuerte de la organización.

Archivos e información importante de la organización

Cierta información esencial es necesaria para poder informar a los donantes después de la evacuación y regresar debidamente informados a la base de operaciones cuando el período de peligro ha pasado. Esto incluirá inventarios de los bienes, documentos de contabilidad, cuentas pagadas desde el último informe financiero, detalles de las nóminas del personal, contratos y obligaciones pendientes, memorándums s de entendimiento o acuerdos y la correspondencia sobre el registro y los impuestos mantenida con las autoridades nacionales. Para obtener más detalles sobre la información sensible, ver Capítulo 7 sobre 'Gestión de la seguridad en las comunicaciones '.

Reservas (stocks), bienes y responsabilidades

Se debe clarificar con anterioridad qué bienes se pueden llevar, cuáles se dejan y qué se hará con las reservas que se quedan. Tomar nota de las obligaciones financieras pendientes, por ejemplo con los dueños de los edificios o sitios donde se encuentran las instalaciones de la organización proveedores, contratistas, el personal y los dueños de los vehículos alquilados, y considerar saldar éstas antes de la partida. Si no es posible, llevar los registros actualizados para referencia futura.

4.1.6 Después de la evacuación o reubicación

Es necesario tomar una serie de medidas inmediatas y prácticas después de una reubicación o evacuación:

1. A la primera oportunidad, contactar a la sede y darles una actualización detallada sobre el personal, la seguridad, las finanzas y los planes de movimiento inminente que se espera efectuar.
2. Si la evacuación fue internacional, contactar con los funcionarios en el país de llegada (si esto no lo ha hecho la sede o se ha hecho antes de la llegada), así como también a las embajadas y las autoridades locales en caso de una estadía prolongada.
3. Establecer o restablecer contacto y comunicaciones con aquellos miembros del personal que se quedaron y no fueron evacuados (ver más adelante).
4. En el caso de una evacuación internacional, considerar quién se puede quedar y ser útil en la región (en un país vecino) y quién debería regresar al país de origen (de vacaciones o terminación del contrato).
5. Organizar alojamiento a medio plazo (oficina y residencia) y acceso a las finanzas.
6. Preparar un informe para la sede y los donantes, con actualizaciones detalladas sobre el personal, los bienes, las reservas y las finanzas; y las obligaciones pendientes en el momento de la evacuación.
7. Informar a todo el personal evacuado y proveer apoyo psicológico, dada la probabilidad que la evacuación produzca una gran variedad de

sentimientos difíciles de gestionar, incluyendo agotamiento emocional y sensación de fracaso, ira y sentido de culpa por los que se quedaron.

Planificación para la continuación del programa

Puede pedírsele al personal nacional que continúe con el programa. Es imperativo que esta situación se planifique y comunique en detalle y por adelantado. Prestar atención a los siguientes puntos:

- La asignación de tareas y responsabilidades. Los aspectos importantes incluyen gestión financiera, administración, seguridad, comunicación interna y externa, gestión del personal, logística y actividades y presentación de informes del programa.
- Los límites de responsabilidad. Debe tenerse muy claro que el bienestar del personal es lo primero y que el personal no debe arriesgarse con el fin de proteger los bienes de la organización.
- Los límites de la autoridad. ¿Puede el personal comprar o vender bienes, contratar o despedir personal o tomar medidas disciplinarias, establecer nuevos contratos, trabajar en coordinación con las autoridades o decidir sobre cambios en el programa? ¿Para qué cosas necesita el personal autorización previa?, y ¿qué puede hacer el personal si se interrumpen las comunicaciones por un prolongado período de tiempo?
- Los nuevos planes o disposiciones pueden también afectar a otros, incluyendo otras organizaciones, las embajadas pertinentes, las autoridades locales y el banco. En qué medida será amplia y pública la comunicación de los nuevos planes o disposiciones dependerá del contexto y el tamaño y la visibilidad del programa en marcha. El personal nacional puede ser más vulnerable a la presión, intimidación y amenazas, en cuyo caso la discreción es más aconsejable.
- Un protocolo de comunicaciones con los representantes de la organización.
- Una cronología de cuándo se examinarán o revisarán estos planes o disposiciones.

Hay que tener en cuenta que la reubicación o evacuación puede durar mucho más que lo proyectado originalmente, y puede transformarse en gestión remota del programa; ver más adelante para obtener orientación adicional.

4.2 Hibernación

4.2.1 Escenarios de hibernación

La hibernación en una zona de peligro puede ser voluntaria o forzada. La hibernación voluntaria puede ser una buena opción cuando quedarse en un lugar es más seguro que irse, o cuando se necesita tiempo para evaluar la capacidad para moverse de lugar (pero hay que tener en cuenta también que la hibernación

puede poner en riesgo al personal: el hecho de que una organización y sus bienes no ha sido objeto de ataque en crisis previas, no significa que están seguros para siempre). La hibernación forzada puede resultar de acontecimientos que van ocurriendo y que no se han podido prever, o puede ser impuesta si la retirada resulta imposible (por ejemplo el avión programado no llega). La hibernación forzada significa que el personal está confinado al mismo edificio por horas, días o incluso semanas sin previsión de finalizar en una fecha determinada.

4.2.2 Prepararse para la hibernación

Identificar y equipar más de una instalación para la hibernación, si es posible. Los requerimientos físicos para un tiempo largo incluyen:

- Alimentos, agua y medicamentos esenciales (incluyendo profilaxis de post-exposición –PEP en sus siglas en inglés–) (ver Capítulo 12 sobre agresión sexual);
- Facilidades para dormir, lavarse y uso de servicios de aseo (inodoro y lavabo) y ventilación;
- Combustible y equipo para cocinar; y
- Iluminación, como velas, linternas y linternas para huracanes.

Hay que tener también en cuenta las necesidades psicológicas a largo plazo, y en la medida de lo posible, tener provisiones de libros y juegos, medios adicionales de contactar con el mundo exterior (radio, televisión, teléfonos) y espacio para el ejercicio físico diario.

Asegurar algunos medios de comunicación con el mundo exterior es crucial. Esto se puede hacer con una combinación de radio, teléfonos móviles, teléfonos satelitales o acceso a Internet. Será necesario el suministro continuado de energía, como por ejemplo pilas recargables. Hay que tener en cuenta que los generadores pueden ser ruidosos y pueden atraer a los saqueadores. En el caso de saqueo, una de las cosas más preciadas a conservar son los medios de comunicaciones. Hay que tratar de esconder una radio y antena o un teléfono satelital donde no puedan ser encontrados, incluso si todo el recinto ha sido completamente saqueado.

Considerar acondicionar habitaciones seguras o búnkeres si hay riesgo de bombardeo. Una habitación segura no tiene puertas ni ventanas externas. Buscar asesoramiento de expertos técnicos cualificados ya que las habitaciones seguras y los búnkeres pueden ser peligrosos si no se construyen de forma apropiada. Este asesoramiento u orientación debe abarcar todas las consideraciones prácticas como las comunicaciones (tener en cuenta que los teléfonos satelitales requieren conexión de cable a una antena externa), acceso a energía/generadores y servicios de aseo.

4.3 Gestión remota de los programas

4.3.1 ¿Qué es la gestión remota de los programas?

La gestión remota de los programas, como la practican la mayoría de las organizaciones, es una acción normalmente reactiva más que planificada, debido al deterioro de las condiciones de seguridad u otras restricciones en el entorno de operaciones. Puede incluir:

- Retiro de personal internacional u otras categorías de personal, en particular aquellos que se considera que corren de manera especial un alto riesgo debido a la ubicación de los programas.
- Alterar las estructuras de gestión para dar más responsabilidad al personal nacional y local que queda presente.
- Formar nuevos convenios operacionales con los socios locales, incluyendo las ONGs locales, las organizaciones de base comunitaria y las autoridades locales.

Se utilizan diferentes términos para describir diferentes tipos de gestión remota de los programas. 'Control remoto', 'gestión de control remoto' o 'gestión a la distancia' pueden referirse a situaciones donde la misma estructura de gestión permanece presente, es decir, la toma de decisiones permanece en manos y bajo la responsabilidad del personal internacional. En este Informe de Buena Práctica, la gestión remota de los programas se utiliza como término genérico para referirse a todas las deposiciones descritas anteriormente. Algunos utilizan también el término 'programas de acceso limitado', pero éste se refiere a una variedad mucho más amplia de retos que van más allá de los aspectos de la seguridad, incluyendo las restricciones gubernamentales y lejanía física. La gestión remota de los programas se refiere a una adaptación operacional causada específicamente por la inseguridad.

La gestión remota de los programas no es un fenómeno nuevo. Durante la Guerra Fría, las organizaciones de solidaridad prestaron ayuda directa a movimientos de resistencia (en Eritrea, Etiopía y Afganistán en la década de 1980), sin mucha supervisión del personal internacional. A finales de la década de 1990, un serio deterioro en la situación de seguridad forzó a las organizaciones de ayuda a reubicar sus bases de operaciones y su personal internacional de Chechenia a Ingusetia y luego a Osetia del Norte. A finales de 2003 y 2004, muchas organizaciones reubicaron a su personal internacional de partes de Irak a Amán en Jordania. El deterioro de las condiciones de seguridad hizo necesario, más adelante, el uso de la gestión remota de los programas en Afganistán y Pakistán. La gestión remota de los programas se ha utilizado también durante varios años en Somalia, el norte de Uganda, Gaza, Sri Lanka, Colombia y el norte de Sudán.

El enfoque está siendo más común no sólo debido a los crecientes riesgos que corren los trabajadores humanitarios (incluyendo el personal internacional), sino que también debido al rápido avance en los medios de transporte y especialmente en la tecnología de las comunicaciones. Teléfonos móviles, teléfonos satelitales e Internet han facilitado más que nunca el mantener contacto regular con el personal nacional o los socios basados sobre el terreno, así como el monitoreo de programas. Una ONG internacional que trabajaba en Irak con organizaciones asociadas o socias recientemente cerró su oficia en Amán y ahora lleva la gestión de estos socios desde el Líbano y el Reino Unido.

4.3.2 Los retos de la gestión remota de los programas

Debido a que suele ser una adaptación *ad hoc* y de último recurso, la gestión remota de los programas acostumbra a presentar serios desafíos. Éstos pueden incluir:

- Problemas éticos de transferencia de riesgo, concretamente si se les pide a los miembros del personal o socios locales que asumen las responsabilidades del programa, que contraigan también mayores niveles de riesgo en el proceso. El dinero que ganarían podría hacer casi imposible rehusar la oportunidad.
- Dificultades en evaluar los riesgos de seguridad cambiantes, y el entorno en general, dado que el personal y los socios *in situ* pueden ser menos sensibles a la hora de percibir cambios sutiles.
- Dificultades en las comunicaciones y la logística concernientes al apoyo al personal in situ.
- Implicaciones de seguridad en hacer llegar dinero y provisiones al personal y los socios.
- Demasiada dependencia en unos pocos miembros del personal en entornos de profundo estrés, que puede conducir al agotamiento.
- Dificultades en asegurar la debida supervisión del programa, lo que afecta la calidad y la rendición de cuentas.
- Dificultad en sostener la coordinación interinstitucional en el lugar, dado que el personal y los socios que asumen las responsabilidades del programa, normalmente no estaban envueltos previamente en la coordinación del programa.
- Puede dañar las percepciones de neutralidad y de independencia si la organización asociada no puede mantener los principios humanitarios. También puede minar la aceptación debido al deterioro de la calidad del programa o incremento de la corrupción (aunque un mayor sentimiento de pertenencia del programa por parte del personal local puede incrementar la aceptación).
- Dificultades para satisfacer los requerimientos de los donantes para el monitoreo y la presentación de informes.

- Intensificar la atención en la gestión de la seguridad, de modo que no sea un medio para llegar a un fin, sino un fin en sí.

La posibilidad que la gestión remota de los programas sea simplemente transferir el riesgo al personal nacional o a las organizaciones asociadas locales, merece mención especial. Los riesgos de la seguridad pueden considerarse como demasiado altos para el personal internacional, pero esto no necesariamente significa que el personal nacional o local está más seguro. En Chechenia, a finales de los años 1990, Irak desde 2003, Afganistán desde cerca de 2004 y en el sur-centro de Somalia y Puntland tanto el personal internacional como el nacional han estado bajo riesgo de secuestro o asesinato selectivo, si bien es cierto en diversos grados. Es importante llevar a cabo evaluaciones de riesgo para el personal que permanece, basadas en las condiciones específicas de la zona, y no simplemente asumir que el personal local automáticamente correrá menos riesgo. En algunos casos, la falta de presencia de personal internacional puede en sí poner al personal nacional a un mayor riesgo.

En la comunidad de organizaciones de ayuda humanitaria, la carencia general en la planificación de planes de contingencia y preparación estratégica para los escenarios de gestión remota pone aúnmásde relieve los desafíos que ello implica y las condiciones presentes. Además, la escasez de directrices y procedimientos de las organizaciones sobre el tema se presenta particularmente problemática dada la amplitud con que se utiliza esta práctica en entornos inseguros.

4.3.3 Gestión de la seguridad durante la gestión remota de los programas

La gestión remota de los programas da paso a nuevas consideraciones financieras, de seguridad (de un acto no intencionado) y contractual, implicando un nuevo análisis de los beneficios y los riesgos. Hay que tener en cuenta que, continuar con programas bajo gestión remota puede ser más arriesgado que cerrarlos del todo, y que puede haber riesgos asociados con cerrar un programa que se ha gestionado de forma remota, si al hacerlo, antagoniza con el personal afectado.

Si es posible continuar operando bajo un enfoque de gestión remota de los programas, habrá que hacer cambios en la estructura de gestión, estilo y enfoque. Los procedimientos de gestión pueden devenir más complejos y pesados, con continuos contactos rutinarios (escritos u orales) sobre asuntos financieros, de los programas o el personal. Puede que haya que desarrollar nuevas formas para monitorear los programas, como tomar fotos de los resultados conseguidos por los proyectos (por ejemplo surtidores de agua o escuelas construidas) con las coordenadas (GPS) adjuntas. Algunas técnicas pueden aumentar la seguridad del personal, como utilizar a terceros para monitorear los resultados o utilizar la

radio local para anunciar a lo que tienen derecho los beneficiarios. Puede que haya que adaptar el objetivo o el enfoque del programa para dar, de manera más explícita, más responsabilidad al personal nacional.

Hacer el cambio

La gestión remota puede tener la tendencia a introducirse sigilosamente casi sin ser observada. A medida que las condiciones de seguridad se deterioran, una organización puede no darse cuenta que está gradualmente cambiando a un enfoque de gestión remota de los programas. Las visitas del personal al terreno pueden reducirse, pero con las expectativas de que esta situación es sólo temporal. Debido a que la gestión remota tiene amplias implicaciones para la gestión de la seguridad (y en otras áreas), es importante que los máximos responsables hagan lo posible para planificar y establecer con anterioridad el nuevo modo de gestión antes que esta situación devenga, de facto, una realidad.

Puede ayudar establecer criterios por adelantado de cuándo debe producirse un cambio en el estilo de trabajar, y lo que esto significará para el equipo, los socios y las autoridades locales. Elementos o criterios para su activación o puesta en marcha podrían incluir el número de visitas postergadas de los gestores o responsables, el número de incidentes de seguridad de un cierto tipo o el número de viajes reprogramados debido a riesgos de seguridad. En algún momento, la incertidumbre de una situación ambigua puede ser tan perturbadora que merece adoptar un enfoque diferente. Una de las responsabilidades más importantes es, por supuesto, la seguridad del personal: ¿quiénes están a cargo y qué nivel de autoridad tienen? Cambiar formalmente a la gestión remota – y definir lo que esto significa, para quién – clarifica las expectativas y las responsabilidades, incluyendo en la gestión de la seguridad.

La inseguridad y las limitaciones crecientes sobre la forma en que se llevan a cabo los programas se pueden, a veces, reconocer con anterioridad. Una ONG internacional que trabaja en Etiopía, por ejemplo, desde el principio diseñó un programa de nutrición con una organización asociada basada en la región, dado que sabía que el personal internacional no sería bienvenido allí. Los suministros se fueron puestos o llevados previamente, en anticipación de una respuesta de emergencia, y se capacitó al personal de la organización local en las intervenciones apropiadas.

Evaluaciones de riesgos

Incluso si el personal nacional (las organizaciones asociadas locales) corre menor riesgo que el personal internacional, las condiciones de seguridad pueden cambiar rápidamente, por lo que es importante encontrar una manera de monitorear la situación cambiante y parar los programas si los riesgos para el personal nacional que permanece se vuelven inaceptables. Vale la pena tener

presente, que es menos probable que el personal nacional, en contraposición al personal internacional, llegue a la conclusión que el nivel de riesgo se ha vuelto intolerable. El personal internacional debe poder cuestionar la información que viene desde el terreno, y debe tener una manera de comprobar la información. Esto puede hacerse a través de una red de contactos locales (comerciantes, autoridades locales) que pueden ser contactados por teléfono, y compartiendo información y el análisis con otras organizaciones que operan en la zona.

Capacitación y recursos

Puede ser posible equipar al personal nacional con conocimientos y capacitación técnica práctica, incluyendo en gestión de la seguridad. El personal nacional en Irak y Somalia, por ejemplo, ha viajado a Amán y Somaliland (o Somalilandia) y Nairobi para participar en la capacitación sobre el mandato y la misión de sus organizaciones, los principios humanitarios y la gestión de la seguridad. En Somalia, una ONG que opera exclusivamente con personal nacional trajo a varias docenas de miembros del personal y socios a Hargeisa para examinar su plan de seguridad.

Cuando se trabaja con organizaciones nacionales asociadas, será necesario considerar si necesitan recursos adicionales o capacitación en la gestión de la seguridad. Aunque el mismo deber de protección no aplica generalmente, una organización internacional puede desear financiar equipos y material (por ejemplo, radios, vehículos, protección del recinto) o capacitación técnica práctica para una organización local, si ésta lo solicita. No debe suponerse que todas las ONGs nacionales pueden mantenerse seguras solamente mediante la aceptación.

Las prácticas identificadas en investigaciones recientes como contribuyentes al éxito de la gestión remota de los programas incluyen:[3]

- Incluir el escenario de gestión remota en los ejercicios de planificación de contingencia; considerar con anterioridad los potenciales socios locales, las estructuras de gestión y monitoreo y las estrategias de salida y transición.
- Establecer procedimientos e instrucciones claros para el personal y los socios sobre las comunicaciones, y la presentación de informes sobre las actividades y el progreso de las mismas.
- Sacar, con regularidad, fuera de la zona al personal local o representantes de las organizaciones asociadas para las actividades de gestión, discusiones y coordinación.
- Hacer inspecciones al azar, visitas por sorpresa y auditorías, si es posible.

3 Abby Stoddard, Adele Harmer y Jean S. Renouf, *Once Removed: Lessons and Challenges in Remote Management of Humanitarian Operations for Insecure Areas* (Nueva York: Humanitarian Outcomes, 2010).

- Comprobar y verificar la información de monitoreo con otras organizaciones y contactos sobre el terreno. Establecer y mantener una red local de proveedores de información, intermediarios y facilitadores dentro de la comunidad local.

4.4 Retorno

4.4.1 Decidir retornar

La pregunta clave aquí es averiguar si es suficientemente seguro para retornar o aumentar la presencia de personal, y quién en la organización tendrá la responsabilidad de la decisión de llevar a cabo una misión exploratoria y posteriormente retornar al personal evacuado o reubicado. En ausencia de un cambio bastante radical en el terreno (por ejemplo el líder de un grupo rebelde es derrotado y el movimiento armado se deshace o colapsa rápidamente, permitiendo que el gobierno restaure su control sobre todo el territorio), el retorno también puede ser gradual y en fases. Primero pueden darse unas misiones exploratorias cortas para reevaluar la situación, luego, posiblemente mantener una presencia más permanente del personal esencial en una base operacional, seguido del regreso gradual de más personal y personal asociado a más bases operacionales. Éste fue el caso de varias organizaciones grandes que volvieron a Irak y Afganistán.

La información clave para evaluar la situación de la seguridad para una misión exploratoria incluye:

- La situación real en el terreno (seguridad, militar, política).
- Los posibles cambios en los próximos de 3 a 6 meses, y sus implicaciones en materia de seguridad.
- Las condiciones de la logística (aeropuertos, caminos), comunicaciones y servicios (bancos) tras la crisis.
- El paradero y las condiciones del personal no evacuado.
- Las condiciones de la propiedad, los bienes y las reservas que quedaron tras la evacuación.
- Los movimientos de la población local.
- La disponibilidad y existencia de provisiones esenciales, especialmente alimentos, agua y combustible.
- La imagen de la organización en el terreno, y sí es posible y cómo se pueden gestionar las percepciones.
- El nivel de ataque directo a elementos extranjeros, incluyendo trabajadores humanitarios.
- Capacidad de la organización para gestionar la seguridad en el contexto actual.
- Un análisis global de los riesgos y beneficios.

4.4.2 Gestión de un retorno

El retorno de personal internacional u otro que previamente se marchó es probable que cree una situación delicada, ciertamente para el personal local y nacional y sus homólogos, quienes probablemente se han acostumbrado a una mayor autonomía y muestran orgullo y confianza de haber gestionado el o los programas ellos solos. Será importante clarificar que el personal no regresa porque la organización está preocupada de cómo se han gestionado los programas en su ausencia. Reuniones entre el personal sobre el terreno (a menudo nacional) y los máximos responsables (a menudo internacional), en lugares de 'seguridad neutral' (por ejemplo, Somalilandia para programas en el sur y centro de Somalia con oficinas centrales en Nairobi), son también una manera de mantener la coordinación y las relaciones entre el personal de ambos lugares. Generalmente, permitir una mayor iniciativa al personal que permanece debe considerarse como un efecto secundario positivo de la gestión remota de los programas. Las tomas de decisiones al más alto nivel que tienen lugar a nivel de terreno no deben, necesariamente, cambiarse tras el retorno físico del personal de mayor responsabilidad o responsables senior u otro personal internacional.

Capítulo 5
Notificación de incidentes y gestión de incidentes críticos

5.1 La importancia de la notificación y el monitoreo de incidentes

Es de vital importancia informar de los incidentes de seguridad, incluyendo las amenazas e incidentes de seguridad frustrados, por tres razones importantes:

- Para alertar a la oficina en el terreno y a la sede, de modo que estén al corriente de lo sucedido y, si es posible, puedan prestar ayuda.
- Para alertar a otras organizaciones – y donde corresponda, a las autoridades locales y la población – de modo que puedan tomar medidas de precaución.
- Para permitir el seguimiento y análisis de las tendencias de los incidentes e informar sobre la evaluación de los riesgos de seguridad y la toma de decisiones.

Informar y presentar informes sobre los incidentes puede ayudar, en gran medida, a los gestores de la seguridad a entender el contexto operacional y la predicción de la clase de incidentes que podrían ocurrir en el futuro. Una información genérica y fiable de los incidentes de seguridad que suceden en el mundo, a través de una base de datos, permite realizar un análisis más extenso de la seguridad tanto a nivel de país, como regional y global. Muchas de las organizaciones más grandes de ayuda humanitaria tienen ahora sistemas internos de notificación de incidentes estando algunos de ellos accesibles en internet. Tener este tipo de sistema puede ayudar a evitar la confusión acerca de los tipos y las clasificaciones de incidentes, e igualmente ayudar a asegurar que el personal proporciona la información crucial requerida. Estos detalles pueden revelar las concentraciones geográficas de los incidentes, permitir comprender mejor los tipos de incidentes que tienen lugar y mostrar si el número global de incidentes está aumentando o disminuyendo. Esta clase de información puede a su vez ayudar a decidir dónde asignar los limitados recursos para fines de seguridad (humanos y financieros), por ejemplo en qué tipo de formación relativa a la seguridad (derivada tanto de un acto no intencionado como intencionado) habría que concentrarse.

Centralizar los informes de los incidentes de todas las organizaciones que operan en el mismo entorno, por ejemplo, a través de una plataforma de cooperación en materia de seguridad como ANSO en Afganistán, puede

suponer un gran beneficio. Si los datos se analizan durante un determinado período de tiempo, ello puede permitir realizar un análisis más objetivo de las pautas de los incidentes y ayudar a determinar las tendencias. Ésta es una de las funciones para la cual una plataforma interinstitucional en materia de seguridad (ver Capítulo 1) puede ser extremadamente útil. Para asegurar que las personas entienden correctamente lo que se espera que ellas informen y cómo – y para qué se puede utilizar la información – se requiere orientación de los responsables máximos.

5.1.1 ¿Qué se considera un 'incidente a notificar'?

Un incidente de seguridad es cualquier cosa que cause daño al personal o persona asociada, o pérdida o daño a los bienes. Un 'incidente frustrado o fallido de seguridad' es algo que casi causa daño, perjuicio o pérdida. Una acción de amenaza puede ser escrita, verbal o un gesto físico, y en la medida que sea creíble significa que un actor tiene la intención de causar daño. Es importante incluir incluso los incidentes menores, así como informar sobre los incidentes frustrados o fallidos de seguridad. Si existe alguna duda, hay que informar. La notificación debe también incluir los incidentes sucedidos o los incidentes frustrados o fallidos que afectan a otras entidades que participan en el programa, incluyendo las organizaciones asociadas y los contratistas. También puede ser útil incluir en los requisitos de notificación, cualquier incidente en el cual un miembro del personal ha causado daño a un tercero, o pérdida o daño a la propiedad o los bienes de un tercero.

5.1.2 El informe sobre los incidentes

Es importante alertar a compañeros y entidades u organizaciones asociadas sobre un incidente lo antes posible después que suceda, incluso si no se ha obtenido aún toda la información. Un informe más completo sobre el incidente, sin embargo, se escribe generalmente después del incidente y la respuesta al mismo – aunque para situaciones prolongadas (por ejemplo secuestros) se puede hacer un informe antes de que el incidente haya concluido. Los informes de los incidentes se mantienen a nivel de terreno y se comparten con las sedes, y podrían compartirse con una plataforma interinstitucional sobre el terreno, si existe una.

Una organización puede tener un formato estándar de informe de incidentes, pudiendo incluso estar disponible en internet para facilitar su acceso. Independientemente del formato que se utilice, lo importante es que se suministre toda la información. El informe de incidentes estará orientado hacia preguntas básicas: ¿Qué pasó? ¿Quién lo hizo? ¿A quién? ¿Cuándo y dónde? Es importante comprobar toda esta información. Puede o no puede ser relevante agregar algo sobre 'por qué' y 'por qué esta organización' (esto puede borrarse del informe de incidente compartido con otras organizaciones).

¿Fue la organización elegida específicamente como objetivo del ataque?, y si es así, ¿por qué? Hay que asegurarse de indicar el grado de confianza en la respuesta. A veces es obvio porque los autores del incidente lo dijeron, pero en otros casos esto puede ser sólo mera especulación.

Los problemas comunes con los informes de incidentes de seguridad incluyen:

- No saber la identidad de los autores o sus motivos hasta mucho más tarde o, en algunos casos, no llegar a conocerlos nunca. Es importante indicar el grado de confianza sobre declaraciones, y si surgen nuevos detalles cambiar los registros o actas internas de la organización.
- Existe un rechazo natural a reconocer que los actos u omisiones de hechos por parte de la organización o algunos miembros de su personal han contribuido a que tenga lugar un incidente.
- Las dificultades en la clasificación son, por ejemplo distinguir entre robo, robo con allanamiento de morada y asalto o atraco a mano armada y entre la retención o toma forzada (de una persona) y el secuestro. Cómo se definen estas diferentes categorías es algo que tiene que estar muy claro para todos los que comparten el sistema de notificación de incidentes de seguridad.

Es importante no permitir que la confusión o el desacuerdo sobre las clasificaciones y la terminología se interpongan sobre el establecimiento de un sistema de información de incidentes. Si los miembros del personal no pueden aplicar las clasificaciones de manera constante, si hay problemas de idioma o si el personal encuentra que el proceso es desalentador o desmoralizador, hay que hacer todo lo que se pueda para que quede registrada la información. Algunas organizaciones y plataformas sobre asuntos de seguridad centralizan la clasificación de incidentes, de manera que el personal simplemente transmite la información que tienen lo más rápidamente posible, y los coordinadores de seguridad los procesan y analizan para responder a las preguntas a medida

Información clave en los informes de incidentes

- Tipo de incidente, por ejemplo secuestro, muerte, asalto grave, robo.
- ¿Quién estaba implicado?
- ¿Cuándo ocurrió el incidente?
- ¿Dónde (lo más preciso posible) ocurrió el incidente?
- ¿Cuántos heridos hubo como resultado y cómo están?
- ¿Qué acción de respuesta se ha emprendido hasta ahora? ¿Se pidió respuesta adicional? Si es así, ¿qué?
- ¿Cuántos fueron los autores del incidente?, ¿qué hicieron y dónde están ahora?
- ¿Cómo es la situación actual?

que sea necesario, hacen la clasificación y registran formalmente y de manera centralizada la información.

5.2 Gestión de incidentes críticos

Un incidente crítico es un incidente de seguridad, suficientemente grave como para que lleve a una situación con el potencial de causar considerables interrupciones a las operaciones o incluso suspenderlas.[1]

5.2.1 Preparación: establecer estructuras para la gestión de incidentes críticos

A fin de responder a un incidente crítico una organización debe elaborar un proceso de gestión de incidentes críticos y crear un equipo de gestión de incidentes críticos (EGIC). El EGIC debe establecer responsabilidades jerárquicas y definir claramente las diferencias entre las funciones a desempeñar a nivel de oficina de país, la oficina regional y la sede central. Todos necesitan entender dónde encajan cada uno de ellos. En algunos incidentes, el EGIC puede sólo operar a nivel de terreno, pero debe entender de manera clara cuándo es necesario integrar a la oficina regional y de sede. Los incidentes graves o prolongados (un asesinato, bombardeo, secuestro, situación de rehén o hibernación forzada) o cambios mayores como una reubicación o evacuación necesitarán normalmente un equipo de gestión de incidentes críticos dedicado.

La gestión de incidentes críticos constituye un desafío y requiere de capacidades especiales. Se necesitará una variedad de conocimientos y capacidades, algunas de las cuales puede que tengan que buscarse fuera de la organización. Tiene sentido identificar de antemano los potenciales recursos humanos necesarios, por ejemplo, psicólogos o especialistas en negociación. Algunas organizaciones aprovechan a antiguos miembros de la organización, quienes la conocen de antemano y cuyas competencias y conocimientos son reconocidos y de confianza. Hay que asegurar que se dispone de recursos financieros e invertir por adelantado en la capacitación para la preparación, incluyendo ejercicios de simulación.

Las personas dentro del EGIC (y sus substitutos en caso de ausencia) deben identificarse previamente (elaborar un organigrama claro, con responsabilidades definidas y una lista de contactos). El EGIC debe ser pequeño y debe incluir representantes de las funciones o departamentos más importantes, incluyendo al director de país, la persona de contacto para la seguridad, logística, recursos humanos, comunicaciones y asesoría legal. Alternativamente, o además, puede nombrarse a un responsable o

1 La definición se extrae de la FICR, *Stay Safe: The International Federation's Guide for Security Managers* (Ginebra: FICR, 2007).

coordinador de la gestión de Incidentes Críticos. El responsable gestor debe tener autoridad para asignar al personal apropiado, equipamiento, finanzas y otros recursos para asegurar una respuesta eficaz y oportuna.

El primer paso para manejar un incidente crítico debe ser siempre decidir si es necesaria una acción inmediata para preservar vidas o garantizar la seguridad (derivada de actos no intencionados). Hay que establecer la información verificable explicando los detalles del incidente. Esto formará parte del informe inicial. La información adicional o los cambios deben avisarse a medida que ocurren. Siempre hay que tener un sistema de notificación de incidentes para que se puedan registrar y hacer análisis de los incidentes. El registro de los incidentes críticos debe iniciarse inmediatamente después de notificado el incidente. Esto se hace para registrar la cronología de los acontecimientos, registrar las llamadas telefónicas, registrar las notas tomadas en las reuniones y asegurar que todos los documentos se han registrado y archivado.

5.2.2 La función que desempeña el Equipo de Gestión de Incidentes Críticos (EGIC)

Al recibir el informe de un incidente, el EGIC debe decidir:

- Si se deben suspender las actividades del programa o se debe reubicar al personal en un lugar más seguro.
- Si se debe mandar personal de apoyo adicional para prestar asistencia.
- Qué información debe circularse interna y externamente, y cualquier asunto relativo a limitaciones o confidencialidad.
- El objetivo final (persona lesionada evacuada, cuerpo repatriado, miembro del personal liberado tras ser secuestrado).

El Equipo de gestión de incidentes críticos necesita también considerar cuestiones médicas y de seguridad, apoyo logístico e incremento de las capacidades iníciales, asuntos de carácter jurídico y temas relativos a la comunicación y a los medios de comunicación. Pueden haber heridos que requieren atención inmediata o a largo plazo. Si ha habido pérdida de vidas, será necesario informar a los familiares y tomar medidas para costear los funerales, entierros y otros gastos. La seguridad puede ser aún una preocupación si las personas que no han sido afectadas por el incidente en sí mismo, todavía corren riesgo, y puede existir la necesidad de apoyo logístico para organizar actividades de búsqueda y rescate o misiones de recuperación, evacuaciones médicas o la repatriación o retorno de los cuerpos a sus familias. Dependiendo de la situación, se puede enviar a personal especializado a la oficina en el terreno que ha sido afectada, por ejemplo para proveer capacidad de búsqueda y rescate, ayuda médica o

forense y apoyo psicológico o asesoramiento. La oficina regional y las sedes internacionales pueden también necesitar del apoyo de expertos.

5.2.3 Evacuación y reubicación

Si la situación exige la reubicación o la evacuación del personal, el EGIC deberá encargarse de la gestión y el monitoreo de:

- El desarrollo de la situación a través de las redes de contacto, el sistema de telecomunicaciones y los medios de comunicación locales e internacionales.
- Los planes y dispositivos logísticos y de seguridad.
- La reunión y el movimiento organizado de todo el personal que será retirado.
- Los bienes que se deben llevar.
- Todo lo relativo a asuntos financieros y administrativos.
- La protección de la documentación esencial, confidencial y delicada.
- Las comunicaciones internas con la sede y el personal en el terreno.
- Las comunicaciones externas con otras organizaciones, las autoridades nacionales y las embajadas pertinentes.
- Las relaciones públicas (comunicaciones con la población local, la prensa local e internacional), incluyendo los mensajes a los medios de comunicación (ver Capítulo 7 sobre 'La gestión de la seguridad en las comunicaciones' que explica con más detalle cómo tratar con los medios de comunicación).
- El intento de continuar con el programa.
- La coordinación interna y el monitoreo de las diversas tareas que se implementan.

En el caso de una operación interinstitucional de salida retirada), hay que establecer un punto de coordinación central. Para información más detallada sobre la planificación y como llevar a cabo una evacuación ver Capítulo 4.

5.2.4 Comunicaciones

A nivel de país

En un momento de crisis, habrá que informar muy rápidamente a mucha gente y a muchas organizaciones. En lugar de designar a una sola persona para llevar a cabo esta tarea, es mejor establecer una red o un árbol de comunicaciones confiable, en el cual cada persona tiene la responsabilidad de pasar la información a otras tres o cuatro personas. Una manera fácil de hacer esto es utilizar el organigrama de la misión, el cual debe actualizarse con regularidad y a intervalos previamente fijados; facilitando de esta manera con precisión los nombres y los números de teléfono. También hay que clarificar de antemano si el medio a utilizar será a través de llamadas telefónicas, mensajes por telefonía móvil (SMS) o radio. Si

existe un sistema de guardias, este puede ser integrado al mismo (red o árbol de comunicaciones).En períodos de emergencia, las redes de comunicación nacionales son propensas a no funcionar o estar sobrecargadas: si es posible, hay que asegurar que la organización cuenta con medios alternativos de comunicaciones, independientes de la infraestructura nacional.

Si el incidente requiere cuestionar la continuación de las actividades del programa y, posiblemente, incluso la presencia ininterrumpida de la organización en un entorno dado, será necesario comunicarse con las comunidades afectadas, el público en general y los principales donantes.

Entre las oficinas del país, regional y de la sede

Será necesario que haya un sistema de comunicaciones fiable, de dedicación completa y exclusiva de 24 horas y a ser posible seguro, entre la oficina en el terreno que ha sido afectada y el EGIC en una oficina regional y la sede internacional. Hay que anticipar una posible pérdida temporal de las comunicaciones, y prepararse en consecuencia para tal posibilidad. También hay que anticipar la necesidad de traducción si el equipo regional o de la sede no habla el idioma local. Hay que comunicarse con otros miembros del personal en las oficinas más directamente afectadas, así como con el resto de la organización. En los casos de incidentes graves, hay que informar a la Junta Directiva y tal vez consultarla sobre las decisiones críticas.

Puede ser necesario tener que comunicarse con los medios de comunicaciones locales, nacionales e internacionales, y estar preparados para cuando estos establezcan contacto con la organización. Hay que considerar la posibilidad de poner una declaración en la página web de la organización y la intranet, y qué información incluir. Se debe ser muy claro respecto a qué información debe permanecer confidencial, quién está incluido en el círculo al que se difunde la información y cómo se protegerá la confidencialidad.

Familias, vecinos y otras organizaciones

Habrá que comunicarse con las familias del personal afectado por el incidente. Hay que tener en cuenta que las familias podrán tomar iniciativas por ellas mismas, independiente de la organización, especialmente si el incidente tiene una duración larga. También será necesario comunicarse con las familias de personas que no son empleados de la organización pero que han sido inafectadas por el incidente. Si la oficina de la organización está siendo atacada, por ejemplo, se deberá hablar con los vecinos cuya sensación de inseguridad probablemente se ha incrementado. Lo primero es ocuparse del propio personal de la organización, pero siempre será necesario alertar a otras organizaciones acerca de un incidente de seguridad importante, de modo que puedan tomar medidas preventivas.

5.2.5 Relaciones con las autoridades

Puede existir la necesidad de un acuerdo y colaboración con el gobierno anfitrión para el procesamiento rápido de las solicitudes de visados, a fin de prestar apoyo a la crisis o para un aumento repentino de personal. Dependiendo de la naturaleza del incidente, tanto el gobierno anfitrión como los gobiernos del personal afectado pueden movilizar sus propios expertos. Esto puede crear una situación difícil en cuanto a la responsabilidad y el "deber de prudencia y diligencia". Si otra entidad toma el liderazgo, hay que plantear lo que se considere sea en el mejor interés de la víctima – y que se espera, en consonancia con la familia de la víctima. Es posible adelantarse a esto preguntando a los funcionarios gubernamentales pertinentes, qué medidas esperarían ellos que se tomaran en el caso de un incidente en particular.

5.2.6 Consideraciones de orden administrativo, legal y financiero

Algunas situaciones requerirán asesoría jurídica. Esta asesoría puede ser relativa a los términos de los contratos, los beneficios de los empleados, las cuestiones pertinentes al seguro, los derechos legales conforme a las leyes laborales aplicables, la representación legal con un gobierno anfitrión o de origen, o tratar con problemas de orden legal y las reclamaciones por daños y perjuicios.

Manejar un incidente crítico, particularmente uno prolongado, requiere también apoyo administrativo y recursos humanos especializados. Puede haber otros gastos urgentes para viajes, equipamiento o servicios externos, y el personal afectado puede estar temporalmente imposibilitado para trabajar debido a lesiones físicas o estrés psicológico. Para asegurar alguna continuidad en las actividades, puede ser necesario traer remplazos temporales. A corto plazo, hay que tener presente que puede haber necesidad de dinero extra en efectivo debido a gastos no planificados y no presupuestados. Algunos de estos gastos los cubrirá el seguro de la organización, pero no todos (ver Anexo 5).

Las personas directamente afectadas por un incidente (incluyendo los testigos presenciales) necesitarán apoyo psicológico y asesoría para superar el dolor o el trauma. Tal apoyo puede ofrecérseles también a otros miembros del personal, y a los familiares de las víctimas.

5.3 Gestión después de un incidente

5.3.1 Rendición de informes (Debriefing en inglés) y revisión después de la acción

Todos, sean miembros del personal o no, los que estuvieron directamente envueltos en la gestión del incidente tienen la oportunidad para rendir informes o dar parte de lo sucedido. Esto puede también incluir al personal que estaba cercano a la situación pero no directamente envuelto en su gestión.

Cualquier incidente o incidente de seguridad frustrado o fallido que afecta a la organización, sus programas, sus asociados o sus contratistas merece ser analizado, y una revisión tras la acción debe constituir una práctica estándar. En el caso de incidentes graves, hay que considerar una evaluación más metódica e idealmente independiente, por qué ocurrió el incidente, cómo fue gestionado y por qué tuvo el impacto que tuvo. Las preguntas claves incluyen:

- ¿Habían medidas de seguridad?
- ¿Habían medidas de seguridad pero no debidamente comunicadas al personal?
- ¿Habían medidas de seguridad y se habían comunicado pero no entendido?
- ¿Habían medidas de seguridad pero no se habían seguido?
- ¿Habían medidas de seguridad y se habían seguido, pero eran inapropiadas para la amenaza?
- ¿No se observaron señales de advertencia de una amenaza específica inminente, o se observaron pero se ignoraron?
- ¿No hubo señales de advertencia y el incidente no era previsible?
- ¿Se evaluó con exactitud como bajo el riesgo que ocurriera una amenaza específica, y habían medidas de seguridad apropiadas, pero el incidente pasó de todas maneras?
- ¿Se identificó previamente el EGIC?, o ¿se identificó previamente pero no estaba preparado?

Cualquier otro incidente que afecte a otra organización también merece atención y análisis. El análisis puede no necesariamente concluir que la organización está corriendo un riesgo alto. Pueden haber varias razones por las cuales lo que pasó a otras organizaciones es improbable que le ocurra a la organización a la que se pertenece. La capacidad de llevar a cabo un análisis razonable de un incidente que afecta a otra organización dependerá, por supuesto, de cuánta información confiable se pueda obtener.

5.3.2 Revisar el umbral de riesgo aceptable

Cualquier incidente serio, afecte o no a la organización a la que se pertenezca, debe llevar a efectuar una revisión del umbral de riesgo aceptable de la organización. ¿Señala este incidente o incidente frustrado o fallido que el análisis inicial era imperfecto? ¿Señala que la organización ha cruzado el umbral de riesgo aceptable? ¿Cuáles son las consecuencias prácticas? ¿Pueden reforzarse las medidas de seguridad para reducir el riesgo? ¿Debe haber cambios en la estrategia de seguridad operacional, y serán estos cambios eficaces? ¿Debe reubicarse al personal lejos de las zonas de alto riesgo? Si hay que hacer ajustes o cambios, es necesario asignar personal para que aseguren que estos cambios se implementen, y establecer un plazo de tiempo para hacerlo. Esto puede necesitar capacitación adicional.

5.3.3 Renovar el consentimiento informado

Éste es también un momento apropiado para compartir con el personal la nueva evaluación de la situación de la seguridad y la naturaleza y nivel del riesgo, así como también la probable eficacia de las medidas de seguridad tomadas por la organización. Debe dársele la oportunidad al personal para que decida si están dispuestos a continuar trabajando con la organización en estas circunstancias.

Tercera Parte
Las personas en la gestión de la seguridad

Capítulo 6
Las personas en la gestión de la seguridad

Este capítulo plantea la función de las personas – los individuos y los equipos que componen el personal de una organización – en la gestión de la seguridad. El capítulo comienza describiendo la función que cumple el gestor de la seguridad en el terreno o persona de contacto de la seguridad, incluyendo elementos de la descripción del puesto de trabajo y los beneficios de contratar a personal internacional o nacional para ello. Más adelante el capítulo trata de la clase de aptitudes personales y las capacidades de equipo requeridas para una buena gestión de la seguridad.

La tercera sección examina los diferentes tipos de amenazas que enfrentan los diferentes tipos de personal de la organización: internacional, nacional y local, así como hombres y mujeres, y los elementos de género de la gestión de la seguridad. Esta sección examina también al personal como una fuente potencial de algunos problemas de seguridad, y cómo mitigar esto. La cuarta sección examina asuntos, que normalmente recaen sobre el departamento de recursos humanos de la organización ya que están relacionados con la seguridad: composición del personal, reclutamiento, seguro y acceso a formación específica en asuntos de seguridad. La sección final trata de cómo manejar el estrés.

6.1 Responsables o gestores de la seguridad a nivel de terreno

En los entornos de alto riesgo, la gestión de la seguridad normalmente merece, por lo menos, un miembro del personal dedicado a tiempo completo. Esta persona gestiona el trabajo relacionado con la seguridad cotidiana, mientras que la principal responsabilidad de la seguridad habitualmente radica en el director de país. La ONU ha venido utilizando personal de seguridad en el terreno desde hace algún tiempo, y en años recientes las ONGs internacionales han comenzado a crear puestos similares. Es acertado fijar indicadores de los cambios en el entorno de seguridad que crean o eliminan la necesidad de un gestor de seguridad a tiempo completo. Estos pueden ser responsables solamente de ciertas zonas de alto riesgo dentro de un contexto operacional más amplio. En los entornos de bajo riesgo, algunas tareas relacionadas con la seguridad pueden delegarse al logista o al director o responsable de la oficina.

Hay tres aspectos a considerar cuando se nombra a un gestor de la seguridad o referente de contacto:

- ¿Cuál será la descripción de su puesto de trabajo?

- ¿Qué habilidades se requieren, y por lo tanto, qué formación y experiencia son deseables?
- ¿Debe nombrarse a personal internacional o nacional?

6.1.1 La descripción del puesto de trabajo

La descripción del puesto de gestor de la seguridad en el terreno podría incluir lo siguiente:

- Llevar a cabo un continuo análisis del riesgo del entorno de operaciones, incluyendo el envío de alertas de seguridad al personal de la organización y al personal asociado.
- Ayudar a elaborar estrategias de mitigación del riesgo, incluyendo procedimientos de operación estándar, guías de seguridad y planes de contingencia (incluyendo respuestas a crisis, reubicación y evacuación).
- Informar al personal recién llegado y asegurar que se mantiene informado al día al personal sobre las condiciones cambiantes de la seguridad.
- Mantener un sistema de notificación de incidentes.
- Asesorar sobre la protección técnica y todo aquello relacionado con las comunicaciones, como selección y protección del emplazamiento, así como también la función y el buen uso del equipo de comunicaciones.
- Supervisar la adherencia a los procedimientos y los planes.
- Gestionar el personal relacionado con la seguridad como los guardias, los operadores de radio y los referentes o personas de contacto de la seguridad nacional.
- Proveer formación y orientación a los compañeros para desarrollar competencias relacionadas con la seguridad.
- Proveer asesoramiento a la hora de presupuestar los gastos relacionados con seguridad operacional.
- Tomar parte en la respuesta a incidentes y en la gestión de crisis y las subsiguientes revisiones y evaluaciones.
- Coordinar e intercambiar información con otras organizaciones de ayuda y con las autoridades.

Desempeñar todas estas tareas sería un trabajo enorme, y aún más cuando se espera que los gestores de seguridad estén disponibles las 24 horas del día, siete días a la semana. Los referentes o personas de contacto de la seguridad a nivel de terreno suelen estar sobrecargados de trabajo y muy estresados. Es necesario considerar medidas de mitigación, como establecer un listado de personas de modo que no sea siempre la misma persona a quien se llama primero, pudiéndose encargar a otra persona de los asuntos de menor relevancia. El gestor de la seguridad tampoco puede tener toda la responsabilidad de la gestión de la seguridad: es esencial que haya un

enfoque de equipo, donde la seguridad como tema sea preferible el primer punto de la agenda en las reuniones del equipo responsable de la gestión de los programas. Los asuntos relativos a la seguridad deben también discutirse dentro de los equipos. El énfasis debe estar en la transversalidad de la seguridad como parte del proceso de gestión.

6.1.2 Conocimientos y capacidades

Las capacidades en asuntos relacionados con la seguridad se pueden categorizar, en un sentido amplio, como 'blandas' y 'duras'. Las capacidades duras son más técnicas, y son relativas a la naturaleza y funcionamiento de bienes especiales, como el equipo de radio, los sistemas de alarma, película de protección (o película de seguridad para explosiones), protección corporal y muros o barreras protectoras contra explosiones. Estas capacidades suelen estar asociadas con una formación en las fuerzas de seguridad, como el ejército, la policía o los servicios de inteligencia, donde las personas pueden haber adquirido conocimientos sobre armas, tácticas militares, operaciones policiales o antiterroristas. Las capacidades duras pueden también incluir capacidades de investigación, es decir la habilidad de investigar imparcialmente un incidente para luego proveer recomendaciones sólidas, y análisis de amenazas y riesgos.

Las capacidades blandas son relativas a la capacidad de trabajar con un equipo multicultural, para ofrecer orientación y capacitación, establecer relaciones con compañeros u otras personas, buena comunicación y planificación y experiencia presupuestaria. También incluyen una capacidad para establecer y mantener redes de contactos en la comunidad (de forma específica para obtener información sobre posibles amenazas a la seguridad), así como la capacidad de entender y analizar a menudo diferentes entornos culturales, sociales y políticos (y los conflictos violentos que se dan en ellas).

Las capacidades requeridas pueden depender de las capacidades que tengan los otros miembros del equipo: tal vez el logista y el ingeniero de construcción pueden aportar algunas de las capacidades duras, que permite que el gestor de la seguridad se concentre más en las capacidades blandas del trabajo. Puede depender también del contexto en el cual la organización está operando: en un entorno de combate activo y unidades militares (tal vez irregulares e insurgentes), como en el norte de Sri Lanka en 2008, pueden necesitarse más capacidades duras y conocimientos de carácter militar. En una entorno caracterizado por milicia tribal y local, donde cada cual es de hecho un actor irregular, como en ciertas partes de las regiones de Somalia y la RDC, la persona indicada puede ser aquella con más capacidades blandas. Los contextos de alta criminalidad pueden necesitar un espectro completo de capacidades, lo que es difícil que una sola persona pueda ofrecer.

6.1.3 ¿Referentes de contacto de la seguridad internacional o nacional?

Una decisión importante es decidir si el referente de contacto para la seguridad debe ser una posición para personal internacional o nacional. Aunque hay que ser cauteloso en cuanto a generalizar demasiado, cada uno tiende a aportar habilidades y competencias diferentes. Algunas de éstas se resumen en la tabla que se presenta más abajo. Generalmente es mejor tener un equipo de seguridad formado por personal internacional y nacional, tal vez iniciar una operación con personal internacional senior como referente de contacto para la seguridad, y un miembro del personal nacional que asuma el cargo en una fase posterior y a largo plazo

La rotación del personal internacional puede ser alta, y no siempre están muy familiarizados con el contexto. A menudo el personal nacional ha estado participando en trabajos de ayuda en sus propias sociedades por muchos años, y algunos pueden haber trabajado para la misma organización por algún tiempo. En el caso del personal nacional existe, sin embargo, la preocupación de habituarse al peligro: debido a que viven y trabajan en un entorno de alto riesgo, su percepción de las amenazas y los riesgos puede ser diferente, y el comportamiento que ellos consideran seguro puede no serlo para el personal internacional. En Nairobi, por ejemplo, el personal nacional se puede sentir cómodo utilizando un taxi matatu, mientras que puede estar prohibido que el personal internacional los utilice.

Puede que el personal internacional esté más capacitado que el personal nacional para abordar imparcialmente los asuntos de seguridad, o por lo menos percibir que es así. Esto puede incluir los conflictos étnico-políticos donde existe una animosidad patente entre el personal de distintos orígenes (por ejemplo, en Sri Lanka, entre los tamiles y singaleses). Aquí, el personal internacional podría abordar los asuntos de la gestión de la seguridad en proporción con el riesgo y no en base a la desconfianza étnica. En otros contextos, un miembro del personal internacional puede ser visto como más imparcial por una fuerza militar que es parte de un conflicto (por ejemplo, en discusiones con el gobierno de Sudán en Darfur o con el ejército israelita en los territorios palestinos ocupados-TPO).

6.2 Capacidades personales

6.2.1 Directrices para la autodisciplina en el comportamiento

Las siguientes directrices para el comportamiento individual del personal son parte de la buena práctica en los asuntos relativos a la seguridad.

Ser consciente de manera constante de la situación en que uno se encuentra

Permanecer consciente del contexto más amplio en que se trabaja, y de cómo uno puede ser percibido. Mantener los ojos y los oídos abiertos, escuchar las

Tabla 10: Fortalezas y debilidades del personal internacional y nacional como puntos de contacto de la seguridad

Personal internacional	Personal nacional
• Puede tener una comprensión más amplia de la organización, y sus valores, cultura, políticas y procedimientos. Mejor comprensión de la gestión de proyectos y donantes y los requisitos para la presentación de informes. Probablemente es más objetivo al analizar el entorno de riesgo. Probablemente es percibido como más imparcial por las partes en conflicto. Es menos susceptible a la presión de los actores locales. Está en mejor posición para imponer disciplina sobre el personal nacional e internacional. Está en mejor posición para establecer contacto con el personal internacional de otras organizaciones. Puede tener más experiencia en producir informes escritos.	• Tiene mejor conocimiento del entorno social, cultural y político. Conoce la historia que forma o cimienta las percepciones y las actitudes de la población local. Habla los idiomas locales. Tiene una red local que puede proveer información y acceso. Está en mejor posición para labores establecer contacto con el personal nacional de otras organizaciones.
• No tiene la misma comprensión del entorno social, cultural y político. No está familiarizado con la historia que forma o cimienta las percepciones de la población local. Normalmente no tiene acceso a los medios de comunicación locales o a las redes locales de información y acceso. Es más probable que se comporte de manera inapropiada y que tenga un comportamiento insensible	• Se ha habituado a vivir en un entorno de alto riesgo, es menos consciente del riesgo y puede no identificar riesgos para el personal internacional. Pertenece a un sector de la sociedad y, por tanto, puede no ser objetivo, o puede que no se le perciba como tal. Puede no ser capaz de resistir la presión de otros actores en la sociedad. Puede no habérsele dado la oportunidad para desarrollar capacidades para la gestión de proyectos. Puede no ser capaz de imponer disciplina sobre el personal internacional. Puede estar más motivado por la oportunidad económica del trabajo (aunque lo mismo puede aplicarse a algunos miembros del personal internacional).

opiniones de la gente y ser consciente de las percepciones locales a través de la prensa local y de escuchar y hablar con los colegas y la población local. Mantenerse alerta en el lugar en que uno se encuentra: saber dónde uno está, escanear el entorno de amenazas potenciales y saber dónde se podría encontrar ayuda o amparo, o en qué dirección se podría tomar una acción evasiva. Errar por el lado de la cautela – si se duda, mantenerse alejado o alejarse del todo. Confiar en uno mismo y no dejarse persuadir por otros.

Permanecer consciente de la seguridad

Seguir las directrices y los procedimientos de seguridad de la organización, y aceptar que, en entornos violentos, la inseguridad y el peligro impondrán restricciones sobre la libertad personal. Entender que el comportamiento arriesgado puede poner a compañeros en riesgo y afectar la imagen de la organización. Sentirse responsable de la seguridad y actuar cuando no se cumplen las medidas de seguridad en la carretera, en la oficina y durante y después de las horas de trabajo. Cuando se ve o se escucha algo que puede tener implicaciones en la seguridad, se debe notificar incluso si no se está seguro de si es importante o no. Recordar que no se ayuda a nadie estando lesionado o muerto.

Mantener la discreción (bajo perfil)

No ostentar riquezas o estatus de extranjero y mantener las opiniones personales sobre cuestiones sociales y culturales para uno mismo. Una persona tranquila y modesta es menos probable de atraer atención no deseada.

Mantener contacto y comunicaciones

Siempre hay que informar a alguien a donde uno va, y a qué hora se espera regresar. Siempre se debe viajar portando algún medio de comunicación y una lista de contactos clave a mano.

Moverse con confianza en sí mismo y con determinación

No hay que aparentar arrogancia, pero tampoco incertidumbre o estar perdido, ello puede percibirse como una señal de debilidad o vulnerabilidad. Caminar como si uno sabe dónde está y adónde va, incluso si uno está perdido, mostrar confianza en sí mismo y aparentar serenidad en la postura corporal, expresión facial y en el movimiento de los ojos.

Actuar con tacto y diplomacia

Evitar las disputas con la población local y evitar mostrar ira o arrogancia. Evitar argumentos acerca de temas delicados de orden cultural o político con gente que no se conoce bien. Abstenerse de hacer comentarios de desaprobación o despectivos acerca de las costumbres y los hábitos locales. Ser siempre respetuoso. En asuntos relacionados con el programa, hay que tomarse el tiempo para escuchar las preocupaciones, las prioridades y las

quejas de la gente. No hacer promesas que no se pueden cumplir o dejar disputas sin resolver.

6.2.2 Reducir la ira y la hostilidad

Diferentes culturas y subculturas sociales tienen diferentes códigos con respecto a la demostración de ira y hostilidad. Por lo general, el personal internacional viene con sus propios códigos, provenientes de sus países de origen. Es aconsejable hablar informalmente sobre este tema con los compañeros y considerar las implicaciones potenciales. En Indonesia, por ejemplo, como en muchas otras partes de las culturas del sureste asiático, hay un fuerte énfasis en la cortesía formal, respecto de los ancianos y superiores y el autocontrol, y se desaprueban y no son bien vistas las expresiones de irritación o ira. El personal internacional no familiarizado con esta cultura puede no darse cuenta cuando está provocando ira u hostilidad si no notan señales y expresiones culturales propias del lugar. El personal nacional, por otra parte, puede tener dificultades en responder debidamente si se confronta súbitamente, con una expresión de ira. Ambos tendrán que aprender a ajustar sus hábitos.

Desde el punto de vista de la seguridad inmediata es útil aprender a disipar o calmar la ira o la irritación y la hostilidad en uno, al igual que en las personas que uno confronta. Algunas veces las situaciones tensas y potencialmente amenazantes están parcialmente abiertas a influencia, dependiendo de cómo uno se comporta; por tanto, la capacidad de mantener el autocontrol y una mente clara, es una parte importante de la autoprotección. Hay dos desafíos simultáneos: controlar las reacciones de uno mismo y calmar la hostilidad en otra persona. Las directrices para calmar o disipar las situaciones hostiles incluyen:

- Ser consciente de la expresión facial (o de la cara) y el lenguaje corporal de uno mismo: el 90% de la comunicación no es verbal. Situarse en ángulo hacia la persona irritada y no directamente frente a la persona.
- Mantener una voz calma.
- Escuchar sin interrumpir, ya que interrumpir sólo aumentará la irritación (cuando la persona irritada comienza a repetirse, aprender a parafrasear lo que la persona dice como señal que uno está escuchando y que entiende lo que está tratando de decir).
- Ser un oyente curioso y pedir clarificación e información a fin de entender lo que realmente disgustó a la otra persona o causó su hostilidad. No se debe contradecir o corregir a una persona irritada o disgustada antes de que haya terminado de expresar su ira.
- Centrar la atención en el tema y no en la persona: no se debe confrontar a la otra persona personalmente y se debe evitar juzgarla abiertamente; no responder a juicios provocadores sobre usted o la organización.

- Mantener la dignidad personal, pero permitir que la persona irritada pueda salvar las apariencias también

Hay que juzgar la situación para decidir si se debe tratar de controlar la irritación y calmar la hostilidad. Hacerlo puede ser efectivo en alguien que es hostil y está irritado pero no al punto de estar preparándose para causar daño. Si alguien se vuelve muy amenazador hay que retirarse o bien cumplir con lo que dice sin retraso o resistencia verbal. Si el mensaje principal de la persona disgustada o irritada es expresar objeción sobre la presencia de uno mismo, entonces hay que decir que entendió el mensaje y retirarse.

6.2.3 Técnicas para sobrevivir incidentes y situaciones de crisis

Las confrontaciones y el peligro agudo causan shock, temor y terror. Esto puede ser insoportable y puede conducir a un comportamiento que más bien incrementa el riesgo en lugar de reducirlo. Con alguna preparación, sin embargo, las personas pueden aprender a incrementar sus capacidades para sobrevivir en situaciones peligrosas. El propósito de una exposición previa ante situaciones de amenaza, en un curso de formación y en simulaciones y juego de roles, es reducir el elemento de sorpresa y ayudar a los miembros del personal a conservar el control mental, permitiéndoles reaccionar de una manera que no agravará el peligro hacia ellos mismos. Los elementos clave del control mental son:

- No dejarse llevar por el pánico;
- Actuar o reaccionar rápidamente, pero siendo consciente de la situación;
- No mostrar ira o temor a los atacantes;
- Retener la dignidad; y
- Preservar la vida.

Puede ser imposible evitar o contener la agresión contra uno, y uno puede verse oprimido por la fuerza. Esto puede suceder, por ejemplo, en el caso de agresión sexual, detención o secuestro. En estas circunstancias el énfasis cambiará de técnicas de comportamiento a técnicas mentales para la sobrevivencia. Éstas se plantean en los capítulos pertinentes.

6.3 Capacidades del equipo

6.3.1 ¿Por qué equipos?

Los equipos eficaces constituyen un factor importante en la reducción del riesgo y la supervivencia en los incidentes y las crisis. El buen trabajo en equipo significa que:

- Todos son conscientes de la seguridad y contribuyen con información.

- Todos ayudan a mantener un alto nivel de sensibilidad en todo lo relacionado con la seguridad.
- Los miembros del equipo se apoyan unos a otros para hacer frente al estrés y al miedo.
- En el instante de un incidente aquellos que están afectados en el mismo pueden concentrarse en los atacantes y en lo que deben y no deben hacer, sabiendo que los otros compañeros presentes también están reaccionando de manera competente.
- La gestión de la crisis es fluida, sin complicaciones, eficiente y competente porque los miembros del equipo saben sus roles y tareas.
- Los miembros del equipo saben la jerarquía y también conocen los puntos fuertes y débiles de cada uno, y pueden cambiar de roles según se presente la situación.

6.3.2 ¿En qué consiste un equipo eficaz?

Los elementos que componen un equipo eficaz son los mismos en el mundo de la ayuda humanitaria que en cualquiera otra parte, a saber:

- Una identidad clara y una misión y un propósito compartido.
- Roles claros.
- Superposición de responsabilidad y autoridad (no hay autoridad sin responsabilidad y no hay responsabilidades sin autoridad).
- Claridad sobre cómo se toman las decisiones y qué procesos decisorios aplican cuando – es consensual en el caso que las circunstancias y los problemas lo permitan; consultivas, pero no necesariamente, cuando es necesario tomar las decisiones; centralizadas con respecto a las reglas y las órdenes obligatorias y en los momentos de la gestión de la crisis – .
- Buen intercambio de información.
- Alta sensibilidad ante el valor y la importancia del trabajo en equipo.
- Enfoque y relaciones personales constructivas.
- Enfoques eficaces de gestión de conflictos.

Un equipo tiene una escala de valores horizontal: todos tienen el mismo valor, aunque tengan diferentes roles y responsabilidades. Al mismo tiempo, los equipos operan dentro de las organizaciones con una estructura jerárquica de gestión, y no lo que opina cada cual tiene el mismo peso dentro del equipo. Diferentes organizaciones tienden a tener énfasis diferentes, pero en la práctica todas las organizaciones necesitan combinar ambos aspectos del trabajo en equipo.

6.3.3Equipos y liderazgo

Los elementos clave que ayudan a unificar a todos son el liderazgo y el estilo de gestión. Es importante no simplemente tener sensibilidad ante estos conceptos, sino también entender lo que significan en la práctica. El

recuadro a continuación señala los principios que podrían sugerir un estilo de gestión.

Los líderes alientan el trabajo en equipo, pero no al punto que la línea jerárquica de gestión y la asignación de responsabilidad y autoridad se vuelvan confusas. En última instancia, las organizaciones existen para cumplir ciertas funciones y objetivos específicos. Si bien los equipos son un medio importante y vital para esa finalidad, estos no dejan de ser un medio. Los responsables de la gestión deben fomentar las buenas relaciones entre todos, pero no al punto de rehuir los problemas los cuales deben de enfrentarse con responsabilidad, desempeño y disciplina profesional. La eficacia del trabajo en equipo y la moral del personal puede verse seriamente debilitada si se permite que un miembro del personal que no cumple con sus obligaciones y funciones, siga haciéndolo por un periodo de tiempo prolongado sin ser amonestado.

Los responsables de la gestión tienen la responsabilidad de estimular la eficacia del trabajo en equipo demostrando liderazgo, pero esta responsabilidad no sólo puede ser de ellos; cada miembro del personal comparte esta responsabilidad – incluso aún más en situaciones inestables y peligrosas. Esto sucede de forma especial cuando la rotación de personal y muchas otras obligaciones urgentes

Principios de liderazgo y estilo de gestión

- La autoridad se asigna, el liderazgo se gana.
  - Un líder es respetuoso y es respetado
  - El respeto de los miembros del equipo proviene de la percepción del líder como:
  - responsable, competente y hábil;
  - expone sus razones en base a deliberaciones conjuntas en vez que en base a la autoridad;
  - consciente de sus propias debilidades y está dispuesto a pedir y escuchar consejos;
  - justo e imparcial, y está preparado a cambiar una decisión si se presenta más información o mejores argumentos ;
  - permite que todos tengan un espacio y un lugar en el equipo;
  - aborda el problema desde la perspectiva profesional en vez de juzgar al individuo;
  - consulta cuando es posible, decide cuando importa; y
  - responsable de sus decisiones.
  - Diferentes miembros de un equipo pueden demostrar liderazgo en su propio campo de competencias.

hacen imposible que el gestor en el terreno pueda cargar completamente solo con esta responsabilidad.

6.4 Diferenciar las amenazas y los riesgos para diferentes tipos de personal

Esta sección examina las diversas situaciones de seguridad que enfrentan los diferentes tipos de personal de las organizaciones de ayuda humanitaria. El personal nacional, local e internacional confrontará diferentes amenazas y tendrán diferentes vulnerabilidades, al igual que hombres y mujeres, pudiendo percibir amenazas similares de maneras marcadamente diferentes. Las diversas amenazas contra las diferentes categorías de personal y los riesgos resultantes dependerán del contexto, según lo determine una evaluación detallada de los riesgos de seguridad (ver Capítulo 2). El personal mismo puede ser una fuente de amenaza a la seguridad; esto se plantea también más adelante.

6.4.1 El personal internacional, nacional y local

El personal de las organizaciones de ayuda humanitaria ha evolucionado de manera considerable en los últimos 15–20 años. En muchas organizaciones de ayuda internacional, el personal nacional constituye entre el 85% y 95% de su fuerza laboral. Para muchas, una gran proporción del personal nacional ha trabajado para la organización por cinco años o más, formando un núcleo importante la de experiencia y memoria institucional en sus respectivas posiciones o responsabilidades.

El personal internacional suele incluir trabajadores que comenzaron como personal nacional y más tarde pasaron a ocupar puestos en sus organizaciones en otros países, o incluye miembros de la diáspora que regresa a trabajar en su propio país. Algunas organizaciones tienen también una categoría intermedia de personal reclutado regionalmente, es decir, personas de países vecinos, como kenyanos trabajando en Sudán o sierraleoneses trabajando en Liberia. Aunque no siempre surgen diferencias contractuales, el personal nacional puede también clasificarse en local (es decir, trabajan en su entorno local de origen) o reubicado (es decir, trabajan en una parte diferente a su entrono original dentro de su propio país). Por último, nacionales de terceros países son extranjeros contratados localmente, a quienes, por razones legales y contractuales, se les aplica la condición de personal local.

La mayoría de las organizaciones afirman que consideran al personal nacional como equivalente al personal internacional en relación al deber de protección de la organización. En la práctica, sin embargo, hay diferencias en lo que una organización puede y está dispuesta a hacer por el personal internacional y nacional en un momento de crisis. Todavía se da el caso, en muchas

organizaciones, en que al personal internacional se le concede o dan la mayoría de los recursos institucionales para la seguridad, participar en formaciones, viviendas más seguras y medios de transporte o equipos de comunicaciones. Esto, junto con la antigua práctica de evacuar al personal internacional en momentos de alto riesgo para su seguridad, y la práctica recientemente extendida de la gestión remota de los programas, puede dar cabida a una suposición implícita o explícita en cuanto a que el personal nacional corre menos riesgo que sus colegas internacionales. Los hechos no apoyan estas suposiciones. Las estadísticas disponibles indican que la tendencia a largo plazo de ataques contra el personal nacional, relativos al número presente sobre el terreno, han ido en aumento, y las suposiciones equivocadas acerca de su seguridad pueden haber sido en parte responsables de ello.[1]

Simplemente ser 'del lugar' no significa que automáticamente se corre menos riesgo. De hecho, el personal nacional puede enfrentar una serie de riesgos que el personal internacional no corre:

- Porque son parte de una población más amplia y comparten las mismas vulnerabilidades.
- Por la manera que se percibe su identidad social o política dentro de su propia sociedad, donde esa sociedad está profundamente dividida o en guerra dentro de la misma sociedad.
- Porque su trabajo con una organización internacional les da un estatus diferente y una mayor visibilidad y, al mismo tiempo ser percibidos como personas ricas de acorde a los parámetros locales.
- Porque pueden manejar bienes o dinero o tener influencia sobre el reclutamiento de personal o la adjudicación de contratos locales.
- Porque su trabajo los sitúa en situaciones peligrosas y lugares donde de otro modo no estarían.
- Porque su trabajo con una organización internacional los convierte en objetivo para aquellos que de manera específica tienen como blanco atacar esa organización en particular u organizaciones internacionales en general.

Esto puede generar toda clase de presiones y amenazas, tales como:

- Resentimiento y acusaciones de los círculos conservadores de la sociedad por no respetar las costumbres y normas tradicionales por pertenecer a una organización que demuestra valores diferentes, tal vez más liberales.

1 Para leer un análisis de las amenazas que enfrentan los trabajadores humanitarios nacionales, ver, los informes de 2006 y 2009: *Providing Aid in Insecure Environments*, (Overseas Development Institute)

- Presión para proveer trabajos u otros beneficios.
- Presión para proveer información interna valiosa y cómo y cuándo acceder a ellas.
- Riesgo de ser reclutados a por la fuerza por grupos armados o ser arrestados por las autoridades por ser sospechosos de apoyar a un grupo de la oposición.
- Coerción por parte del gobierno u otro grupo para proporcionar información acerca de la organización.
- Acusaciones de ser 'espías' o 'colaboradores' por ayudar a un 'invasor extranjero'.

6.4.2 El rol del Género y los riesgos de seguridad

El sexo de cada uno es una determinación biológica, pero el género es una construcción social y cultural que se expresa en el comportamiento y las relaciones, pudiendo complicar la gestión de la seguridad. Por ejemplo, para parecer fuerte, un hombre puede rehusar admitir que carece de ciertas capacidades (por ejemplo, conducir un vehículo de tracción a cuatro ruedas) o puede adoptar una actitud o apariencia de macho que puede provocar irritación y contribuir a aumentar la tensión en una situación de por sí ya tensa. En situaciones de peligro, los hombres pueden querer asumir el papel de liderazgo y mostrarse como los protectores de las mujeres. Esto puede conducir a tensiones dentro del equipo que, en una situación delicada o peligrosa, puede aumentar el riesgo. También puede conducir hacia sentimientos de culpa y humillación después de incidentes de seguridad en las que están afectadas colegas mujeres. En relación a los hombres, las situaciones pueden escalar de manera rápida simplemente porque el agresor cree que representan potencialmente una amenaza mayor o que es más probable que opongan resistencia. Por ello, por ejemplo, muchas aerolíneas capacitan a sus tripulaciones femeninas como enfrentar o gestionar pasajeros difíciles e incluso secuestradores de aviones.

Las mujeres tienden a ser más conscientes de sus vulnerabilidades particulares, especialmente ante las agresiones sexuales. Actualmente muchas organizaciones consideran seriamente las amenazas especiales que enfrenta el personal femenino en el terreno incorporándolo en sus procesos de gestión de riesgos. Es importante recordar, sin embargo, que los hombres también pueden ser víctimas de agresión sexual, y que los hombres y las mujeres pueden percibir el nivel de riesgo de manera diferente. Además, dependiendo del entorno y la actitud de sus colegas masculinos, el personal femenino puede que tenga que trabajar de forma muy dura para que se les tome en serio, pudiendo tener que llegar a reafirmar su independencia y libertad de elección en maneras que sus colegas masculinos no necesitan hacerlo, lo que a su vez puede complicar la cohesión del equipo, o incluso provocar un comportamiento arriesgado.

Género y autoridad

La mayoría de los asesores de seguridad o de gestión de riesgos (y los capacitadores en asuntos de seguridad), internacionales, y con toda seguridad los nacionales, son hombres, aunque el número de mujeres en el sector está gradualmente aumentando. Es probable que las mujeres tengan reservas a la hora de notificar incidentes concernientes a propuestas sexuales no deseados, acoso sexual o agresiones sexuales a un colega masculino, quien se puede sentir igualmente incómodo escuchando y escribiendo el informe. Cuando los roles son a la inversa, el personal masculino, dependiendo de su actitud, puede acusar a las gestoras o máximas responsables de la seguridad de tener demasía aversión al riesgo y, en consecuencia, pueden ser reacios a aceptar su evaluación del riesgo y los procedimientos de seguridad resultantes de dicha evaluación. A la inversa, el personal femenino puede objetar las medidas de seguridad tomadas por un responsable de seguridad masculino por considerarlas condescendientes y sexistas, especialmente si imponen restricciones en lo que se considera libertades personales. Por ejemplo, pueden fijarse restricciones sobre la elección de residencia para las mujeres, o pueden estar obligadas a andar acompañadas en la noche, mientras que los hombres no. En algunos contextos, los códigos de vestimenta pueden ser menos tolerantes para las mujeres que para los hombres, y se puede aconsejar a las mujeres de no socializar demasiado públicamente con hombres que no son miembros de su familia. La restricción de lo que se percibe como libertades individuales, especialmente después de las horas de trabajo, durante los fines de semana y de vacaciones, siempre está abierto a disputas. Hablar abiertamente sobre estos temas y elaborar un código de conducta interno para el personal puede permitir mantener claridad respecto de las responsabilidades y las libertades individuales.

Estudio de caso: desafíos para la evaluación de riesgos por una gestora o responsable femenina

Una directora de oficina de país, en un país de alto riesgo, finalmente renunció después que la sede de la organización no le ofreció apoyo abierto y concreto cuando sus colegas varones rehusaron aceptar sus directrices de seguridad, considerándolas demasiado restrictivas e excesivas. La sede le dijo que la gestión de la seguridad era su responsabilidad pero no respaldó su autoridad. Su reacción fue que, ante una situación donde su autoridad había sido desafiada y debilitada, no deseaba asumir la responsabilidad si algo sucedía, y como resultado dimitió.

Género y negociación

Las garantías de seguridad tienen que negociarse con los actores gubernamentales y no gubernamentales. Los problemas de seguridad pueden necesitar negociación para resolverlos. Es probable que los interlocutores reaccionen de forma distinta cuando las negociaciones, en nombre de la organización, las conduce una mujer en lugar de un hombre. En sociedades conservadoras los interlocutores pueden sentirse ofendidos por tener que discutir o negociar con una mujer. No obstante, en algunos contextos, se puede considerar a las mujeres una amenaza menor para los hombres que otros hombres. Por tanto, puede ser una elección deliberada nombrar a una mujer como portavoz. Por razones semejantes, una organización puede escoger intérpretes femeninas, aunque las mujeres se consideren objetivos más fáciles para los agresores que quieren mostrar su fuerza, o que se sienten insultados por tener que hablar con una mujer.

6.4.3 El personal como una fuente de problemas de seguridad

Los miembros del personal en sí, pueden ser una fuente de problemas de seguridad.

Personal irresponsable

Los miembros del personal que se comportan de manera irresponsable, incompetente o arrogante pueden constituir una amenaza para ellos mismos y para sus colegas. El comportamiento irresponsable puede incluir abusar de alcohol o drogas (durante las horas de trabajo y fuera de él); expresar públicamente sus opiniones políticas personales sobre su trabajo; restarle importancia a los procedimientos de seguridad; tener demasiada confianza en que pueden manejar cualquier situación de seguridad porque lo han hecho durante muchos años; o tener un enfoque fatalista sobre su bienestar. Las consecuencias de tal comportamiento van más allá del propio individuo, arriesga la reputación de la organización y la seguridad (derivada de un acto no intencionado como intencionado) de otros miembros del personal y organizaciones.

Personal descontento

El personal descontento que siente que quien lo ha contratado ha hecho una gestión inadecuada o mala, puede sentir menos lealtad y puede crear problemas de seguridad. Para minimizar estos riesgos se requieren políticas de contratación y políticas del personal claras, coherentes y transparentes, incluyendo procedimientos disciplinarios claros y para desempleo y despido. La percepción de que la parte contratante es transparente y justo fortalecerá la lealtad entre el personal. En situaciones delicadas o con respecto a individuos en particular, puede ser buena idea pedir consejo a colegas nacionales en quienes se puede confiar, sobre la mejor manera de sancionar o despedir a personal nacional. Puede que las mejores medidas a tomar, desde el punto

de vista de la seguridad, no sean siempre estrictamente acorde con los procedimientos formales.

Personal desleal

El personal nacional podría estar ofreciendo 'información interna' a criminales, a cambio de una parte de los artículos o bienes que subsiguientemente roban de la organización en base a la información dada; o pueden pasar 'información sensible' real o falsa a las autoridades o actores no estatales para comprometer la imagen de la organización y los procedimientos de seguridad. Se reducirá el riesgo mediante un cuidadoso reclutamiento, la transparencia acerca de la organización y su misión, la supervisión del personal, verificaciones y balances internos, y la vigilancia de la seguridad.

Personal corrupto o deshonesto

Los controles financieros y de las reservas o el análisis de incidentes pueden indicar que un miembro del personal internacional o nacional se ha comportado de manera corrupta o deshonesta. Por ejemplo, pueden estar robando dinero de la organización o empleando a parientes y amigos contraviniendo e infringiendo las políticas de recursos humanos y por consiguiente, afectando la imagen de la organización. Ésta es una situación difícil que requiere actuar con cautela pero también con determinación. El cuidado es necesario para evitar acusaciones falsas, y para impedir una reacción violenta si un miembro deshonesto del personal se da cuenta que está siendo investigado y se siente amenazado. Sin embargo, las medidas son, necesarias para impedir que la desconfianza invada el ambiente. Mientras existan sospechas pero no pruebas claras de haber obrado mal o incorrectamente, la investigación tendrá que ser discreta. El personal internacional debe dirigir estas investigaciones porque puede haber represalias contra el personal nacional. Si hay suficientes pruebas que justifican el despido, habrá que pensar la mejor manera de gestionar la situación.

Disciplina

Cualquiera estrategia de seguridad será debilitada si el personal no tiene la disciplina para seguirla. El desafío para el responsable de la seguridad será demostrar competencia en la gestión de la seguridad y la fiabilidad del análisis de riesgos, y en hacer participar al equipo en la planificación y en las reevaluaciones de la seguridad, de manera que el personal entienda la lógica y evitar reacciones ante lo que perciben como órdenes administrativas sin sentido. En los entornos de alto riesgo los procedimientos de seguridad puede que tengan que ser obligatorios y cualquier incumplimiento debe considerarse una ofensa disciplinaria.

6.4.4 La esfera privada

Otro ámbito difícil es la esfera privada. Durante una fase de alerta de seguridad puede ser fácil instruir al personal internacional para que actúe con atención

y cuidado durante su tiempo libre. Otras veces, sin embargo, puede ser difícil explicar que, por ejemplo, beber demasiado en público, demasiadas relaciones y aventuras amorosas indiscretas o una actitud arrogante y vestimenta inapropiada no son formas aceptables para descargar el estrés, no siendo algo que atañe sólo al individuo que las practica, sino que afecta a la imagen de la organización y a la de los trabajadores humanitarios internacionales en general. El trabajo de ayuda no significa que hay que vivir como un santo, pero sí requiere actuar con cierto decoro y sensibilidad social y cultural; y no ofrece una licencia para actuar con plena libertad personal. Esta es una cuestión difícil y delicada, y tiene que tratarse a nivel de la organización. Los gestores o responsables deben ejercitar con el ejemplo y ser un modelo a seguir, y persuadir con argumentos, no debiendo rehuir el confrontar al personal cuyo comportamiento se considera ofensivo y peligroso. Muchas organizaciones internacionales tienen un código de conducta interno que rige el comportamiento y las actitudes, y que deben firmar los nuevos miembros del personal. Se deben, entonces, imponer y respetar dichos códigos.

Para el personal nacional la cosa es ligeramente diferente; como ciudadano, después de todo, tienen derecho a comportarse como desean dentro de los límites de la ley de su país. Las leyes laborales nacionales restringirán también lo que las partes contratantes pueden exigir a su personal nacional fuera de las horas de trabajo. Este tema es algo que claramente se debe discutir entre y con el personal nacional.

6.5 Los recursos humanos

6.5.1 La composición del personal

Como regla general, la composición del personal debe ser de base amplia y equilibrada, es decir, debe reflejar la composición de la sociedad anfitriona, bien sea a través del país o por lo menos a nivel de oficina local o particular. Por ejemplo, dicha composición debe estar en función de la composición étnica y religiosa, y, a través de todos los niveles de la sociedad. Esto no quiere decir que los criterios en base a aptitudes técnicas y profesionales no deben ser el factor principal en el reclutamiento a nivel individual, sino que significa que hay otros factores que deben también considerarse, por lo menos a nivel de la organización. La composición del personal es un factor sumamente importante de cómo se percibe a la organización, que a su vez es vital para la estrategia de aceptación de la organización. La diversidad del personal en un entorno de diversidad social y fragmentación política es, generalmente, un elemento valioso. Respalda las afirmaciones de neutralidad e imparcialidad, puede ayudar a desarrollar una base amplia de relaciones y puede dar acceso a información y perspectivas provenientes de diversas fuentes. La desventaja es que la organización puede importar tensiones y conflictos externos dentro de la organización. Esto crea sus

propios conflictos, pero estos generalmente se compensan por los beneficios. Además, si la organización está trabajando de forma amplia en la promoción de la paz o resolución de conflictos en la comunidad misma, es esencial poder promover tal entendimiento primero y sobre todo entre su propio personal.

Pueden haber situaciones en que un perfil balanceado del personal no es posible o deseable, por lo menos no en un nivel más alto (es decir, de país). Donde existen fuertes antagonismos entre grupos, es posible que no se pueda confiar en algunos miembros del personal o sentirse seguros en zonas controladas por personas de una identidad opuesta. No se debe suponer esto automáticamente, y algunas veces se puede aceptar a un individuo incluso cuando el grupo al que pertenece no es visto favorablemente de forma conjunta. Por motivos semejantes, las organizaciones deber tener cuidado cuando reubican a su personal ya que la nueva comunidad anfitriona puede tener celos o sospechar de ellos. En este contexto es generalmente útil "repartir la riqueza" ofreciendo empleo a personas cualificadas lo más cercanas posible a la comunidad anfitriona.

Consideraciones similares también pueden ser necesarias cuando se recluta personal internacional. Donde un conflicto tiene una dimensión regional o internacional, puede ser difícil para un miembro del personal internacional proveniente de un cierto país superar la hostilidad y la sospecha automática y generalizada. Por ejemplo, un etíope puede tener dificultades para trabajar en Somalia y un nacional de la India puede no ser la elección más acertada para trabajar en ciertas partes de Pakistán. Lo mismo puede suceder en relación a la religión: puede ser más prudente reclutar musulmanes para trabajar en algunas sociedades predominantemente musulmanas, o hindúes en zonas afectadas por fundamentalismo hindú. Por largos períodos de tiempo solamente el personal tamil podría trabajar seguro en la zona del Vanni al norte de Sri Lanka. Después de la invasión de EE.UU. en Irak en 2003, las organizaciones internacionales que retuvieron a su personal predominantemente suni tuvieron dificultades para interactuar con el nuevo gobierno, primordialmente shia. No sorprende que el gobierno no apreciara el hecho que cada oficial de programa nacional o traductor era del otro grupo religioso.

6.5.2 Reclutamiento

No invertir tiempo en el reclutamiento cuidadoso y el subsiguiente monitoreo puede ser costoso, tanto en términos del desempeño del trabajo como de la seguridad.

Personal internacional

Los criterios para reclutar personal internacional tienen que incluir mucho más que las competencias técnicas. Tacto y habilidades interpersonales, sensibilidad cultural, maduro y sentido de la responsabilidad y autodisciplina

son factores importantes que contribuyen a la gestión de la seguridad (y del programa). La experiencia en el terreno no es garantía de madurez: la cantidad no garantiza la calidad. Además, si bien la experiencia es deseable, reclutar una persona que aún está agotada por la exigencia del trabajo previo no es, de ninguna manera, acertado.

En algunas organizaciones, la sede asume ciertas tareas para la preparación y la orientación previa a la misión, pero inevitablemente el mejor aprendizaje tiene lugar en el terreno. Dado que en algunos lugares los datos muestran un mayor riesgo en los primeros tres meses de la misión, entonces se hace imperativo que inmediatamente a la llegada del nuevo personal estos reciban una intensa sesión informativa. Ésta debe incluir orientación detallada en relación al contexto y explicación de la lógica detrás de las medidas de seguridad establecidas.

Personal nacional

Reclutar el personal nacional apropiado es crucial pero también difícil, especialmente cuando una organización es nueva en un entorno y necesita responder urgentemente a una emergencia. El personal nacional reclutado en los inicios será determinante ya que, al menos por un tiempo, estos pueden tener una fuerte influencia en la gestión de la organización, y en el reclutamiento de personal adicional. A continuación los principios de buena práctica en el reclutamiento y la contratación de personal nacional.

Primero, hay que ser diligente en obtener y comprobar las referencias – profesionales y sociales. Las cualificaciones técnicas para el trabajo son un criterio necesario pero no suficiente para el reclutamiento. Siempre se deben comprobar las referencias. También es una buena práctica pedir lo que podría denominarse 'referencias sociales' – es decir, identificar a otras personas en la comunidad, preferentemente con un cierto estatus y autoridad, que están dispuestas a responder por la integridad del candidato al puesto. En entornos sociales más tradicionales estas personas pueden actuar como garantes de un miembro del personal. La búsqueda de referencias sociales toma tiempo y trabajo, pero puede prevenir el reclutamiento de personas con reconocida mala reputación o incluso con afiliaciones criminales. Asimismo, puede crear relaciones más fuertes con el entorno social circundante. Debe de estarse vigilante ante la práctica donde la persona reclutada bajo la recomendación de otra persona tiene que pagar forzadamente un porcentaje de su sueldo al garante. Hay que estar atentos ante la posibilidad de que el garante desafíe las normas de la a la organización bajo la percepción de la existencia de unas políticas de personal pobres y deficientes.

Segundo, empezar con contratos a corto plazo. Si el reclutamiento tiene lugar en un entorno totalmente nuevo o con prisas, puede ser acertado hacer contratos a corto plazo sin garantías de renovación. Al mismo tiempo, hay que

conocer y cumplir la legislación laboral nacional en relación a las renovaciones de contratos a corto plazo de forma continuada.

6.5.3 Seguros

El seguro médico, incluyendo seguro de evacuación médica, no impedirá enfermedades o lesiones, pero sí permite el tener acceso físico y financiero a la atención médica, pudiendo prevenir consecuencias peores. El seguro de vida y de discapacidad ayuda a mitigar las consecuencias financieras de un incidente. Muchos de los miembros del personal nacional no tienen ninguno de estos seguros, porque no están disponibles o son muy caros. En los lugares donde existe algún tipo de seguros, estos sólo cubren algunos riesgos, y pueden ser financieramente tan bajos que son inapropiados en casos de enfermedades o lesiones graves. Si el personal nacional constituye el grueso de la fuerza laboral, se deberá abordar sus necesidades relativas al seguro (ver Anexo 5).

6.5.4 Acceso a la capacitación en seguridad (derivada de actos no intencionados e intencionados

Se deben hacer esfuerzos especiales para asegurar que todo el personal tenga acceso a formación en seguridad y a oportunidades de aprendizaje. Aunque en la década pasada aumentó la capacitación en seguridad ha estado disponible en gran medida para el personal internacional. Dado que el personal nacional constituye el grueso de la fuerza laboral, y normalmente tiene mayor continuidad en un entorno operacional, es de vital importancia proporcionarles capacitación. La traducción de materiales -de aprendizaje- a idiomas locales, y la capacitación de formadores locales, puede exigir y costar demasiado para una organización sola, de lo que resulta que puede existir otro aspecto para la colaboración interinstitucional y la inversión conjunta.

Los cursos de capacitación tienden a permanecer en una sola y única experiencia: mucha de la información impartida pasa rápidamente al olvido si no existe una práctica regular. La continua referencia a los temas de seguridad (derivada de actos no intencionados e intencionados) en la rutina del trabajo, y por supuesto en tiempos de riesgo más elevado, es esencial – como lo son los ejercicios periódicos de los procedimientos de seguridad. La participación activa de todo el personal en la gestión de la situación de la seguridad es otro elemento crítico en el desarrollo de competencias.

6.6 Estrés y la gestión del estrés

El estrés y la seguridad están relacionados de varias maneras:

- Vivir en un entorno peligroso contribuye al estrés.
- Cuando las personas están estresadas, esto afecta a su eficacia profesional

y juicio situacional, pudiendo comenzar a comportarse de maneras que aumentan el riesgo para ellas y para los demás.

- Cuando las personas están directamente afectadas por, o son testigos de un incidente en el cual su propia integridad física o la de personas de su entorno es amenazada o violada, pueden llegar a experimentar trastornos de estrés.

La gestión del estrés es por tanto una dimensión de la gestión de la seguridad. Como la seguridad en términos más generales, la gestión del estrés es tanto una responsabilidad individual como de la organización.

6.6.1 ¿Qué es el estrés?

El estrés es una reacción natural, y puede ser positiva y estimulante. No todo estrés debilita. Hay diferentes tipos de estrés, tanto saludable como insano. El estrés saludable ayuda a las personas a concentrarse en la tarea o situación que tienen en mano, moviliza energía y las prepara para la acción. Por ejemplo, tener una fecha límite puede causar estrés, pero también puede ayudar a completar el trabajo. En situaciones de tensión o riesgo, las personas pueden también experimentar un miedo racional, que es una reacción funcional de alarma justificada, y puede darles la concentración que necesitan para sobrevivir.

Cuando el estrés ocurre demasiado a menudo, sin embargo, o es demasiado intenso o dura por mucho tiempo, se va de positivo a negativo. Todo estrés usa energía. Una serie inacabada y muy ajustada de fechas límites de finalización de tareas o el exponerse continuamente a situaciones de alto riesgo pueden mermar o agotar las reservas de energía. El estrés insano o disfuncional se presenta de dos formas: el estrés *cumulativo* o *traumático*. Menos fácil de reconocer o de admitir y sin embargo muy presente entre muchos profesionales, incluyendo los trabajadores humanitarios, es el estrés cumulativo. Este prolongado estrés a la larga lleva al agotamiento físico y emocional o a consumirse. El estrés traumático resulta de experimentar directamente, o haber estado expuesto de forma cercana a sucesos traumáticos o incidentes que amenazan la vida o son fatales, y que suponen una pérdida física y emocional. Los expertos en salud mental distinguen también entre *trastornos por estrés agudo*, que ocurre pocas horas o días después del a suceso, y el *trastorno por estrés postraumático*, que puede ocurrir varios meses o incluso años después del suceso.

6.6.2 ¿Quién está afectado por el estrés?

Todo el mundo es susceptible a estrés, pero no todas las personas estarán estresadas por las mismas cosas o estresadas de manera similar en el mismo entorno. El estrés es el resultado de una combinación de exigencias externas, (factores estresantes), y los recursos individuales. Diferentes individuos manifiestan estrés de diferentes maneras.

Todo el personal en el terreno

Todo el personal, tanto reclutado internacionalmente como nacionalmente, es vulnerable al estrés. El personal nacional puede tener la ventaja de estar en un entorno que les es familiar y pueden mantener sus redes de apoyo social. No obstante, a menudo no son ajenos al conflicto, como lo son los expatriados, y pueden haber estado expuestos a peligro por meses, sino años. Estos pueden encontrar estresantes las diferencias culturales en el estilo de trabajar, y puede preocuparles la seguridad laboral y sus responsabilidades financieras y emocionales hacia sus familiares.

Responsables o gestores en el terreno

Un problema importante y no reconocido en el terreno concierne al apoyo a los responsables o gestores. La gestión de personal es parte de la responsabilidad del responsable en el terreno, de quien por lo tanto se espera que sea el pilar de estabilidad, apoyo y llevar a cabo juicios acertados en todo momento. Claramente esto no es realista pero, ciertamente en organizaciones más jerárquicas, no está claro cómo el gestor gestiona sus propios niveles de estrés. Un gestor que toma en serio la seguridad (derivada de actos no intencionados e intencionados) de su personal probablemente la experiencia de esta responsabilidad va a ser estresante, especialmente en entornos volátiles y peligrosos. Apoyo psicosocial profesional y profesionales en salud mental también pueden verse afectados por el estrés debido a su constante exposición a los problemas de aquellos que tratan de ayudar.

Responsables o gestores de la seguridad

Los responsables o gestores de la seguridad son vulnerables, por una serie de razones, a considerables niveles de estrés: ellos también sentirán una responsabilidad personal por la seguridad de sus colegas, y pueden sentirse obligados a estar de guardia en todo momento. Explícitamente o no, pueden sentirse culpables si alguien a pesar de haber seguido sus directrices y consejo fue afectado por un incidente serio. A veces también pueden tener que hacer frente a los terribles impactos de un incidente (por ejemplo, la explosión de una bomba de grandes dimensiones). Pueden tener que enfrentarse y gestionar con una frustración prolongada derivada de insuficiente compromiso con la gestión de la seguridad dentro de su organización.

Responsables en la sede

El personal en la sede, algunos de los cuales tienen muchos años de experiencia en el terreno, pueden traer a la sede un estrés cumulativo y algunas de las pautas de trabajo y modos de vivir que tenían en el terreno. En tiempos de tensión y riesgo en el terreno pueden sentirse incapaces de desconectar. Además, las cargas de trabajo pueden generar cantidades importantes de

estrés, así como rivalidades internas, las políticas institucionales y las crisis de la organización a nivel de sede.

La familia y los seres queridos

La separación y la disminución en la comunicación, las diferentes experiencias, el sentimiento de que los seres queridos no estaban allí cuando se necesitaba apoyo, la percepción que el otro está sólo interesado en sus propios problemas, el cambio de comportamiento, el abuso de sustancias (como mayor consumo de alcohol) y tal vez cambio de carácter o de su visión del mundo y de la vida como resultado de intensas experiencias, puede afectar a las relaciones con la familia y amigos. La gestión proactiva y retroactiva del estrés necesita, por lo tanto, la participación de la familia.

Los hombres y las mujeres son igualmente susceptibles al estrés

Las mujeres pueden experimentar mayor estrés debido a temores de violencia relativa al género. Incertidumbre y falta de confianza en las capacidades de gestión personales y la posición pueden afectar igualmente a hombres y mujeres. Sus respuestas, sin embargo, pueden diferir. Algunas investigaciones indican que las mujeres tienden a responder al estrés de manera diferente, buscando más contacto social y apoyo de otros e intensificando el rol protector y de cuidado, mientras que los hombres tienen más dificultad para admitir que han llegado al límite de lo que pueden gestionar y necesitan un descanso.

6.6.3 Síntomas del estrés negativo

Los posibles síntomas del estrés negativo son muy variados, y cada persona puede presentar síntomas diferentes.

- Los síntomas físicos más comunes incluyen fatiga continuada y una sensación de intenso cansancio, aunque tales síntomas pueden también deberse a una hiperactividad y demasiado trabajo, o dificultad para dormir. Dormir en exceso o de forma continuada, en ocasiones acompañado de síntomas como el resfrío puede ocurrir tras un incidente crítico o pueden ser señales de agotamiento general; otros síntomas incluyen dolor de cabeza, dolor de espalda o trastornos gastrointestinales. Sudor frío, presión arterial elevada y frecuencia cardíaca más alta, un temblor general y nausea al punto de vomitar pueden suceder en situaciones de trastorno de estrés agudo.
- Los síntomas de comportamiento incluyen evitar el contacto social y relaciones genuinas, abuso de sustancias, sobre todo cafeína, alcohol, cigarrillos y quizás drogas, relaciones sentimentales cortas y ocasionales o sexo sin protección, y conducir de manera arriesgada y arriesgarse en general.
- Los problemas relacionados con el trabajo pueden incluir adicción al trabajo, tardanza cotidiana, absentismo, falta de concentración y disminución de la productividad o desempeño laboral deficiente.

- Emocionalmente, los individuos afectados pueden experimentar moral baja, pesimismo y cinismo, junto con sensación de ansiedad, culpa y depresión. No obstante, la excitación y una sensación de poder y de invulnerabilidad pueden igualmente ser síntomas de excesivo estrés. Otra expresión de emociones puede ser el identificarse demasiado con los beneficiarios y excesiva empatía, que conduce a una pérdida de perspectiva. Pesadillas, escenas retrospectivas de vivencias anteriores o emociones intensas que rodean cualquier cosa que evoque un incidente crítico y, por tanto, a menudo una tendencia a querer evitar y reprimir cualquier pensamiento o sentimiento al respecto, están entre los síntomas del trastorno de estrés postraumático.
- Los síntomas relacionados con el estrés incluyen distanciarse de los beneficiarios de la ayuda mediante la "intelectualización" y su deshumanización, o hacer bromas constantemente a su costa, (esto se conoce como fatiga de compasión, y encontrará su expresión en comentarios cínicos); mala comunicación con los compañeros de trabajo y la familia; introversión, irritabilidad o una tendencia constante de buscar pelea y ser agresivo.
- Las repercusiones espirituales o filosóficas incluyen: dudar del propio sistema de valores personales o creencias religiosas; el cuestionamiento de aspectos importantes de la vida (profesión, empleo, estilo de vida); y la sensación de sentir amenaza y victimización, desilusión y preocupación por sí mismo.

6.6.4 Gestión del estrés

La gestión del estrés debe aplicarse a los diferentes niveles de la organización. Esta sección plantea cómo hacerlo, a nivel amplio de la organización, a nivel de terreno y por los individuos mismos. Por último, trata sobre la importancia de entender las diferencias culturales en la gestión del estrés.

El nivel de la organización

Mientras que muchas organizaciones de ayuda humanitaria comienzan a prestar atención a la seguridad (derivada de actos no intencionales e intencionales), y ofrecen apoyo y consejos sobre estrés, dentro y fuera de la organización, muchas no reconocen todavía el estrés del personal como algo que atañe a la organización, a pesar del hecho que muchos más miembros del personal experimentan estrés más que amenazas a la seguridad, y que el estrés afecta al rendimiento, la moral y la motivación, que a la larga influye en el tiempo que un miembro del personal está dispuesto a permanecer en el puesto. Por tanto, también afecta a la rotación o cambio del personal.

Las organizaciones pueden ayudar a gestionar el estrés reconociendo que es una responsabilidad de la organización, hablando de ello y formulando políticas generales y dirigidas a situaciones específicas sobre el descanso y

la relajación. Los niveles de estrés y la resistencia al estrés deben tomarse en cuenta también de manera explícita en las decisiones sobre reclutamiento y a la hora de volver a mandar a terreno al personal de la organización. Las organizaciones necesitan examinar lo que esperan de los responsables a nivel de terreno en entornos complejos, volátiles y altamente restringentes, y el apoyo práctico que ellas ofrecen. Mantener las expectativas de un entorno estable no es realista y encamina hacia el fracaso del responsable o gestor.

Nivel de gestión sobre el terreno

Hay varias cosas que el responsable o gestor sobre el terreno puede hacer para ayudar en la gestión del estrés entre su personal.

Un responsable o gestor senior debe dedicar tiempo a un nuevo miembro del personal de modo que haya habido un intercambio personal. Ésta es una oportunidad para hablar a la persona con respecto a asuntos de seguridad y para señalar que el estrés será parte de su experiencia, y que es un fenómeno normal. También es una oportunidad para entablar alguna relación de comunicación personal y señalar que los responsables están accesibles en caso de existir algún problema. Tras un período inicial de cerca de tres semanas, es buena práctica organizar otra reunión para hablar sobre cómo se está aclimatando y adaptando el personal nuevo; y qué es lo que va bien y qué parece más difícil, personalmente y profesionalmente.

Todos los responsables a nivel de terreno deben recibir una formación básica de gestión. Esto ayudará a asegurar que las personas están preparadas para sus roles y tienen expectativas realistas sobre los mismos, pudiendo reducir el estrés. Esta formación debe abarcar los principios básicos de la gestión de personal y podría incluir una identificación de los tipos de personalidad y estilos de trabajar. El aprendizaje en el puesto de trabajo para los gestores sobre el terreno puede tener lugar también en las reuniones de equipo sobre la gestión, en las que se puede discutir sobre las preocupaciones presentes y establecer principios explícitos de buena práctica, incluyendo lo relacionado con la gestión del estrés.

La buena gestión significa también intervenir con sensibilidad y respeto cuando una persona muestra síntomas de excesivo estrés. Hay que prepararse cuidadosamente con anticipación: ésta no es una tarea fácil porque es más que probable que el miembro del personal aquejado negará que hay un problema, puede actuar defensivamente y quedar más alterado. Puede ser necesario sacar a una persona demasiado estresada de un entorno difícil, por su propio bienestar y por la seguridad del equipo en su conjunto. Los gestores deben tener la confianza para tomar esa decisión, tras consultar con

sus superiores. El enfoque debe ser firme pero que ofrezca apoyo, y no debe estigmatizar a la persona en cuestión.

También puede ser útil hablar acerca del estrés en las reuniones con el personal y alentar al personal para que lo reconozcan, aunque en algunos contextos este enfoque puede no ser culturalmente apropiado. Un sistema de "camarada de apoyo" es una técnica común entre los trabajadores de rescate de la defensa civil, bomberos y personal de ambulancias. Consiste en dos compañeros que se llevan bastante bien y pactan de antemano estar atentos uno del otro ante síntomas de estrés y advertirlo si se diera el caso. No es improbable que parejas de "camaradas de apoyo" se organicen entre el personal internacional y nacional separadamente. Ambos pasan su tiempo libre con sus propios grupos más que entre ellos, pudiendo haber un problema de idioma. A pesar de todo, un sistema de "camarada de apoyo" que junta a un miembro del personal nacional con uno del personal internacional – si se sienten lo suficientemente cómodos el uno con el otro – puede ser una valiosa experiencia de aprendizaje para ambos.

También podrían requerirse ajustes de políticas y prácticas en situaciones de mucho estrés, por ejemplo, sobre descanso y relajación y contactos con las familias, tanto para el personal nacional como internacional. Esto puede tener implicaciones a corto plazo, pero rendirá beneficios en el largo plazo si el personal permanece por un periodo de tiempo más largo en una misión o con la organización, y todos gestionan mejor el riesgo. Los ajustes prácticos pueden incluir tratar de mejorar las condiciones de vida, o reorganizar la configuración de un equipo si un individuo no se adapta e integra bien en el grupo. Si la demanda de trabajo no es realista, hay que discutir esto y establecer prioridades.

Antes de una acción estresante o angustiosa en el terreno, como conducir a través de una zona peligrosa, recuperar un cuerpo muerto de debajo de los escombros de casas tras un terremoto o llevar las primeras provisiones a un grupo de personas desnutridas de manera aguda, el líder del equipo puede mantener una corta sesión informativa antes de partir, en la cual se reconoce el hecho que la acción implica exponerse a factores estresantes. Al regresar a la base el equipo puede reunirse nuevamente para un corto ejercicio para 'reducir la tensión' – una revisión de la experiencia del día, las actividades realizadas y las reacciones emocionales de cada miembro del equipo.

Cuando un miembro del personal muestra síntomas de estrés agudo tras experimentar o ser testigo de un incidente crítico, y por tanto vulnerable a trastornos de estrés postraumático, puede necesitarse de ayuda emocional básica. Lo importante aquí es la capacidad de escuchar con empatía el impacto

emocional en el sobreviviente. Hay que recalcar que la angustia o aflicción experimentada es una reacción perfectamente normal y saludable, que no hay nada malo con la persona y que, con tiempo y descanso, recuperará su equilibrio físico y psicológico. Una exploración más profunda de los asuntos personales y emocionales provocados por el incidente es mejor dejarlo en manos de un profesional de apoyo psicosocial con experiencia.

La presentación de sesiones informativas sobre un incidente crítico y su seguimiento requiere capacitación y preparación especiales. Es mejor que lo lleve a cabo una persona que entiende el contexto pero que también se sitúa fuera del mismo. Se debe hacer todo lo posible para crear un entorno protector y de apoyo para la persona afectada mientras se espera la llegada del especialista: crear un lugar donde la persona se sienta segura, tenga acceso para comunicarse con sus seres queridos y esté físicamente cómoda. Hay que ser consciente que el sobreviviente puede negar la seriedad de su angustia y oponerse a que se llame a un especialista: explicar claramente que en un momento así la persona afectada puede no ser la persona más indicada para juzgar su propio estado mental y que es mejor tener asistencia de un especialista.

Ayudar al responsable o gestor estresado

En entornos volátiles, las expectativas de los gestores a nivel de terreno tienden a no ser realistas – tanto en el volumen de las tareas como en el nivel de capacidades necesarias para desempeñar sus funciones. El nivel de responsabilidad puede ser una fuente importante de estrés, especialmente cuando no cesa en la noche, o durante el fin de semana o vacaciones. Todo personal necesita sentir que sus responsables máximos o gestores son fuertes, sólidos, confiables y una fuente de estabilidad. Un gestor senior que muestra señales agudas de estrés, o que continúa en su puesto a pesar de estar agotado, es muy probable que desmoralice a su personal. Las siguientes tácticas pueden ayudar a los responsables o gestores senior en el terreno a sobrellevar el estrés.

- Reconocer sus propias limitaciones, hacia uno mismo y hacia su personal. Admitir que uno tampoco es inmune al estrés no necesariamente debilita la autoridad de uno, si se lleva la gestión conforme a los principios y argumentos que son defendibles. Invitar a todos a compartir una cuota de la responsabilidad.
- Desarrollar una buena relación con su responsable inmediato, ya sea a nivel regional o de la sede. Pedirle que venga y experimente de cerca las realidades que uno está enfrentando, y pedirle protección y apoyo ante presiones innecesarias de la sede.
- Delegar o compartir tareas con un responsable adjunto, un director de oficina, un oficial senior de programas o el referente contacto de la seguridad. Esto será de gran ayuda, si las personas en estos puestos

tienen experiencia y aptitudes y no se encuentran en el duro proceso de aprendizaje. A la hora de llenar el puesto vacante, insistir en nombrar a una persona con excelentes cualidades.

- Tratar de crear un equipo directivo que compartan la responsabilidad, aunque uno sigua siendo quien ostenta la toma final de decisiones.
- Buscar una 'caja de resonancia' o posiblemente un camarada en uno de los compañeros en otra organización.
- Gestionar los niveles de estrés personal de la misma forma que uno recomienda al personal que gestione los suyos.

Nivel Individual

Cada miembro del personal tiene la responsabilidad individual de gestionar su propio nivel de estrés. Los factores que juegan un papel aquí son las características personales, las expectativas, el estilo de vida y conocer sus propios límites.

Varias características personales ayudan a resistir el impacto del estrés, a saber, una imagen positiva de uno mismo y autoestima; una autoconfianza realista; una visión del orden moral o una filosofía personal; la capacidad intelectual de ver una situación en sus diversas dimensiones y no sólo a través del filtro de las emociones personales; una buena constitución física; la capacidad de ser constructivo y ver los elementos positivos en una situación; y – sobre todo – un sentido del humor saludable. Todo esto da fortaleza y resistencia personal. Aceptar que hay cosas ante las que uno nada puede hacer, y tratar de concentrarse en los aspectos sobre los que uno puede influir.

Dormir bien y comer de manera saludable, y controlar el uso de sustancias como cafeína, cigarrillos y alcohol, los cuales producen una sensación superficial de relajación pero que añaden estrés al cuerpo y aumentan el nerviosísimo. Crear un 'nido', un espacio que se puede llamar de uno, donde se tiene mayor sensación de privacidad y relajación. Hacer ejercicio físico con regularidad, especialmente si se está confinado a un recinto u oficina debido a restricciones de seguridad. Es importante permanecer en contacto con amigos cercanos y parientes, y hoy en día es más fácil y más barato con teléfonos móviles e internet. Buscar colegas y amigos, y tratar de hablar de otros temas que no sean trabajo. Usar el tiempo libre para la relajación. La risa es un gran tónico, y no sólo tiene efectos mentales positivos sino también físicos.

Conocer los límites personales y de autosuficiencia. En otras palabras, reconocer que uno no tiene reservas ilimitadas y que, cuando uno llega al límite, es acertado pedir ayuda y apoyo a otros. La aflicción o la angustia no desparecen porque uno se la guarda. Es una reacción perfectamente humana a la cual nadie es inmune, de modo que hay que hablar de esto y hay que pedir ayuda cuando uno siente que la necesita. Es poco probable que uno conozca las reacciones

del estrés agudo ante un acontecimiento que amenaza la vida hasta que uno lo experimenta, pero sin lugar a dudas uno puede prestar atención a sí mismo diariamente y aprender a reconocer los factores que causan a uno estrés y sus síntomas. A lo largo de los años el estrés puede acumularse. Hay que dejar claro a la organización cuando uno necesita una misión en un entorno menos estresante; terminar con anterioridad un contrato a largo plazo si uno siente que ha llegado al límite, o tomar un tiempo libre o vacaciones suficientemente largos entre misiones estresantes. Si no hay otra opción, cambiar de trabajo.

Experiencias culturales y situaciones de estrés y la gestión del estrés

Las nociones del estrés y sobrellevar el estrés tienden a reflejar ideas de occidente respecto de la salud mental. No debe suponerse que estas ideas serán válidas o fáciles de entender en otras culturas. Por ejemplo, hay culturas en las que se espera que los responsables o gestores ejerzan autoridad sin prestar apoyo y atención al personal que sufre angustia o aflicción. En algunas culturas es raro hablar abiertamente de las emociones, y admitir niveles de estrés que ya no se pueden controlar constituiría perder las apariencias. En muchas sociedades es más probable que la gente sobrelleve el estrés con rituales sociales que con apoyo psicosocial individual.

El personal nacional puede tener una reacción y enfoque diferente para gestionar una situación que el personal internacional podría juzgar como un acontecimiento traumático. Es muy difícil delimitar un acontecimiento crítico para el personal nacional que ha estado viviendo en un entorno violento por años, si no décadas. En tales situaciones, las reuniones de información y la noción de estrés postraumático pueden parecer extrañas para el personal nacional. Debido a que el personal nacional vive en el entorno, sus experiencias con la violencia podrían expresarlas en términos sociales y políticos así como psicológicos, y el hecho de sobrellevarlas de manera efectiva por largo tiempo puede tener importantes dimensiones en la justicia, reconciliación y compensación, que van más allá de lo que la organización busca entregar en un principio en términos de apoyo al estrés postraumático.

Es aconsejable tratar de entender cómo se concibe el estrés en un contexto en particular. Buscar de manera activa consejo y puntos de vistas de los colegas nacionales. Por ejemplo:

- ¿Hay algún concepto de estrés y trauma en la cultura? ¿cómo lo experimenta, lo identifica y lo describe la gente?
- ¿Cómo se ha tratado tradicionalmente e históricamente, y quién se encarga de ello?
- ¿Cuál es la naturaleza del estrés y el trauma hoy en día, y cómo ha cambiado desde antes?

- ¿Qué estrategias para sobrellevar el estrés se persiguen actualmente y por qué, y en qué medida son eficaces?
- ¿Qué recursos pueden utilizarse para abordar las necesidades actuales?

La naturaleza de la respuesta puede ser más importante que su rapidez.

Cuarta Parte
Gestión de la seguridad en las comunicaciones

Capítulo 7
Gestión de la seguridad en las comunicaciones

7.1 Telecomunicaciones[1]

7.1.1 Las telecomunicaciones y la seguridad

La tecnología en las comunicaciones se ha expandido considerablemente en los últimos años, proporcionando a las organizaciones humanitarias medios de mejor calidad y menos costosos para intercambiar y gestionar la información. Las redes de telefonía móvil se pueden encontrar cada vez más en zonas remotas, lo que reduce la dependencia tradicional de las organizaciones en las radios. Los teléfonos satélites utilizados en zonas sin cobertura de telefonía móvil o donde se ha interrumpido el servicio o no es fiable, son ahora más ligeros y menos caros. Asimismo, el acceso a Internet está disponible de manera más amplia, incluso en zonas remotas, gracias a la tecnología satelital. La tecnología de Voz por medio de Internet (Voice Over Internet Phone –VOIP- en inglés), como Skype, ha reducido el costo de las llamadas telefónicas de larga distancia, lo que hace más fácil mantener contacto con la sede o las oficinas regionales. Los aparatos receptores del Sistema de Posicionamiento Global –SPG - (GPS en su siglas inglés) pueden ayudar a determinar, en zonas remotas, el lugar exacto donde uno se encuentra y a comunicarse con otros actores acerca de la ubicación precisa de un pueblo, un punto de distribución o un punto específico en un camino.

Este capítulo examina algunos aspectos claves de la gestión de las telecomunicaciones desde el punto de vista de la seguridad derivada de actos no intencionados, y especialmente de la seguridad derivada de actos intencionados. Desde la perspectiva de la seguridad derivada de actos intencionados, la primera cuestión será no sólo establecer comunicaciones eficaces en un contexto dado, sino también cómo mantener las comunicaciones en una crisis. Ésta es una cuestión tanto interna de la organización como interinstitucional. Es importante no dar por sentado que la tecnología de las comunicaciones en sí hará más seguridad a la organización. Si se utiliza debidamente, puede ser muy valiosa. En caso que miembros del personal de la organización desaparecieran, otros compañeros pueden monitorear sus movimientos y averiguar cuál fue el último lugar en que estuvieron

1 Este Informe de Buena Práctica no es un manual técnico. No obstante, ofrece orientaciones para indicar dónde es vital la competencia técnica. Los equipos de radio requieren de experiencia técnica para su instalación y mantenimiento. Información detallada de la buena práctica sobre la instalación y el mantenimiento de equipos de telecomunicaciones está disponible en la Plataforma Humanitaria Para Situaciones de Emergencia ('ICT Humanitarian Emergency Platform'), www.wfp.org/ict-emergency.

utilizando un programa (software en inglés) que sigue la pista usando sus teléfonos móviles o teléfonos satelitales. Los medios de comunicación pueden reducir la exposición habilitando al usuario a tomar las medidas de seguridad apropiadas basadas en alertas y advertencias tempranas a través de mensajes de texto telefónico (SMS en sus siglas inglés), de modo que se puedan tomar medidas preventivas. En algunos contextos, no obstante, el uso de aparatos o equipos de telecomunicación puede incrementar el riesgo. En entornos altamente inseguros, algunos aparatos o equipos de comunicación (como radios y teléfonos satelitales) son muy caros y pueden atraer a criminales y grupos armados con la intención de robarlos. La tecnología de aparatos que utilizan el Sistema de Posicionamiento Global _SPG- (GPS en sus siglas inglés), teléfonos por satelitales o cámaras fotográficas digitales, pueden provocar sospechas. En Somalia, por ejemplo, algunas ONGs, debido a acusaciones de estar ayudando a actores militares proporcionándoles información sobre la ubicación de grupos rebeldes, se dieron cuenta y llegaron a la conclusión que dado los riesgos de seguridad que implicaba no valía la pena el uso de aparatos SPG. En contextos donde hay bastante probabilidad de que las acciones criminales sean provocadas por poseer tales artículos, se debe instruir al personal de utilizar el equipo con discreción.

7.1.2 Escoger equipo de comunicaciones

Los diferentes sistemas de comunicaciones tienen ventajas y desventajas. Éstas se describen en detalle más adelante. Primero algunas consideraciones generales a plantearse.

Cumplir con las leyes

Asegurarse que los equipos de comunicación cumplen con las leyes y los reglamentos nacionales. Normalmente, las redes o sistemas de comunicación requieren licencias del gobierno anfitrión. En algunos países, ciertos tipos específicos de equipos de comunicación están prohibidos.

Funcionamiento

Considerar la cobertura local/nacional/ regional/internacional. ¿Qué distancias cubre el sistema de telecomunicaciones? y ¿cuál es el nivel de eficiencia? Esto es especialmente pertinente en el caso de las radios (HF/VHF; ver más adelante) y los teléfonos móviles. El objetivo estándar es que la cobertura esté disponible un 90% del tiempo sobre el 90% de una zona. Diferentes tipos de equipos tienen también diferentes períodos de vida útil. La vida útil promedio de una estación de radio base puede ser de más de cinco años, de una radio móvil dos años o más (normalmente la vida o duración del vehículo en que está instalada), de una radio portátil –manual– cerca de 18 meses si se usa todos los días. El equipo más sólido y resistente de uso comercial obviamente durará más tiempo que un equipo “amateur” no comercial.

La compatibilidad de la red también es algo a considerar. ¿Son compatibles las telecomunicaciones con las instalaciones públicas existentes o con las de otras organizaciones? Las redes de comunicación interinstitucionales (por ejemplo, HF, VHF, UHF y las comunicaciones por satélite) están disponibles en la mayoría de las emergencias y pueden ofrecer ventajas prácticas para las operaciones y la seguridad, pero esto requiere que el sistema esté en armonía con los estándares establecidos. En lugares donde el Grupo de Trabajo de Telecomunicaciones de Emergencia –GTTE-('Emergency Telecommunications Cluster –ETC–, en sus siglas en inglés) está establecido, la organización líder de prestación del servicio, el Programa Mundial de Alimentos, PMA (World Food Programme -WFP en su siglas en inglés-), debería poder dar información referente al equipo estándar.

Internet o las redes de telefonía móvil pueden estar ocupadas o sobrecargadas, lo que puede ralentizar su funcionamiento o bloquear los mensajes de forma total. En emergencias es habitual que la infraestructura local está dañada o desconectada, por lo que los servicios de los teléfonos móviles e Internet no están disponibles. Además, ciertos tipos de teléfonos móviles, radios y teléfonos satelitales puede que no reciban llamadas de auxilio o avisos de seguridad cuando el sistema está ocupado transmitiendo datos, lo que puede constituir un riesgo.

Costo

Los presupuestos para los proyectos deben incluir los costos estimados para los equipos de telecomunicaciones, debido a que estos pueden variar ampliamente según la región y las necesidades del programa. Los costos de los equipos de comunicación a menudo pueden justificarse por las necesidades de seguridad. No olvidar incluir el costo de capacitación del personal sobre cómo utilizar el equipo, así como también los costos iniciales (puesta en marcha) y operacionales. Los teléfonos satelitales, por ejemplo, son fiables pero relativamente caros de operar; las comunicaciones por radio HF son menos fiables pero gratis una vez hecha la inversión.

Requisitos operacionales

Las necesidades de comunicación dependerán del tipo de programas o proyectos que opere la organización. Las necesidades de una operación a gran escala de ayuda alimentaria, con una flota de camiones y varios puntos de distribución, no serán los mismos que los de un servicio modesto de apoyo psicosocial basado en una comunidad o de un programa de búsqueda de familiares. Hay que considerar el número de zonas donde hay proyectos, la distancia entre los mismos (incluyendo la topografía), el tipo de actividades de los proyectos, el número de personal estimado para cada zona de proyecto y las instalaciones y servicios que ya están disponibles. También hay que considerar los cambios del escenario programático: ¿cuáles podrían ser las necesidades futuras a medida que se expande o se adapta un programa?

Prever o anticipar la evolución del programa de acorde a los cambios de personal, de las diferentes oficinas y los escenarios en las mismas y las cambiantes necesidades de viaje.

Vulnerabilidad

En momentos de crisis, ciertos equipos de comunicación pueden sobrecargarse y, por tanto, ya no funcionan eficazmente, o pueden ser desconectados deliberadamente. Cuando ocurre un incidente de seguridad grave o un desastre natural (por ejemplo, un terremoto), las redes de comunicación pueden sobrecargarse rápidamente. En otros casos, las autoridades pueden desconectar las redes para llamadas personales a fin de reservarlas para los servicios de emergencia. También puede suceder que por razones de seguridad, por ejemplo si hay un golpe de estado, se desconecten las redes de la telefonía móvil. En algunos contextos los teléfonos móviles, los teléfonos satelitales y las radios portátiles han sido modificadas para construir dispositivo de explosión improvisada (IED en sus siglas en inglés). En dichos contextos, puede que la red sea desconectada después de una explosión.

Probablemente los sistemas más resistentes son las radios HF y VHF, los teléfonos satelitales y las comunicaciones por a través de Internet. Hay que recordar, no obstante, que es posible mezclar los canales de radio e interrumpir el acceso a Internet. Una combinación de los diferentes medios de comunicación es probablemente la opción más segura y fiable, especialmente cuando se viaja. La ventaja de los sistemas como las radios HF/VHF y, hasta cierto punto, los teléfonos satelitales, es que están bajo el control de la organización y son independientes de las infraestructuras públicas que pueden sufrir fallas técnicas o control político. La dependencia total en las infraestructuras públicas para las comunicaciones internacionales puede significar quedar desconectados en tiempos de crisis. Igualmente, las redes de telefonía móvil y radio VHF, cuyo radio de cobertura depende de repetidores, son muy vulnerables. En tiempos de crisis los repetidores pueden desactivarse o ponerse fuera de servicio con gran facilidad. Las líneas telefónicas terrestres pueden quedar inoperativas si se dañan o destruyen las centrales telefónicas. ¿Hay repuestos disponibles, junto con los conocimientos y la experiencia para efectuar reparaciones si algo va mal? ¿Puede la organización traer recursos desde fuera? ¿Es resistente el suministro de energía?

Coordinación interinstitucional

En muchas zonas operacionales de alto riesgo, el “Grupo de Trabajo de Telecomunicaciones de Emergencia” (GTTE) (‘Emergency Telecommunications Cluster’ -ETC-, en inglés) provee servicios de telecomunicaciones para toda la comunidad humanitaria, incluyendo las ONGs. Hay que considerar contactar al GTTE local, o al proveedor de servicios del GTTE, el Programa Mundial de

Alimentos, PMA, ('World Food Programme', WFP en sus siglas en inglés) para obtener información sobre qué servicios hay disponibles en la zona en que se encuentran las operaciones. Las Naciones Unidas ha establecido una política de Normas Mínimas de Seguridad Operacional (MOSS en sus siglas en inglés), que en algunas situaciones de alto riesgo requieren la puesta en marcha de un sistema de comunicaciones que es independiente de la infraestructura local. En las regiones donde el enfoque de Salvar Vidas Juntos se utiliza (ver Anexo 3), puede haber oportunidades para que las ONGs participen en el Sistema de Radio de la ONU. En algunas regiones se han designado frecuencias específicas para las ONGs.

Permisos administrativos, licencias y propiedad

Cada país es soberano en materia de comunicaciones internas y ejercerá control en mayor o menor medida, en primer lugar mediante licencias. Normalmente es la oficina de correos y telecomunicaciones nacional la que otorga los permisos para utilizar equipos de radio. En tiempos de conflicto, sin embargo, otras autoridades gubernamentales, como el Ministerio de Defensa, puede tener la autoridad absoluta. Donde no hay un gobierno en funciones, la organización líder, por lo general la ONU, puede ser la autoridad que ejerce el control. Antes de comprar o importar equipos de telecomunicación, hay que tener claro lo siguiente: el permiso para operar (licencia para operar); la frecuencia asignada; la señal de llamada (call-sign en inglés); y la licencia de importación. Si el GTTE está activo, puede ser un recurso útil. Se puede contactar al responsable de información y tecnología de la información (ICT siglas en inglés) local del PMA, o la sede del PMA en ictemergency@wfp.org para obtener información y asesoramiento sobre los arreglos o convenido en cuanto a las comunicaciones.

La autoridad que otorga las licencias para operar generalmente asigna también las frecuencias. Hay que tener presente que sus competencias normalmente son relativas a las comunicaciones dentro del país; y por tanto es posible que para las comunicaciones internacionales por radio haya que contactar a las autoridades de otros países. La autoridad puede adjudicar una señal de llamada individual, y puede cobrar una tarifa por la licencia. Los puntos o cuestiones que probablemente se puedan dar en el proceso de solicitud incluyen:

- Qué equipos se utilizarán, incluyendo detalles de su fabricación, las especificaciones técnicas, números de los modelos y la altura de la antena –por encima del suelo–.
- El número de estaciones de base y móviles y sus ubicaciones.
- Qué funciones tendrá el equipo (por ejemplo, voz solamente o también transmisión de fax/datos).
- Las horas de funcionamiento.
- Los idiomas que se utilizarán en las comunicaciones.

- Si las comunicaciones están codificadas -o cifradas- o no.
- Las frecuencias.

Una licencia para operar puede ser una condición previa para obtener una licencia de importación. Hay que averiguar con antelación sobre los derechos fiscales sobre la importación y los procedimientos de importación y aduanas. La falta de cumplimiento de estos procedimientos puede significar que se retenga el equipo en los puntos de entrada.

Los equipos de telecomunicaciones son bienes valiosos. Se debe establecer desde el inicio de un proyecto si hay que disponer de ellos al concluir el proyecto. Algunos países, en la etapa de importación (especialmente cuando la organización ha pedido desgravación fiscal para el material de 'ayuda'), insisten que los bienes del proyecto se donen al gobierno anfitrión una vez que ha terminado el proyecto.

7.1.3 Tipos de equipo

Radios de Alta Frecuencia (HF en sus siglas en inglés)

Las ventajas de las radios HF son:

- Comunicación desde corto a extremadamente largo alcance sin un repetidor;
- Menos afectada por las variaciones topográficas;
- Alto grado de independencia;
- Fácil integración en red, con múltiples estaciones que comparten la frecuencia;
- Se pueden enviar mensajes simultáneamente a múltiples destinaciones;
- El monitoreo es simple;
- Bien adaptado para uso en vehículos;
- Adaptable a las cambiantes condiciones operacionales;
- Relativamente barata para comprar; llamadas sin costo;
- Relativamente fácil para diversificar las funciones de la red (voz, fax, seguimiento con SPG –GPS en sus siglas en inglés-, transmisión de datos por SITOR o PACTOR);
- Posible de integrar con otras redes (teléfono/correo electrónico); y
- Necesita un mantenimiento mínimo.

Las desventajas son:

- No es segura – cualquiera puede escuchar;
- Requiere registro y licencia en la mayoría de los países;
- La potencia de la transmisión varía durante el día dependiendo de la actividad solar;

- 'Zona de silencio': no hay recepción entre la extensión máxima de la onda directa (onda de tierra) y el radio más largo comienza con los reflejos más cercanos de la ionósfera;
- El personal tiene que recibir formación para aprovechar al máximo las ventajas de las radios y sus redes de comunicación;
- Es necesario de equipo adicional compatible para permitir comunicarse con asociados de la ONU; y
- Se necesita experiencia técnica para la instalación, una radio HF puede interferir con otros equipos electrónicos si no se instala correctamente.

Un aparato de radio en su conjunto debe tener las siguientes capacidades:

- Diagnóstico remoto: una unidad puede interrogar a otra para obtener detalles sobre los factores operacionales como la potencia de salida, potencia de la señal y voltaje de la batería. Eso permite el diagnóstico de los impedimentos o problemas potenciales sin la presencia física del técnico en la unidad.
- Llamada de emergencia: las señales de auxilio se envían automáticamente a varias estaciones pre-programadas, priorizando la urgencia de la llamada para el que la recibe.
- Un aparato de SPG (GPS en sus silgas en inglés) conectado a un ordenador con un programa de seguimiento instalado puede interrogar a un SPG conectado a una unidad móvil sin que los ocupantes del vehículo se den cuenta que está sucediendo. Por tanto, se puede monitorear el movimiento de los vehículos.

Las marcas más comúnmente utilizadas de radios HF son Codan y Barrett.

Radios de Muy Alta Frecuencia (VHF, en sus siglas en inglés)

Las ventajas de las radios VHF son:

- Relativamente baratas;
- Fáciles de utilizar;
- Construcción sólida: si se cae resiste el golpe, resiste la lluvia, etc.;
- Repetidores bien posicionados pueden aumentar el área de cobertura; y
- Contacto las 24 horas si los usuarios están monitoreando la radio.

Las desventajas son:

- Limitada vida útil de la batería (necesita baterías de repuesto/ recargables);
- Los repetidores situados inapropiadamente limitan enormemente la utilidad de la red;
- Las unidades portátiles con frecuencia se pierden o son robadas;

- Los repetidores son muy vulnerables ante los daños intencionales; y
- Dependen en gran parte de la topografía de la zona (de aparato a aparato, 2–5km; de aparato a la base móvil o repetidor, 7–15km. Los obstáculos en medio, como edificios o colinas altas, interferirán con la señal; si se posiciona en un punto alto puede incrementar el alcance).

La marca más comúnmente utilizada es Motorola.

7.1.4 Instalación de sistemas de radio

Se necesita experiencia técnica para instalar propiamente el equipo de radio, y para formar a los usuarios en el manejo correcto. Las organizaciones pueden trabajar de manera más eficiente y menos costosa si comparten esta experiencia. Nuevamente, contactar al PMA o al GTTE (ICT en sus siglas en inglés) para averiguar qué recursos se pueden compartir.

Ubicación de la estación de base

Es necesario que la estación de base esté lo suficientemente próxima a la oficina de la organización para tener fácil acceso, pero lo suficientemente apartada como para que el ruido de la sala de radio no perturbe la actividad de la oficina y para que no haya interferencia de los equipos de oficina, como los ordenadores y las fotocopiadoras, o los teléfonos satelitales. Se necesita una conexión conveniente para el suministro de energía eléctrica, así como un acceso fácil al exterior para la salida de los cables. En una zona de alto riesgo, donde se espera llevar un monitoreo de 24 horas, hay que pensar en la comodidad del operador de radio. Por razones de seguridad de los equipos, estos deben recibir suministro eléctrico de un único interruptor o fuente de energía. Esto puede proteger a toda la estación de radio en caso de malfuncionamiento o incendio.

Escoger e instalar la antena

Hay que tener en cuenta las características de la antena, como la polaridad, el ancho de banda, la altura adecuada y los obstáculos, y asegurarse de escoger el tipo correcto de antena (dipolar, vertical, V invertida, banda ancha). Generalmente, las antenas funcionan mejor cuando están instaladas en terreno abierto y lo más alto posible, por ejemplo en el tejado. La instalación correcta de la antena es crucial para el buen funcionamiento del sistema de radio.

Instalación de una unidad de radio HF en el vehículo

La unidad de radio puede consistir de un panel de control separado y una unidad principal; el panel de control debe colocarse donde se pueda utilizar con facilidad; pero la unidad principal debe montarse en la guantera o debajo o detrás de un asiento. Es importante conectar la radio debidamente a tierra y que nadie pise alguna parte de la instalación cuando entra o sale del vehículo. Un factor crucial es la ubicación y el montaje de la antena. A menudo un

montaje incorrecto de la antena suele ser la causa del mal funcionamiento del equipo de radio. El soporte que sostiene la antena debe sujetarse con tornillos o soldarlo al chasis del vehículo para garantizar la conexión a tierra. Es necesario que la parte principal de la antena esté libre, alejada del chasis del vehículo. Como medida de seguridad (ante actos no intencionados e intencionados), es buena idea sacar la antena cuando no se está usando. Puede guardarse en el vehículo. Si se transmite con el motor apagado, esto agotará rápidamente la batería, y hay que evitarlo.

Suministro de energía eléctrica

Ningún sistema de radio funciona sin energía eléctrica, con generadores y baterías como reserva. Los problemas operacionales comunes son el mal mantenimiento del generador, o el almacenamiento deficiente y la descarga/recarga de las baterías.

Electricidad

Dado los peligros de trabajar con electricidad, deben conectarse a tierra todas las partes del equipo y terminar la conexión en enchufes y tomas de corrientes apropiados. Un protector de voltaje (o estabilizador) puede impedir daños causados por subidas de tensión. Hay que cerciorarse que los fusibles y los interruptores están en buenas condiciones, sean del tamaño correcto y no han sido anulados o desviados. Siempre hay que usar cable de aislamiento doble. Hay que asegurarse que no haya peligro de tropezarse o tocar los cables con la cabeza.

Radiación

La antena transmite energía electromagnética en forma de radiación, que puede afectar al cuerpo humano. No se deben usar radios portátiles con la antena dañada o sin la “borla” de la antena. No se deben de usar las radios portátiles muy cerca del rostro (18cm de distancia es adecuado). Hay un peligro particular con los terminales de satélites, cuya densidad energética es muy alta y enfocan en una sola dirección: mientras se utiliza un teléfono satelital, hay que observar la notificación de peligro de radiación y situarse como se indica, y asegurarse que nadie más pase por la zona de peligro.

Peligro de relámpagos

Hay que recordar que las antenas pueden ser peligrosas con los relámpagos. Puede acumularse el voltaje estático y hay riesgo de que se produzcan relámpagos. Se pueden tomar precauciones técnicas para reducir el riesgo, incluyendo asegurar una buena conexión a tierra de todo el equipo.

Un golpe de corriente o descarga eléctrica

Si alguien recibe un golpe de corriente o descarga eléctrica, nunca hay que apresurarse a tocarlo o tratar de liberarlo. La primera medida es desconectar

la alimentación eléctrica. Solamente cuando esto falla hay que tratar de liberar a la víctima utilizando un material no conductor de energía como una cuerda seca, un palo seco o ropa seca. Se debe obtener asistencia médica lo antes posible.

Quemaduras por la frecuencia emitida por la radio

Cuando se repara o se quita la antena montada en el vehículo, primero debe apagarse el motor del vehículo para evitar recibir una quemadura por la frecuencia de la radio de la antena durante una transmisión. Estas quemaduras son especialmente dolorosas y aparecen debajo de la piel pudiendo necesitar mucho tiempo para curarse.

7.1.5 Teléfonos móviles

Los teléfonos móviles son fáciles de usar, relativamente baratos y pequeños, de uso generalizado al punto de no llamar la atención. La cobertura se ha expandido hasta llegar incluso a los lugares más remotos del mundo. La capacidad de incluir mensajes de texto y correo electrónico permiten enviar y recibir información discretamente (aunque los mensajes de texto pueden ser monitoreados). Una nueva generación de teléfonos móviles ofrece también acceso a Internet. Muchas ONGs llevan teléfonos móviles internacionales y reemplazan la tarjeta telefónica (SIM card en inglés) por una local, reduciendo los costos. Si la intención es usar un teléfono móvil de la ONG mientras se está en el extranjero, es importante asegurarse que esté desbloqueado (o "liberado"). Algunos teléfonos móviles vienen bloqueados, y el servidor local puede desbloquearlos para permitir insertar tarjetas telefónicas extranjeras. Donde existen servidores privados para los teléfonos móviles, normalmente no hay problema con la licencia, aunque en algunos países se requiere una "prueba de identidad" y una dirección local antes de poder conseguir una tarjeta telefónica local.

No es de sorprender que los teléfonos móviles se hayan convertido en la herramienta dominante de comunicación de las organizaciones de ayuda humanitaria en muchos entornos operacionales. En parte por esta razón, es importante saber cuáles son las vulnerabilidades específicas relacionadas con los teléfonos móviles:

- Como con todos los sistemas telefónicos, los usuarios generalmente pueden hablar sólo con una persona a la vez, salvo que se haya concertado una conferencia telefónica con anterioridad. Por esta razón, los teléfonos móviles a veces no son tan eficaces como las radios para la rápida diseminación de información de emergencias o seguridad. Muchos teléfonos móviles vienen con la función o capacidad de "hablar para hablar" ('talk to talk'), por medio de la cual aquellos que están en la

misma red se pueden comunicar (por ejemplo correo o mensajes a través –de Blackberry).

- Muchas redes de seguridad intra e interinstitucional dependen de los mensajes de texto que pueden circular con rapidez a través de una cadena comunicación. Aunque la mayoría de los mensajes de texto pueden llegar muy rápido, ocasionalmente puede haber retrasos bastante largos. Para las alertas importantes, algunas organizaciones exigen un acuse de recibo por el cual mediante un texto se confirma la recepción del mensaje, y si esto no ocurre, llaman por teléfono a aquellos que no han respondido para asegurarse de que han recibido el mensaje. La sobrecarga y el cierre de las redes puede ser un problema.
- La batería de los teléfonos móviles tienen límites. Donde el teléfono móvil es un elemento importante para la seguridad, es probable que se tenga encendido día y noche, lo que significa tener suministro de electricidad al alcance y tiempo para cargar el teléfono. Alternativamente, se puede llevar consigo un batería extra o un segundo teléfono móvil.
- Hablar y enviar mensajes por teléfonos móviles no es totalmente seguro. Al igual que los teléfonos terrestres o fijos –de línea convencional- , los teléfonos satelitales y los correos electrónicos, las conversaciones pueden ser escuchadas o interceptadas. El hecho que la empresa suministradora del servicio de telefonía móvil sea privada en vez de estatal, no implica que exista un mayor obstáculo para interceptar las llamadas.
- La mayoría de los teléfonos móviles que tienen el Sistema de Posición Global (GPS en sus siglas en inglés) pueden hacer un seguimiento de los usuarios a través de un sistema GSM, por medio del cual un satélite hace el seguimiento de la latitud y la longitud del teléfono. Esto puede o no ser algo positivo, depende de quién está llevando a cabo el seguimiento. Aunque esta capacidad de seguimiento está disponible comercialmente solo recientemente las ONGs han comenzado a utilizarla.

7.1.6 Comunicaciones por satélite

La tecnología satelital conecta a los usuarios a los satélites en órbita en lugar de a una central telefónica terrestre. Puede utilizarse tanto para conexión por voz como para la transmisión de datos. Las comunicaciones por satélite han ampliado, de manera profunda y más que nunca, el alcance de las comunicaciones en el terreno y las nuevas tecnologías se están aplicando de manera constante.

El VSAT (Very Small Aperture Satellite o en castellano Terminal Satelital de muy Pequeña Apertura), es un dispositivo de comunicación por satélite de alta potencia. Un VSAT consiste en una pequeña antena parabólica, que puede suministrar conexión a Internet a todo un vecindario. Las ventajas de un VSAT son que es compacto y móvil, fiable cuando se instala debidamente

y relativamente independiente. Las desventajas son que es un poco caro, vulnerable a robo, puede necesitar de conocimientos técnicos y experiencia para la instalación y configuración del servicio de datos, pudiendo sobrecargarse en tiempos de crisis.

Algunos de los proveedores de comunicaciones por satélite más comúnmente utilizados por las organizaciones de ayuda son Thuraya, Iridium e Inmarsat. Estas empresas ofrecen diferentes tipos de comunicaciones por voz y transmisión de datos. Thuraya provee teléfonos, principalmente para conexión de voz a través de la red de satélites global de Thuraya. Se utiliza principalmente en Europa, África y Oriente Medio. Iridium ofrece servicios similares, principalmente en la región del Pacífico. El uso de estos dos proveedores para la conexión y transmisión de datos también es posible, pero el ancho de la banda es limitado y puede ser costoso. Recientemente, Inmarsat introdujo el sistema de Red de Banda Ancha Global (Broadband Global Area Network –BGAN- en inglés) que permite el acceso a conexión portátil de voz e internet, y menos costoso de lo que era posible anteriormente. BGAN puede permitir el establecimiento rápido de una oficina temporal en cualquier parte del mundo sin necesidad de experiencia técnica.

7.1.7 Teléfonos de línea terrestres

Las líneas telefónicas terrestres se utilizan con menos frecuencia desde el mayor auge de los servicios de telefonía móvil. Los persistentes problemas con las líneas terrestres pueden incluir largas esperas para la instalación y frecuentes fallas de los servicios. Dicho esto, tener una línea terrestre probablemente no es mala idea. Generalmente es más rentable y ofrece otra opción en caso que la red de telefonía móvil u otros medios de telecomunicaciones no estén disponibles. El acceso a Internet por vía del teléfono terrestre es generalmente más lento que el acceso por otros medios.

7.1.8 La disciplina operacional

Los principios clave de la disciplina operacional en las telecomunicaciones son la claridad, la brevedad y la seguridad.

Claridad y disciplina en la comunicación

Las directrices siguientes están dirigidas a los usuarios de radio, pero muchas son también aplicables a las conversaciones por teléfono.

La claridad y la brevedad se logran con el uso de un “código o procedimiento” de palabras- (o ‘propalabras’) y las señales de comunicación (como ‘corto’ o ‘repite’). La claridad aumenta cuando:

- Los mensajes se preparan de antemano;
- Los mensajes se presentan punto por punto;

- Los usuarios paran de hablar cuando no hay nada que agregar;
- Los usuarios hablan con frases cortas, un lenguaje simple y de transmisión estándar, en lugar de dialectos locales;
- Los usuarios no hablan demasiado rápido, especialmente cuando el receptor necesita escribir el mensaje; y
- Hablan en un tono normal de voz (hablar muy fuerte o gritar afecta la calidad de la recepción).

Hay maneras de imponer disciplina, como la identificación automática del que llama a través del uso de códigos de identificación en un sistema de radio VHF, limitando el uso de las radios al personal autorizado y, en el peor de los casos, el retiro de la licencia para operar debido al abuso continuo.

Un elemento esencial de la buena gestión de la radio es el libro de registro de mensajes. Los componentes básicos del libro de registro incluyen la hora de la transmisión, la hora en que se registró la llamada, la fuente del mensaje o de la transmisión, la identidad de la persona que escribe en el libro de registro, y la persona a quién en última instancia va dirigido el mensaje, los puntos clave del mensaje (textualmente para los más importantes), las medidas de seguimiento que tomará el operador de la radio u otros, y si las medidas se han llevado a cabo o no, y las fallas o los problemas del equipo. Un buen operador de radio tiene conocimientos técnicos sólidos y muy buen oído, voz clara y una mente estructurada, escritura clara, capacidad de concentración y un fuerte sentido de la disciplina. En el momento de reclutar, por tanto, las características de la personalidad son tan importantes como las calificaciones técnicas.

Por razones de seguridad es aconsejable tener siempre la radio ENCENDIDA ('ON en inglés)', excepto si las condiciones de seguridad inmediata lo impiden. Las radios apagadas no pueden recibir llamadas de emergencia u otros mensajes relacionados con la seguridad.

Llamadas de socorro y de seguridad

Para las emergencias existe un protocolo de radio acordado internacionalmente (con muchas variaciones locales). La persona que llama busca autorización en el canal repitiendo tres veces una señal de SOCORRO, SOCORRO, SOCORRO ('MAYDAY MAYDAY MAYDAY' o 'PAN PAN PAN' en inglés), seguido generalmente por "A TODAS LAS ESTACIONES" ('ALL STATIONS', en inglés) '. Hay absoluta obligación de aceptar las llamadas de emergencia o socorro y de interrumpir las conversaciones en curso. Un mensaje de seguridad que no indica una amenaza de vida o a la propiedad (por ejemplo, comunicación de disturbios civiles en un pueblo, por lo tanto necesita evitarse) puede iniciarse repitiendo "SEGURIDAD, SEGURIDAD, SEGURIDAD".

Cómo comunicarse en una emergencia

Seguir el formato y la secuencia siguiente:

1) **Quién eres:** Perico Pérez (por ejemplo)
2) **Tu organización:** ONG u organización (dar el nombre)
3) **Tu ubicación:** ubicación SPG (GPS en inglés), o las rutas más cercanas, pueblos más importantes, etc.
4) **Tipo de emergencia:** accidente de mina, incendio, evacuación médica, etc.
5) **Número de personas lesionadas:**
6) **Actividad negativa actual:** ¿Es seguro el entorno para hacer el rescate ahora?
7) **Actividad negativa pasada:**
8) **Próxima hora de comunicación:**
9) **Cómo contactar al que llama:** número telefónico, frecuencia de radio, etc.
10) Otra información

En el recuadro a continuación figura una lista orientativa sobre cómo comunicarse por radio en una emergencia. Puede adjuntarse a cualquier radio, teléfono u otro aparato de comunicaciones, o fijarla en alguna parte en la sala de radio o al "árbol de comunicaciones telefónico". La práctica de esta secuencia puede ayudar a reducir errores en el caso de una emergencia

Hay que responder a las llamadas de emergencia, es decir, debe confirmarse la recepción y debe darse la identidad de la estación receptora. Todas las estaciones que reciben la llamada de emergencia deben confirmar, incluso si ya se han escuchado otras confirmaciones. No se deben reanudar las comunicaciones de radio normales hasta que se haya cancelado la emergencia. Normalmente es responsabilidad de la estación que emite la llamada de emergencia indicar el fin de la emergencia. Los mensajes de seguridad no requieren confirmación salvo que se establezca el protocolo. Pueden repetirse a intervalos para maximizar las posibilidades que todos lo puedan escuchar.

En momentos de crisis, los responsables de la toma de decisores pueden estar "bombardeados" de información por lo que es imposible diferenciar los hechos reales de los rumores. Para ser eficaz en estas circunstancias será importante minimizar las comunicaciones a sólo aquellos asuntos que afectan de manera directa e importante. Nuevamente, esto puede lograrse con capacitación y disciplina.

7.1.9 Preparación, formación y mantenimiento de los equipos

En los últimos años se han reducido los conocimientos sobre cómo funcionan las radios debido a la creciente dependencia de los teléfonos móviles. Esto

indica que la práctica actual puede mejorarse. Un enfoque sensato sería que la sede garantizara la formación básica para todo el personal reclutado internacionalmente, y que la oficina del país ofreciera formación para el personal reclutado nacionalmente y cursos de actualización o de contexto específico para el personal internacional.[2] Las directrices o guías escritas sobre el lenguaje estándar de radio y los procedimientos de operación de radios no pueden sustituir la capacitación práctica. Como con toda formación, las primeras preguntas a las que los gestores o responsables necesitan responder son quienes necesitan formación, para qué (cuidado del equipo y su funcionamiento; capacidades y aptitudes en comunicaciones) y a qué nivel. Sin duda, los operadores de radio necesitan capacitación y cursos de actualización, así como cualquier miembro del personal que usaría normalmente una radio (por ejemplo, los gestores o responsables de proyectos en las bases en el terreno, o todo miembro del personal con una radio VHF). Los choferes de los vehículos con una unidad móvil, también podrían necesitar capacitación, por ejemplo, en el mantenimiento técnico o procedimientos para operar la radio.

Si un vehículo viaja por días y días en un entorno donde su radio es el único medio de comunicación, por lo menos un miembro del equipo debe poder llevar a cabo el mantenimiento básico y las reparaciones de la radio. Hay que asegurar que los repuestos imprescindibles están disponibles en el vehículo. Si en el curso de su trabajo el personal capacitado se tiene que alejar del vehículo, el conductor necesita saber cómo operar la radio o teléfono satélite en caso de un accidente o incidente que afecta la seguridad.

7.2 Protección del equipo de comunicaciones

Como todos los bienes, los equipos de comunicación y los ordenadores son vulnerables a pérdida, robo o daño. Dado la importante función que estos bienes desempeñan en la gestión de la seguridad y en el funcionamiento del programa en general, es importante tomar medidas para impedir esto. La suciedad y dejarlos caer al suelo son las formas más comunes de dañar o destruir los equipos de comunicación. Todo teléfono o radio debe tener una cubierta protectora resistente a golpes. El costo de la cubierta es mucho más barato que comprar un aparato nuevo.

Además de las precauciones normales contra robo (ver Capítulo 9 sobre la 'Seguridad del Recinto'), se pueden tomar medidas adicionales en zonas donde el riesgo de robo o sabotaje es especialmente alto. Puede grabarse el equipo con el nombre de la organización o un número de identificación para

2 La Plataforma de Ayuda Humanitaria para Emergencias ('ICT Humanitarian Emergency Platform'): provee algunas capacitaciones o formaciones para organizaciones humanitarias tanto en la sede como a nivel de terreno. Ver http://ictemergency.wfp.org.

disuadir el robo o identificarlo si es robado. Los ordenadores pueden fijarse a los escritorios con un cable de seguridad.

7.3 Seguridad de la información

La información es crítica para el éxito de las operaciones de cualquier organización de ayuda. Con la mejoría de las tecnologías, hay más y más formas de almacenar, acceder y compartir información. Con estas tecnologías se tiene mayor necesidad de asegurar esta información. Hay dos elementos en esto: la protección contra la pérdida y la protección contra las personas con intenciones potencialmente hostiles. La información individual sobre cada miembro del personal, las actividades de la organización, los beneficiarios designados y los contactos pueden utilizarse contra la organización. En algunos casos, el personal puede decir o escribir cosas que realmente no reflejan la misión y los objetivos de la organización, y no son para ser compartidas externamente. En otros casos, la información puede simplemente ser mal interpretada o sacada fuera de contexto.

Porque los valores de muchas organizaciones de ayuda se basan en ser abiertas y transparentes, la cuestión de hasta dónde se debe proteger la información es un asunto de debate. Sin embargo, muchos tipos de documentos deben protegerse. El recuadro siguiente lista algunos elementos relacionados con la seguridad de la información. Estos pueden ser parte de una política de seguridad global de la organización.

Elementos de una política de seguridad de la información

1) Una definición de lo que constituye la 'información sensible'.
2) Quién está autorizado para ver la información sensible.
3) Cómo la información sensible debe:
   - Almacenarse
   - Comunicarse
   - Transportarse
   - Insensibilizarse
   - Destruirse

7.3.1 El mantenimiento y la protección de documentos importantes

Dependiendo de la situación los documentos importantes pueden incluir:

- Copias de pasaportes, incluyendo visas, del personal internacional;
- Listas del personal internacional y nacional;

- Historiales médicos –individuales–, incluyendo los grupos sanguíneos;
- Listas de parientes cercanos a quienes informarles en caso de emergencia;
- Listas de los documentos de identidad de la organización y los detalles;
- Inventarios de bienes y equipos;
- Números del chasis y del motor de los vehículos, y copias de los documentos de compra/importación;
- Números de identificación del equipo de oficina y de los documentos de compra/importación;
- Números de identificación del equipo de radio y copias de los documentos de compra/importación;
- Listas de las llaves de las casas y los automóviles, cuántos duplicados existen y quién los tiene;
- Contratos del personal, contratos con proveedores (de servicios, bienes o materiales), contratos de alquiler; y
- Listas de números de teléfonos (residencias, oficinas, contactos de emergencia) y frecuencias de las radios.

Toda esta información debe estar fácilmente disponible en la oficina en el terreno y en la sede, con los detalles actualizados del personal internacional en los archivos de sus respectivas embajadas. Muchas organizaciones alientan a sus empleados para que guarden copias de sus pasaportes en una carpeta personal o correo electrónico en su cuenta de correo electrónico personal (por ejemplo Gmail, Yahoo). Se puede tener acceso a estos archivos digitales en cualquier lugar donde exista acceso a Internet.

La información respecto a muchos aspectos de recursos humanos debe mantenerse confidencial. Esto incluye información sobre las condiciones psicológicas o médicas, sueldos, evaluaciones sobre el rendimiento en el trabajo y medidas disciplinarias. Hay que mantener un seguimiento sobre dónde están los documentos de identificación de la organización y asegurarse que se devuelven cuando el personal deja de trabajar para la organización, o el personal internacional se marcha de una oficina en el terreno. La cuestión de si el personal lleva consigo sus pasaportes o no, depende de la situación. En principio hay que evitarlo, es mejor darles un documento de identidad -con sus detalles personales-, también en los idiomas locales, y fotocopias de sus pasaportes. Los pasaportes son artículos valiosos y pueden ser robados. Solamente hay que llevarlos consigo cuando las circunstancias lo exigen. En términos generales, el personal debe llevar consigo también una lista de contactos de emergencia, incluyendo las frecuencias de las radios, detalles de las autoridades locales y de la embajada, y mapas, a menos que se considere que estos últimos crean sospecha y el subsiguiente riesgo. Los documentos pueden ser confiscados, de modo que el personal debe memorizar los números más importantes. Puede necesitarse memorizar los

contactos más importantes y sus detalles. En situaciones muy hostiles, donde alguien puede ser elegido como objetivo simplemente por pertenecer a una organización de ayuda internacional, puede no ser prudente que el personal lleve consigo algo que pueda identificarlo.

El principio clave en la protección de la información es tener copias de seguridad y guardar estas copias en *otra parte*. Esto protegerá contra pérdidas, pero no contra robos. Se deben guardar las copias de seguridad de los documentos esenciales de cada persona, y todos los documentos de los programas y de la organización. Habrá que hacer copias de seguridad digital e impresa de los documentos más importantes. Los elementos básicos de la buena práctica para proteger la información en copia impresa incluyen:

- No dejar papeles en las impresoras o faxes.
- Es necesario que la información privada se guarde bajo llave y una copia se guarde en otra parte, lo ideal es en el extranjero.
- La información potencialmente sensible en copia impresa debe también guardarse bajo llave, y guardar una copia en otra parte, lo ideal es en la sede.
- No se deben poner documentos sensibles en una papelera de reciclaje o en la basura; hay que triturarlos o quemarlos.

En algunas circunstancias puede ser necesario destruir los documentos sensibles en un corto plazo de tiempo. La destrucción de los archivos es difícil y toma tiempo, de modo que lo mejor es minimizar la cantidad de documentación que se guarda en la oficina, por ejemplo guardar la información digitalmente, en lugar de copia impresa, y transferir los registros cada dos meses a las oficinas fuera del país. Una manera más estricta de asegurar la información es limitar el número de personas que conoce los asuntos delicados y restringir el acceso a los documentos clave a un número limitado de personas.

7.3.2 El crimen cibernético

El crimen cibernético, donde los criminales buscan sacar ventaja y beneficio del acceso a la información de otras personas, es un negocio en auge, y todas las personas que usan un ordenador que está conectado a Internet son vulnerables.[3] En general, las principales amenazas son: la introducción de virus (o 'malware' en inglés); la pérdida de la confidencialidad en las comunicaciones o robos de identidad; y los "piratas informáticos" (hackers en inglés) que interceptan o acceden –desde internet- a los ordenadores para enviar correo basura (spam en inglés) u otros contenidos perniciosos como

3 Un excelente documento sobre este tema es: *La Caja de Herramientas de Seguridad: Protegiendo tu seguridad digital* (http://security.ngoinabox.org), disponible en árabe, español, francés, inglés y ruso.

pornografía. En la mayoría de los casos será el departamento de informática el que se encargue de gestionar y enfrentar estas amenazas. Las medidas principales son introducir programas antivirus y contra espías (antispyware en inglés), instalar "barreras de control de acceso" ('firewall' en inglés) y mantener contraseñas fuertes (indescifrables). También hay que formar al personal en cómo usar las llaves o lápices de memoria (USB key en inglés), ya que estos pueden ser fuente de virus. El personal debe ser cauteloso también cuando abre documentos adjuntos en el correo electrónico, y sólo debe usar redes inalámbricas, (Wi-Fi) protegidas con contraseña.

Los intrusos pueden instalar sistemas de espionaje (spyware en inglés) rápidamente, como programas de identificación del pulsado del teclado (que revela lo que se está escribiendo en el teclado del ordenador). No se deben dejar los ordenadores encendidos o solos. Hay que configurar o disponer el ordenador para que se cierre automáticamente tras algunos minutos, para abrirlo nuevamente sólo por medio de una contraseña. Los aparatos de las redes de comunicación como interruptores, "routers", servidores y módems deben mantenerse en un lugar o mueble seguro y bien ventilado. Esto es una medida preventiva que ayuda prevenir que los intrusos instalen virus en la red para robar datos en tránsito o atacar a otros ordenadores en la red.

Los correos electrónicos se pueden monitorear con ordenadores que escanean el tráfico en busca de ciertas palabras claves, ciertos remitentes o ciertos receptores. Las medidas a tomar para hacer el tráfico más seguro incluyen:

- Crear una cuenta bajo un nombre que no está relacionado con la persona, tanto a nivel personal como profesional.
- Utilizar una cuenta de correo electrónico más segura (https: en lugar de http:).
- Utilizar un programa de anonimato para ocultar el servicio de correos que uno ha elegido a alguien que monitorea la conexión de internet.
- Utilizar la codificación de una llave pública en el contenido de correos electrónicos. El correo electrónico de Outlook por ejemplo, permite que uno agregue una firma digital que autentificará al remitente del mensaje. No obstante, el uso de correos electrónicos codificados puede hacer a uno 'visible' y atraer atención, y es ilegal en algunos países.

Independientemente de la medida de seguridad del sistema de correo electrónico, hay que recordar que es imposible controlar lo que sucede a un mensaje una vez que llega a la bandeja de entrada del receptor.

Al igual que con las copias impresas, según las circunstancias puede ser necesario borrar o destruir los archivos sensibles en el ordenador. Desgraciadamente,

el simple hecho de borrar un archivo no significa que se ha borrado la información en el disco duro y los "piratas informáticos" pueden encontrar gran cantidad de información. Para borrar de forma segura los archivos hay que seguir procedimientos especiales o tener un programa especial. Un especialista en informática puede aconsejar al respecto. En circunstancias muy difíciles o peligrosas, donde se requiere actuar con rapidez, la manera más rápida para deshacerse de la información electrónica es dañar físicamente o destruir el disco duro. Lo mismo sucede con los "lápices de memoria". En el caso de CDs o DVDs, es mejor cortarlos en trozos pequeños y esparcirlos en diferentes lugares. De manera alternativa quemarlos.

Los lugares clave en que hay que pensar cuando se hace 'limpieza':

- Los archivos temporales y archivos en la papelera de reciclaje del ordenador.
- Los archivos borrados pero no destruidos en el ordenador o en el dispositivo en que se ha guardado externamente (por ejemplo, lápices de memoria).
- La información sensible en CDs y DVDs o almacenada en un servidor local.
- Los nombres y contactos sensibles en las guías de teléfonos móviles, o documentos o tarjetas con contactos clave que uno consigo de manera permanente.
- Fotografías sensibles en las tarjetas de memoria de la cámara fotográfica y grabaciones de video en casetes o cintas de video.
- Documentos impresos que no han sido destruidos.

7.3.3 Asegurar las comunicaciones verbales

Las llamadas telefónicas desde teléfonos terrestres, teléfonos móviles y satelitales quedan automáticamente grabadas (el número llamado, la hora, la duración de la llamada y a veces la ubicación de la llamada) en el departamento de contabilidad de la compañía telefónica. Las conversaciones de Skype a Skype (es decir, entre las terminales de los ordenadores), tanto voz como VOIP SMS, son más privadas que las conversaciones a través de las líneas terrestres o de telefonía móvil, ya que Skype es seguro y codifica o cifra la información que se transmite por Internet. Ciertamente es segura contra una intrusión casual. Hay que tener presente, sin embargo, que las conversaciones por Skype no son totalmente privadas: el virus (malware) en un ordenador puede revelar información acerca de las conversaciones a través de Skype efectuadas a través de ese ordenador, alguien puede grabar la conversación al otro lado y los nombres de los usuarios y las contraseñas pueden ser robadas. Si se usa Skype para hablar a un teléfono terrestre o teléfono móvil, significa que la conversación entra en una red telefónica pública estándar y puede ser monitoreada. El envío de mensajes de texto o el intercambio de archivos a través de Skype, no es necesariamente más seguro que a través del correo electrónico. Otros canales un tanto más "seguros",

incluyen los teléfonos públicos, o los teléfonos móviles de prepago y cambiándolos regularmente.

En general, desde el momento en que un intercambio no es cara a cara, hay que asumir que puede ser escuchado. Es conveniente expresarse de manera moderada, objetiva y no de manera partidista. Si se está en una situación en que uno podría ser el objetivo de actos criminales, terroristas o militares, habría tal vez que codificar cierta información que podría revelar la ubicación o los movimientos donde uno se encuentra. Hay varias maneras de hacer esto. Utilizar palabras en clave o códigos para designar oficinas, gente, rutas y puntos en la ruta, vehículos y tipos de cargamento, etc. Esto esta extendió o generalizado pero rara vez bien gestionado y por tanto no muy eficaz. Requiere previamente recibir información cuidadosa y establecer acuerdos con anterioridad. Las expresiones metafóricas pueden utilizarse para los acontecimientos delicados políticamente, por ejemplo: 'El cielo está nublado' puede indicar que un lugar en particular está bajo un ataque aéreo o de artillería. Lo ideal es que los códigos o las frases en clave sean aprendidos de memoria (en lugar de tenerlas escritas en un cuaderno de códigos). En casos de sensibilidad política, las expresiones metafóricas deben dar cabida a una posible negación. Hay que cambiar de códigos de vez en cuando porque los que monitorean la información los descifrarán después de cierto periodo de tiempo. Un código descifrado puede constituir una fuente de gran vulnerabilidad. Hay que observar también que si se tienen muchas palabras en clave, puede confundir al personal.

Una versión más sofisticada o más difícil de descifrar es introducir un sistema con referencias temporales y espaciales internamente acordadas. Por ejemplo, 14.00 horas puede tomarse como la hora de referencia interna (TEMPUS) y cualquier comunicación acera de la hora, se expresa subsiguientemente como 'TEMPUS más 3' o 'TEMPUS menos 6.45'. Las ubicaciones espaciales también se pueden camuflar, por ejemplo agregar siempre 50km a la distancia real, por tanto, 'estoy a 75km del objetivo' que quiere realmente decir a 25km de distancia. Hay que utilizar un lenguaje que sea difícil de entender para aquellos que pueden estar escuchando. Esto sólo funciona, por supuesto, si ambas partes de la conversación se entienden.

7.4 El trato con los medios de comunicación

En años recientes, muchas organizaciones de ayuda han expandido sus campañas de incidencia con los medios de comunicación. Esto se ha hecho principalmente para aumentar la sensibilización con respecto a una crisis, impulsar mensajes en defensa de una causa o advocar por ella y para aumentar la visibilidad y el perfil de una organización, que a su vez puede ayudar a recaudar fondos. Establecer relaciones con los medios de comunicación puede tener

también implicaciones de seguridad. Una declaración mal redactada, inexacta o "incendiaria", puede poner al personal en peligro directo puede incluso resultar en la expulsión del país. A veces un departamento de comunicación basado en la sede y el personal de la organización basado en el terreno tendrán conflictos de intereses u objetivos confrontados. Lo que eleva el perfil de una organización internacionalmente puede no ayudar a desarrollar la confianza con las comunidades y las autoridades locales en el terreno. Tiene que haber un sistema claro para tratar con los medios de comunicación. Por ejemplo:

- ¿Quién será responsable de iniciar contactos con los medios de comunicación? ¿Quién redactará los borradores de los comunicados de prensa? Para trabajar con los medios de comunicación es necesario tener conocimientos especiales que tal vez puedan sólo encontrase en la sede o en las oficinas regionales. Por otra parte, el personal de comunicación puede carecer de conocimientos locales pudiendo ser posible que no pueda matizar la información de manera que sea políticamente sensible. Trabajar de forma colaborativa puede ayudar a la hora de redactar comunicados de prensa pero esto requiere esfuerzo extra (y telecomunicaciones fiables) y dichas funciones deben estar claramente establecidas antes de que una crisis tenga lugar. Por último, hay que respetar los puntos de vista del director de la organización en el país y su equipo cualesquiera que sean las prioridades de la sede. En la mayoría de los casos, la decisión de trabajar con los medios de comunicación debe tomarla el director de país.
- ¿Quién firma y da el consentimiento de la versión final del comunicado de prensa? Muchas organizaciones han encontrado que, por razones de seguridad, tiene sentido que el máximo responsable de la organización en el país tenga la autoridad final sobre todos los mensajes de comunicación a emitirse. Puede ser necesario que personal regional y de la sede participe, dependiendo de la importancia y la dimensión global de la crisis. Para las organizaciones que trabajan en una confederación será importante fijar reglas básicas mediante las cuales las organizaciones puedan iniciar o firmar y dar su consentimiento de declaraciones a la prensa, ya que se debe suponer que los actores locales no distinguirán entre, digamos, 'Salvar al Mundo Reino Unido' y 'Salvar al Mundo Bélgica'. En algunas circunstancias un foro interinstitucional deseará presentar una declaración conjunta. Tales procedimientos suelen tomar tiempo considerable para negociar y acordar el contenido, y en algunos casos sólo se puede acordar sobre una declaración bastante menguada o suave.
- ¿Qué personal está autorizado para realizar entrevistas? Los profesionales de los medios de comunicación suelen desear hablar con personal que está cerca de la acción, pero este personal no siempre está debidamente capacitado para manejar los medios de comunicación. Se debe identificar

a las personas cualificadas con anterioridad, y tal vez ofrecer formación a personal clave en cómo realizar entrevistas. Puede ser buena idea limitarlo solo al máximo representante de la organización en el país.

- Hay muchos y diferentes métodos para trabajar con los medios de comunicación; si es posible, hay que decidir qué método es mejor antes que aparezca la crisis. Por ejemplo, una organización puede tener programas que están funcionando por largo periodo tiempo en Pakistán. Ésta necesitará tener planes establecidos de antemano de cómo va a trabajar con los medios de comunicación en varios escenarios, como desastres naturales de gran envergadura, incremento de acciones terroristas dirigidas a organizaciones de ayuda extranjeras o un aumento brusco en la violencia localizada no dirigida a entidades extranjeras. La preparación de declaraciones y comunicados de prensa son útiles de modo que cuando ocurre una emergencia, o una crisis alcanza su momento más crítico, se puede trabajar rápidamente con los medios de comunicación. No tiene sentido ponerse en contacto con los medios de comunicación sobre un asunto que pasó hace una semana.

7.4.1 La decisión de trabajar con los medios de comunicación

En algunas situaciones el papel de las organizaciones internacionales puede ser polémico o discutido por lo que trabajar con los medios de comunicación puede ser contraproducente debido a que supone atraer más atención hacia la organización .En este caso, hay que elaborar una estrategia defensiva buena ya sea rehusando hacer comentarios, limitar los comentarios a información basada en los hechos o bien clarificar la información errónea emitiendo declaraciones reactivas cortas. Dicho método o enfoque se usa en una situación o caso de secuestro (ver el Capítulo 14). Sin embargo, no hay que suponer que el adoptar una estrategia de seguridad basada en la discreción o bajo perfil en relación a los movimientos físicos (vehículos u oficinas sin identificación de la organización –logos, banderas–, etc.) automáticamente dicta o supone una estrategia de comunicación discreta o de bajo perfil. Algunas organizaciones se han dado cuenta de que no están haciendo lo suficiente para explicar su rol y promover sus principios. Hay que considerar poder llegar a los medios de comunicación más respetados a nivel local, nacional o internacional para de esta manera poder influir sobre los creadores de opinión y las comunidades locales.

7.4.2 Definir los objetivos y la forma que tomará el mensaje

¿Por qué trabajar con los medios de comunicación? ¿Qué define el éxito? Algunos miembros del departamento de comunicación pueden ver el éxito en términos de cuánto interés o cuánta cobertura recibe la organización (o la crisis). Esto puede ser útil para elevar el perfil o visibilidad de la organización o ayudar a recaudar fondos del público en una petición o llamamiento de solidaridad

ante una emergencia. Pero, ¿hace que las operaciones sean más seguras? Si los mensajes no están propiamente enmarcados, ¿podría incluso hacerlas menos seguras? Por ejemplo, si un miembro de la organización exagera las afirmaciones en una entrevista respecto del número de personas afectadas por una sequía, el gobierno, que podría desear restarle importancia a la crisis, puede reaccionar con irritación. Si el objetivo de los medios de comunicación es en gran parte progresar en los objetivos de abogar o defender una causa, hay que sopesarlo con las preocupaciones o asuntos relacionados con la seguridad. Por ejemplo, un comunicado de prensa que condena a un determinado grupo rebelde por la violencia contra civiles podría irritar al grupo y poner en riesgo a los equipos en el terreno. Los mensajes que refuerzan la neutralidad y la independencia podrían aumentar o proporcionar mayor seguridad al personal. Antes de una entrevista, podría ser de ayuda preparar una lista de las posibles preguntas y respuestas (una lista de PyR) con miras a centrar los mensajes directamente sobre las poblaciones necesitadas, en cómo está ayudando la organización y los cambios generales que es necesario que sucedan para que las poblaciones puedan estar más seguras.

7.4.3 Escoger el medio

Si el objetivo principal de una estrategia de comunicación es incrementar el perfil internacional de una organización, recaudar fondos o abogar ante actores internacionales (gobiernos extranjeros, donantes, la ONU, etc.) el objetivo, probablemente, son los medios de comunicación más grandes, internacionales o de una región específica, o quizás publicaciones en el país donde la organización está basada y donde tiene integrantes activos. Pero si el objetivo es también incrementar la seguridad del personal mediante la promoción de un mejor entendimiento de la misión y las metas de la organización, los medios dentro del país, como los medios de comunicación nacional, local e incluso no tradicionales (como los blogs en Internet y el teatro comunitario) son muy importantes y requieren considerables alcance o campañas de incidencia a nivel de país. Dejar claro los objetivos puede facilitar escoger el medio más apropiado. Se debe definir la audiencia, y luego identificar las publicaciones que leen, los canales de televisión que miran y las estaciones de radio que escuchan. Hay que tener presente que una buena estrategia de comunicación local será siempre adicional a, y no en lugar de, una buena estrategia de campañas de incidencia a las autoridades locales, la comunidad y aquellos actores que podrían ser una fuente de amenaza. El personal local estará en una posición mucho mejor para determinar la fiabilidad y el profesionalismo de los periodistas locales, pudiendo ambas variar enormemente.

7.4.4 Fijar las reglas básicas para el trabajo con los medios de comunicación

Para trabajar con los medios de comunicación, incluso conceder una simple entrevista, requiere práctica y experiencia. Es muy fácil ser tomado de

sorpresa por una pregunta provocativa y decir algo de lo uno se lamentara. Un examen completo de las técnicas de los medios de comunicación está fuera del alcance de este Informe de Buena Práctica. No obstante, algunas indicaciones para mantener una buena seguridad del personal incluyen:

- Tener cuidado cuando se atribuye la culpa de una crisis. En muchas emergencias políticamente complejas, no será posible decir categóricamente quién es el responsable. Es importante acordar con antelación una respuesta institucional para los medios de comunicación. Tener cuidado cuando se transmite o revela información. Hay que asegurarse que ha sido verificada por una fuente fidedigna; si no es así, hay que decirlo claramente. Esparcir rumores inexactos podría incrementar las tensiones.
- Cuando se da información de antecedentes a los periodistas de manera no oficial, privada y no pública, hay que asegurarse que el periodista es profesional y objetivo, y acordar entre ambos lo que se quiere decir de manera no oficial, privada y no pública. Verificar cómo se presentará la fuente de información. Algunas formas ligeras de disimular en los informes de comunicación, como 'una fuente senior de la ONU' o 'las organizaciones de ayuda que operan en la zona de conflicto', puede no ser muy eficaz. Pueden haber sólo unas pocas de estas organizaciones, y podría ser obvio para otros a quién se refieren con lo de fuente senior.
- No todo requiere la atención de los medios de comunicación y podría ser apropiado discutir con anterioridad con las autoridades locales o nacionales sobre las posibles preocupaciones para ver si los problemas podrían resolverse por otros medios.

Quinta Parte
La gestión de amenazas específicas y situaciones de riesgos

Capítulo 8
La seguridad en los desplazamientos y movimientos

8.1 La seguridad a la llegada

8.1.1 Sesiones de Información previa a la salida y a la llegada

El conocimiento del contexto y la sensibilización relativa a la situación del entorno de las operaciones son aspectos críticos para la reducción de los riesgos. Esto atañe al personal, colegas y visitantes. Las organizaciones deben asegurarse que hay establecidos procedimientos para informar de manera detallada al personal y los visitantes sobre el contexto general y las consideraciones de seguridad específicas para sus países, regiones y zonas de operación. Donde fuere posible, esta información debe proveerse antes que una persona llegue al país de operaciones, y debe continuarse inmediatamente al momento de su llegada.

Las preparaciones previas al desplazamiento son una responsabilidad conjunta o compartida entre la parte contratante y los empleados. La administración o los gestores de la organización tienen la responsabilidad de asegurar que la persona que viaja tiene acceso a la información y la capacitación necesarias. La persona que viaja tiene la responsabilidad de asegurarse que está debidamente informada y preparada. Entre los elementos críticos a examinar antes de viajar figuran:

- Riesgos de salud y la prevención.
- Riesgos de crimen y violencia.
- Riesgos de desastres naturales.
- Riesgos de accidentes (por ejemplo, preocupaciones sobre la seguridad de los servicios de transporte aéreo, marítimo y terrestre locales).
- Números telefónicos esenciales (oficina, móviles del personal clave,
- Una consideración beneficiosa: un mapa de la ciudad con los lugares más importantes (incluyendo la oficina y el hotel) claramente identificados. Si no se dispone fácilmente de mapas, las fuentes de información como Google Earth pueden proveer suficiente información geográfica.

La información que no está sujeta a cambios rápidos puede proveerse en la sesión informativa antes de partir. Cuando se viaja, asegurarse que se llevan consigo los números de teléfono esenciales, – y no solamente guardados en el móvil: la batería puede descargarse o el móvil puede ser robado. Una sesión informativa a la llegada completa la orientación inicial.

8.1.2 Aeropuertos, puertos, estaciones de trenes y taxis

Los aeropuertos, las estaciones de trenes y los puertos suelen ser zonas de alta criminalidad. En la medida de lo posible, los recién llegados deben ser recibidos por alguien, de preferencia conocido por la persona que viaja Si no se conoce, previamente obtener el nombre del chofer, el número de la matrícula y el número del móvil o, si esto no es posible, pedirle directamente sus documentos de identificación. Si no es posible conseguir un chofer, entonces tratar de conseguir un taxi, previamente pagado, y registrado oficialmente En todo momento demostrar confianza en sí mismo: los criminales andan a la busca de los viajeros confundidos.

Mientras se está en misión, podría ser necesario depender de taxis en vez de los vehículos de la organización. Los taxis pueden ser peligrosos. En algunas ciudades hay bastante riesgo de robo o asalto. Los representantes locales de la organización deben tener una lista de compañías de taxis fiables y sus números de teléfonos, o deben identificar a un chofer y vehículos fiables.

8.1.3 En el hotel

Al registrarse en un hotel no hay que aceptar la primera habitación que le ofrecen. Ver cuál es su ubicación y los puntos de acceso (puertas y ventanas) desde el punto de vista de seguridad. Si no se está satisfecho con la habitación que ha sido reservada pida que se la cambien. Si no se puede conseguir otra habitación, considerar cambiar de hotel. Los probables factores que aumentan la vulnerabilidad incluyen:

- Una habitación en la planta baja, especialmente una que está cubierta o es poco visible (por ejemplo, por la vegetación).
- Una habitación en un piso superior cerca de una puerta de salida de emergencia o escaleras de servicio accesibles para un intruso; una habitación en uno de los últimos pisos superiores puede hacer más difícil el poder escapar en caso de incendio.
- Una habitación al final de un corredor, lejos de la circulación principal del personal y los huéspedes del hotel, donde es menos probable que los ruidos sospechosos del interior llamen la atención.
- Una habitación con una puerta que puede ser forzada con facilidad, y que no tiene doble cerradura o cadena de seguridad; una habitación con una ventana que es fácil de forzar, especialmente cuando está en la planta baja.
- Una habitación sin cortinas buenas que puedan ocultar quién está dentro, y sin línea telefónica que funcione para llamar a los encargados de la seguridad en el hotel.
- Un hotel sin guardias o uno cuya guardia es deficiente y un hotel sin servicio de recepción durante la noche para responder a llamadas de emergencia.

- Equilibrar la necesidad de privacidad con la necesidad de seguridad: considerar compartir con un colega o por lo menos conseguir habitaciones que se comuniquen y regresar al hotel a la misma hora.

No admitir en la habitación a nadie que no se conozca bien, por ejemplo, alguien que se conoció durante el día, el chofer del taxi que trajo el equipaje, o alguien que uno no ha llamado, por ejemplo 'personal de servicio' que trae comida o bebidas que uno no ha pedido.

8.2 Los vehículos y la seguridad en las carreteras

Los accidentes automovilísticos, el asalto y robo de vehículos, la criminalidad y otros ataques relativos a la posesión de vehículos son de lejos las causas más comunes de muertes y lesiones entre los trabajadores humanitarios.

8.2.1 Elección de vehículos

La elección del vehículo puede repercutir sobre la seguridad (derivada de actos no intencionados como intencionados). Los vehículos nuevos de tracción a cuatro ruedas son muy populares entre las organizaciones de ayuda – pero también son atractivos para los señores de la guerra (warlord en inglés) o grupos armados y los asaltantes de vehículos. En algunos contextos de alta criminalidad, las organizaciones utilizan deliberadamente vehículos pequeños sin marca, motocicletas o incluso carretas tiradas por burros, los cuales son menos interesantes para los asaltantes de vehículos y, por tanto, reduce el riesgo. Los vehículos más modestos pueden también reducir el resentimiento local contra las organizaciones de ayuda humanitaria, especialmente en las ciudades de tránsito o de base, donde la ayuda no se da directamente a la población.

8.2.2 Un vehículo seguro

Un vehículo seguro depende en parte de si el vehículo está en buenas condiciones: se han verificado los niveles de agua, aceite y combustible, los neumáticos están en buenas condiciones, tiene cinturones de seguridad y se usan, y si tiene las herramientas esenciales (gato, ruedas de repuesto, botiquín de primeros auxilios, etc.). Asegurar que los conductores examinan sus vehículos diariamente, que antes de un viaje largo se compruebe nuevamente el estado del vehículo, que los mecánicos sean buenos y que el responsable o gestor de la logística mantenga un calendario de servicio y mantenimiento. Los que utilizan los vehículos deben recibir instrucción para hacer reparaciones de emergencia básicas.

8.2.3 Conducción segura

La seguridad en los caminos y las carreteras depende de conducir de manera segura. Esto tiende a ser un aspecto problemático de gran importancia tanto para los expatriados como para los conductores locales. Las condiciones de

conducción en contextos de emergencia generalmente significan un mayor riesgo: la conducción puede ser menos disciplinada, puede que animales, ciclistas y carretillas –de tracción humana- compartan las vías principales con los vehículos, pueden haber trechos del camino en reparación que no esté señalado y puede que por la noche no haya iluminación en los caminos o carreteras; los caminos o vías rurales pueden estar embarradas, y los caminos montañosos pueden ser peligrosos.

La conducción segura requiere dominio del vehículo, el terreno y el tráfico. El dominio del vehículo significa, por ejemplo, saber cómo funciona correctamente un vehículo de tracción a las cuatro ruedas, conocer las capacidades del motor en varias circunstancias (aceleración, subidas empinadas, etc.) y ser consciente de la estabilidad del vehículo en distintas superficies. Dominar el terreno significa poder conducir de manera segura y competente en, por ejemplo, caminos o vías arenosas o cubiertas de hielo, o caminos montañosos, o poder cruzar el lecho de un río. Dominar el tráfico significa reconocer que otros usuarios de la vía pública pueden no respetar las reglas de tráfico o pueden conducir de manera indisciplinada. Será importante conducir de manera anticipatoria y defensiva. Saber cómo conducir de manera segura es especialmente importante para el personal internacional. El personal que no sabe conducir (o que sólo puede conducir un cierto tipo de vehículos, como de trasmisión automática) deben aprender antes de desplazarse a terreno, y deben tener la oportunidad de practicar durante su tiempo en la misión o lugar de destino.

Velocidad

Siempre se debe respetar los límites de velocidad impuestos por las leyes nacionales dondequiera que existan estas leyes. La velocidad excesiva siempre aumenta el riesgo de accidentes y no congraciará a los culpables frente a los habitantes locales. Algunas organizaciones han instalado dispositivos para monitorear la velocidad a que son conducidos sus vehículos. Sólo en circunstancias excepcionales, por ejemplo donde hay riesgo de francotiradores, se puede justificar una velocidad elevada.

Cinturones de seguridad

Siempre se deben de llevar puesto los cinturones de seguridad. Su uso sólo puede dispensarse en aquellas circunstancias en que se tenga que salir rápido del vehículo – por ejemplo, durante un ataque aéreo o un robo armado–.

Zonas no permitidas y conducción nocturna

Algunas organizaciones establecen de manera clara zonas no permitidas en las ciudades o zona donde trabajan y también imponen una política de no conducir durante la noche para cualquier desplazamiento, ya sea de carácter profesional o personal, fuera del centro de la ciudad. Generalmente, esta

política no puede imponerse al personal nacional, pero puede sensibilizarles ante los posibles riesgos.

8.2.4 Chóferes

Reclutamiento

El reclutamiento de chóferes es un asunto crítico de la gestión, por lo menos por tres razones:

- Los chóferes deben ser técnicamente competentes y seguros.
- Viajando mucho, y pudiendo influir en las decisiones en momentos críticos, significa que los chóferes tienen una importante función que desempeñar en la gestión de la seguridad.
- En vista que entran en contacto con un gran número de personas, los chóferes representan informalmente a la organización y por tanto afectan la imagen que la gente se forma de ella.

Los chóferes deben tener:

- Una licencia de conducir válida.
- Conocimientos de idiomas (esencial o deseable).
- Buena visión (debe ser examinada).
- Experiencia en la conducción y un buen historial de conducción.
- Competencia técnica en mantenimiento y reparaciones (comprobar esto).
- Habilidad para conducir en terrenos difíciles y en tráficos indisciplinados (comprobar esto también).
- Fiabilidad. Establecer las credenciales de la persona y sus posibles redes o conexiones. Las referencias sociales o personales son un buen medio para establecer la fiabilidad.

En los entornos inseguros pueden entrar en juego otros factores, como la identidad étnica, la edad, el temperamento, habilidades analíticas y de observación y conocimientos de la zona de operación.

Capacitación, iniciación y supervisión

Los chóferes necesitan capacitación y supervisión. En vista que informalmente representan a la organización necesitan poder dar una descripción breve pero exacta de lo que ésta es y hace. También necesitan capacitación en seguridad, y se deben concertar reuniones regulares con el responsable o gestor de la logística y el responsable o gestor de la seguridad.

Política de conducción

Establecimiento de una política de conducción para el personal que no sean los chóferes. ¿Puede otro miembro del personal nacional o internacional conducir

vehículos? Si es así, ¿conforme a qué condiciones? Esto puede implicar la introducción de capacitación y pruebas de conducción. Esta política debe clarificar las responsabilidades en caso de un accidente causado por un chofer o por otro miembro del personal. También hay que considerar las disposiciones del seguro para los chóferes y otros miembros que pueden conducir.

8.2.5 Políticas de la organización sobre los pasajeros y los accidentes

Los pasajeros

Tanto los chóferes como otro personal que viaja en los vehículos deben entender de forma clara la política de la organización en relación a recoger pasajeros que no son empleados de la organización, y sobre los accidentes que involucran a otras personas. En la práctica las políticas podrían necesitar interpretarse dependiendo del nivel de inseguridad, lo que podría significar que la organización defina algunas reglas estrictas sobre ciertos aspectos, mientras que es más flexible sobre otros. Las reglas podrían prohibir llevar armas en los vehículos de la organización (sobre las ventanas se pueden pegar pegatinas con el símbolo de un arma con una línea cruzada encima para recordar a todos el cumplimiento de esta regla); no se puede transportar en el vehículo ninguna carga que no sea de la organización; los vehículos no pueden ser conducidos por personas que no sean empleadas por la organización; y los vehículos en misión no se deben dejar solos.

Asimismo, se pueden establecer directrices con respecto a una política sobre los pasajeros. Éstas se pueden imprimir en una tarjeta laminada en el idioma local, para que los chóferes muestren que actúan conforme a las órdenes dictadas. Por supuesto, también es posible insistir que ninguna persona, salvo los empleados identificados por la organización, puede viajar como pasajero, pero puede que esto sea insostenible y contraproducente: en muchas situaciones se puede llevar a una persona local para que sirva de guía, o se puede llevar a alguien como medida de hospitalidad recíproca y en un intento de establecer buenas relaciones. Puede que también ser necesario hacer excepciones para aquellas personas enfermas o lesionadas que necesitan de atención médica. Un documento de exención de responsabilidad –como parte de los documentos a llevar– en el vehículo podría exonerar a la organización si algo pasara, aunque en algunas circunstancias la firma en un trozo de papel es probable que no tenga mucho peso. Con anterioridad hablar con los líderes comunitarios sobre cualquier preocupación con respecto a la responsabilidad y las compensaciones en caso de un accidente, y donde sea posible, buscar asesoramiento legal local.

Otra cosa difícil es aceptar llevar a soldados. En general, evitar transportar a cualquiera que esté armado, en uniforme o que se sabe que está afiliado a un grupo armado, especialmente en zonas donde hay varios partidos de

oposición moviéndose. Nuevamente, sin embargo, puede entrar en juego un elemento de juicio, por ejemplo:

- La organización puede necesitar protección temporal armada y es imposible que una escolta militar viaje en un vehículo separado.
- Un soldado obliga a un chofer a proveer transporte, y resistir sus órdenes pondría a los pasajeros en riesgo (esto debe notificarse como incidente de seguridad).
- Un soldado está herido o enfermo y requiere atención médica urgente (esto también debe notificarse como incidente de seguridad, especialmente donde puede comprometer las percepciones de neutralidad).

Accidentes

Deben establecerse directrices sobre cómo reaccionar en caso de accidente, especialmente si causa lesiones o la muerte de una persona local. En ciertos países el consejo podría ser detenerse y ayudar a la víctima; en otros podría ser no detenerse sino continuar hacia el cuartel de policía más cercano o la oficina de la organización, si es posible que los transeúntes ataquen al chofer y su vehículo, fuere o no el accidente culpa del chofer. Si este es el caso, la organización – la persona que la representa–, tal vez con policías locales, necesitan ir al lugar del accidente para arreglar este asunto. No se debe dejar disputas sin resolver.

8.2.6 Dispositivos de protección

Protección contra robo

Una serie de dispositivos ayudan a proteger a los vehículos de robo, incluyendo tapas con llave del tanque de gasolina, tuercas de seguridad y dispositivo antirrobo en el volante (para impedir el giro del volante y las ruedas). Las ventanas y otras partes removibles pueden grabarse con el nombre de la organización para disuadir su robo o ayudar en la recuperación de las mismas. Un dispositivo electrónico para inmovilizar el vehículo puede necesitar la ayuda de un especialista. Un interruptor escondido que corta el paso de combustible puede impedir que los ladrones lleguen muy lejos; evitar dispositivos de corte automático ya que los ladrones se pueden enojar o frustrar si el vehículo no puede arrancar.

Radios

Las radios permiten que otros monitoreen los movimientos del vehículo y permite que los chóferes notifiquen los problemas y llamen para pedir ayuda. No obstante, conducir con una antena muy grande en el vehículo va en contra de cualquier intento de guardar discreción y puede marcar el vehículo como un objetivo valioso para las milicias o los criminales. Los móviles son una herramienta más útil, con teléfonos satelitales como reserva. Siempre hay

que apagar la radio antes de conectar, sacar o tocar la antena, para evitar quemaduras de la radiofrecuencia (para obtener más detalles, ver Capítulo 7 sobre 'Gestión de la Seguridad en las Comunicaciones').

Sistemas de seguimiento de vehículos

Un sistema de seguimiento sigue la pista de un vehículo y puede indicar su ubicación en los mapas guardados en el ordenador de la estación de control. Se puede programar también para enviar una señal de advertencia cuando el vehículo se acerca a una zona de exclusión. Por ejemplo, ello puede tener una función preventiva señalando a los ocupantes del vehículo que están entrando a una zona de alto riesgo o cruzando una frontera. Se requieren buenos mapas con coordenadas geográficas precisas. Localizar un vehículo siguiendo una llamada de auxilio es útil, pero en sí no dice nada sobre el problema y no mejora la capacidad de respuesta. Los dispositivos de seguimiento pueden ser útiles para seguir y localizar los vehículos en los contextos de alta criminalidad donde son frecuentes los asaltos y robos de vehículos.

Luces intermitentes

En zonas donde los ataques aéreos son un riesgo, las organizaciones han instalado un dispositivo de luces intermitentes de color naranja o azul sobre el techo de sus vehículos para aumentar la visibilidad y facilitar su identificación. No obstante, si otros copian tal práctica, ésta pierde su factor protector. Si se aplica esta estrategia, consultar y comunicarse con las partes en conflicto que están utilizando el bombardeo como acción militar. En tales casos, se deben considerar los procedimientos de viajes coordinados o recomendaciones de viaje. Por ejemplo, en el Líbano en 2006 las fuerzas de defensa de Israel recibieron aviso de los movimientos de un convoy de ayuda para asegurar que no se confundieran los vehículos con objetivos militares.

Documentos esenciales

Guardar una lista de:

- El número del motor y del chasis de todos los vehículos (considerar tomar fotos de los vehículos para ayudar en la identificación si se pierde o lo roban, y registrar las marcas de identificación, como adhesivos o combinación de colores.
- Los documentos de las pólizas de seguro y detalles de los contactos.
- Detalles de los dueños de los vehículos.
- Contrato de alquiler.
- Acuerdo sobre el suministro de combustible y mantenimiento.

8.2.7 Planificación del viaje

La planificación del viaje toma tiempo, pero ésta no es una razón para no hacerla.

- Guardar de modo confidencial el plan del viaje si hay riesgo de ser objeto de ataque.
- Estudiar la ruta y todos los posibles puntos problemáticos (naturales, como espacios inundados o nevados, y hechos por el hombre, como los puestos de control y las zonas idóneas para emboscadas).
- Estimar la hora de llegada en vez de la distancia, y planificar el viaje de manera de llegar mucho antes de que anochezca o del toque de queda. Programar tiempo para hacer averiguaciones locales, por ejemplo, respecto de riesgos de minas (ver Capítulo 15 sobre 'Amenazas Relacionadas con Combates y Remanentes de Guerra'). Anticipar los posibles retrasos. Una vez hecho esto se puede indicar la hora estimada de partida, de llegada y de regreso.
- Las opciones de emergencia: ¿hay rutas alternativas, o lugares a los cuales poder acudir para conseguir ayuda o refugio?
- Establecer un sistema de monitoreo: horas para llamadas por radio, desde dónde y a qué intervalos; ¿quién decide sobre los desvíos del trayecto planeado? Si es necesario definir palabras en clave o frases codificadas (ver Capítulo 7).
- Inspeccionar y preparar los vehículos con antelación: ¿se les ha hecho una revisión/ servicio y están listos? ¿Se tiene todo el equipo necesario? ¿Saben los chóferes y los pasajeros cómo utilizar el equipo? ¿Se tiene toda la documentación necesaria para los vehículos y los pasajeros? ¿Hay copias de todos los documentos importantes en la base?

Antes de partir es útil tener una sesión informativa con el equipo donde el plan del viaje se examina y discute. Un equipo que retorna debe dar información de cualquier cambio en la ruta tomada.

Si uno se aventura dentro de un territorio desconocido, hay que tomarse el tiempo para averiguar sobre la topografía del terreno por el cual se va a ir: hacer preguntas a la gente local, y detenerse a menudo en el camino. Si se va acompañado de un guía local, pedir detalles antes de partir. Pedir detalles de la ruta que se va a tomar, puntos de referencia útiles y las condiciones del camino, y esquematizarlos en un mapa. Tomar notas en el camino y dibujar mapas para beneficio de aquellos que vendrán después de uno. Llevar un seguimiento de las distancias utilizando el contador de millas/kilómetros. Si la situación de seguridad lo permite, considerar utilizar un dispositivo de Sistema de Posición Global –GPS en sus siglas en inglés-para seguir la ruta.

8.2.6 Puestos de control

Las organizaciones de ayuda tienden a observar los puestos de control como momentos críticos del viaje. Generalmente, esto es correcto: personal armado en un puesto de control pueden acosar, intimidar e incluso amenazar a los

trabajadores humanitarios. La situación puede descontrolarse porque están tensos o bebidos, o porque toman como ofensa lo que uno representa, lo que uno lleva, dice o hace. La interacción del personal con aquellos en los puestos de control influirá en cómo se percibe a la organización y en cómo se tratará a otros trabajadores humanitarios que traten de pasar después. Ser consciente y tratar de adherirse a cualquier práctica común entre las organizaciones de ayuda en la manera de actuar en los puestos de control, por ejemplo rehusar pagar 'impuestos' ilegales o sobornos.

Evaluación rápida

No todos los puestos de control son igualmente críticos. Una habilidad importante a desarrollar es poder hacer una evaluación rápida del tipo de puesto de control: dónde está, quién lo opera y en qué estado de ánimo se encuentran las personas que lo componen. Hay que esperar encontrar puestos de control en los cruces de camino, puentes, pasos de montaña y entradas a, y salidas de pueblos/ciudades, y es probable que se hayan establecido para el monitoreo general de los que por allí transitan. Los puestos de control en medio de un bosque o en una montaña lejos de lugares poblados, pueden existir para propósitos más inquietantes. Los puestos de control operados por el ejército regular y la policía pueden ser menos problemáticos que aquellos operados por irregulares.

Al aproximarse a un puesto de control, señalar claramente que no se tienen intenciones dañinas:

- Informar a la base antes de aproximarse al puesto de control y reanudar el contacto una vez que se haya pasado, pero considerar apagar la radio si se piensa que podría atraer atención no deseada mientras se pasa por el puesto de control.
- Reducir la velocidad.
- Bajar el vidrio de la ventana.
- Al anochecer encender las luces dentro de la cabina del vehículo para que todos los pasajeros sean claramente visibles.
- Detener el vehículo a unos metros de la barrera, pero siempre mantener el motor en marcha salvo que se ordene lo contrario. Si hay más de un vehículo el otro debe mantener la distancia.
- Quitarse los lentes de sol para que la gente pueda ver los rostros y los ojos.
- Evitar cualquier movimiento brusco en el vehículo, y mantener las manos claramente visibles.

Previamente, se debe identificar un portavoz. Los chóferes desempeñan una función destacada, ya sea porque son los que hablan al pasar por el puesto

de control o porque también actúan como traductores. Deben tener muy bien entendido cuándo deben cambiar de rol de portavoces a traductores.

Cualquier miembro del equipo puede ser interrogado. Por tanto, es necesario que todos sepan cuál es la carga que lleva el vehículo, y tener la misma historia sobre lo que la organización hace y cuál es el propósito del viaje. Los pasajeros deben tener también identificación en el idioma local aparte de sus pasaportes, y si se puede evitar no se deben entregar los pasaportes. Si piden de entrar en la caseta o cuarto de la guardia, tratar de evitar dejar el vehículo solo. Si uno de los ocupantes del vehículo es considerado vulnerable o en riesgo, se debe acompañar a esa persona si se le llama fuera del vehículo para interrogación o para la inspección de sus documentos.

8.2.7 Convoyes

Los convoyes pueden tomar varias formas dependiendo de su composición y lo que transportan: el número y tipos de vehículos, y el tipo de carga, determinará la extensión y la velocidad del convoy. Un convoy grande puede reducir el riesgo fortaleciéndose en base al números –de vehículos-, pero también se mueve más lentamente; puede presentar una imagen de poder y riqueza. No obstante, esto puede crear resentimiento, y desde lejos se puede confundir con una columna armada en movimiento. Los convoyes más pequeños pueden ser más vulnerables a emboscadas pero tal vez más fáciles de negociar en los puestos de control y menos probable que sean objeto de ataques aéreos.

Los convoyes necesitan ser dirigidos, y deben tener un líder. Cuando diferentes organizaciones participan en un convoy, o cuando se unen a un convoy bajo protección armada de las tropas del ejército nacional o de mantenimiento de la paz, a menudo hay resistencia a aceptar liderazgo. Esto puede afectar la disciplina. No es aceptable unirse a un convoy por seguridad personal y luego tratar de cambiar las reglas o quebrantar la disciplina del convoy.

Planificación del trayecto

Trazar un plan del trayecto y establecer una zona y una hora de concentración, mucho antes de la partida. Obtener los detalles precisos de todos los vehículos, junto con los de los pasajeros y la carga. Juntar toda la documentación que será necesaria.

Constitución del convoy

Cómo se ordena la línea de vehículos en el convoy dependerá del número y tipos de vehículos que hay (camiones, autobuses, vehículos de pasajeros de tracción a cuatro ruedas, un camión cisterna, una ambulancia, un vehículo blindado para transporte de personal) y la carga y los bienes que ellos llevan, así como los tipos de amenazas y la anticipación de problemas (un vehículo estancado en el barro

durante el cruce de un río, camiones pesados que no pueden subir un camino nevado, un bloque del camino por fuerzas irregulares, minas, agresión física, etc.).

A la luz de estos posibles escenarios, se tiene que considerar cómo alinear el convoy. Si se anticipan problemas de índole humana, es decir causados por el hombre, considerar tener un vehículo de reconocimiento a la cabeza del convoy. Éste necesita poder mantener contacto por radio; probablemente debe llevar a la segunda persona responsable en la cadena de mando del convoy, en lugar del líder mismo. Considerar también si el guía local va con el vehículo de reconocimiento o se queda con el convoy principal. El líder del convoy irá al frente, pero también debe haber alguien al final del convoy, con experiencia y poder de decisión. Decidir si mantener comunicación por radio o de otro tipo entre la cabeza y el final del convoy; tal vez establecer un código de señal usando las bocinas/ cláxones y los faros de los vehículos. Las escoltas armadas deben ir en vehículos separados. Si las escoltas no tienen vehículo, se les puede proporcionar uno, pero se deben quitar todas las marcas de identificación de la organización. Idealmente, una escolta armada debe situarse en más de punto en el convoy. Por último, los autobuses u otros vehículos de pasajeros deben ir en el medio, con suministros médicos y alimento, agua y frazadas/mantas. Asegurar que haya suficientes vehículos en caso de que uno se averíe, de manera que el convoy pueda continuar.

Verificaciones antes de partir

Antes de partir el líder del convoy debe asegurarse que se ha verificado que los vehículos son aptos para el viaje:

- ¿Son los vehículos apropiados para el viaje? (por ejemplo, ¿son los camiones lo suficientemente pequeños y livianos como para pasar todos los puentes y los túneles a lo largo del trayecto?
- ¿Tienen todos los vehículos suficiente combustible y ruedas de repuesto?
- ¿Pueden maniobrar en terrenos difíciles?
- ¿Está lista toda la documentación necesaria?

Es muy importante que el líder del convoy sepa los detalles de las cargas que se transporta, y los líderes del convoy deben tener el derecho de inspeccionar las cargas de los vehículos integrantes del convoy antes de la partida.

Comunicar las reglas del convoy

Todos los chóferes del convoy necesitan saber quiénes son el líder y la segunda persona responsable en la cadena de mando del convoy, y todos deben estar familiarizados con las reglas del convoy. Las reglas generales de movimiento deben incluir la velocidad del convoy (viajará a la velocidad del

vehículo más lento), mínimas y máximas distancias entre los vehículos, luces encendidas para mejor contacto visual, reglas sobre el uso de las radios o comunicaciones por móvil dentro del convoy y entre el líder del convoy y la oficina de monitoreo y puntos de parada y descanso acordados.

Reglas generales para cualquier escenario incluyen establecer cómo el convoy actuará cuando se aproxima a un puesto de control, qué hará si un vehículo experimenta problemas en un puesto de control mientras los otros obtienen autorización, y qué se hace cuando un vehículo se avería pero no puede repararse inmediatamente. Ha habido casos en que chóferes de camiones han sido asesinados cuando sus vehículos se han averiado y se han retrasado o quedado atrás con respecto al resto del convoy.

Mantener la distancia

Mantener la distancia entre los vehículos del convoy puede ser difícil. Los vehículos nunca deben estar distanciados de manera que se pierde el contacto visual; al mismo tiempo, no deben estar muy cercanos de manera que se ven envueltos en el mismo incidente (emboscada, una bomba en la carretera, deslizarse uno encima del otro en un camino helado, daño por la explosión de una mina). La distancia apropiada varía de acuerdo a las condiciones del terreno, de las condiciones climáticas y la seguridad, y puede tener que ajustarse en el curso del viaje.

Si no se viaja en convoy, una buena práctica general es tratar de mantener una distancia significativa entre el vehículo en que uno viaja y cualquier convoy de las fuerzas de seguridad o incluso un solo vehículo de las fuerzas de seguridad. Los actores militares y sus vehículos pueden ser los objetivos de una bomba colocada al borde de una carretera (DEI, Dispositivo de Explosión Improvisado -IED en sus siglas en inglés-). Aminorar la velocidad y, dejarles que se adelanten si van muy cerca de uno. Si uno está en las cercanías de una explosión, evitar, por lo menos inicialmente, el impulso natural de acercarse a investigar o a ayudar. El mejor consejo es detenerse, salir del vehículo y refugiarse al costado del camino para evitar cualquier fuego cruzado posible.[1]

8.3 Viaje por carretera: preparación para los incidentes y respuesta a los incidentes

Esta sección se centra en el robo armado en las carreteras y el asalto o robo de vehículos. Otros tipos de amenazas, no sólo relacionadas con viajar y la seguridad en los movimientos, se tratan en otras secciones en la Quinta Parte.

1 Extraído de *'Staying Alive: Safety and Security Guidelines for Humanitarian Volunteers in Conflict Areas'*, de David Lloyd Roberts, (Ginebra: CICR, 2006).

8.3.1 Análisis de las amenazas y la preparación

Los asaltantes de vehículos querrán robar el vehículo. Los ladrones armados pueden sólo querer objetos de valor, aunque podrían utilizar el vehículo para escapar mejor.

Un buen análisis de las pautas de los incidentes puede identificar las zonas de alto riesgo. También puede indicar, por ejemplo, las horas de alto riesgo en que los asaltantes de vehículos se apoderan de los estos cuando sus dueños se suben a ellos para salir de mañana o cuando regresan a sus casas al atardecer. En tales circunstancias, observar cuidadosamente el entorno antes de bajar del vehículo. Alternativamente, los asaltantes de vehículos pueden actuar cuando uno se detiene en un cierto punto – por ejemplo, ante un semáforo en rojo. En este caso, tratar siempre de no ser el primer vehículo frente a un semáforo en rojo, ya que esto reducirá el riesgo. Algo más común es que los asaltantes y ladrones armados sigan a su objetivo en otro vehículo para pasarlo súbitamente y forzarlo a que se detenga. Si el trayecto habitual de una víctima se conoce y se ha planeado el ataque, los atacantes pueden estar a la espera y pueden súbitamente bloquear la ruta o la carretera estacionando su vehículo frente al de la víctima. Otra técnica es que los ladrones deliberadamente hacen un simulacro de accidente chocando contra un vehículo para hacerlo parar y forzar al conductor a salir del mismo. Si sucede, no detenerse inmediatamente sino indicar al otro vehículo que le siga y tratar de llegar a un lugar bien iluminado y de mucho movimiento. Constantemente monitorear si alguien le está siguiendo. Si uno piensa que lo están siguiendo, volver a la oficina. Llamar desde el vehículo para advertir a los guardias y al responsable o gestor de la seguridad.

Puertas aseguradas y cinturones de seguridad

Si los conductores echan o no el seguro a la puerta cuando conducen es, nuevamente, una decisión relativa al contexto. Donde los ladrones generalmente operan sin armas (por ejemplo, robando una bolsa del asiento de pasajeros mientras el vehículo está detenido frente a un semáforo) o con cuchillos, cerrar las puertas con el seguro o pestillo ofrece protección y se ganan segundos importantes para alejarse rápidamente del peligro. No obstante, si el análisis de las pautas de los incidentes revela que es probable que los ladrones armados disparen si encuentran obstáculos que frustran sus intentos, puede ser más seguro no poner seguro a las puertas.

8.3.2 Si sucede un incidente

Tratar de escapar

La capacitación especializada en asuntos de seguridad enseña a los conductores cómo echar rápidamente marcha atrás, golpear un vehículo que trata de empujarlos fuera del camino o embestir contra un vehículo

bloqueando el camino. Salvo que uno se considere un experto, esto no es aconsejable. Uno probablemente provoque disparos o choque el vehículo. Siempre hay que asumir que los atacantes están armados y que dispararán si uno trata de escapar. Dicho esto, si el análisis de amenazas indica que a menudo las personas son víctimas de disparos o son asesinadas en el curso de asalto a vehículos, se puede decidir considerar una acción evasiva.

Tipos de atacantes

Los ladrones armados pueden ser de dos tipos: novatos y oportunistas, a menudo adolescentes, o ladrones experimentados. El ladrón con experiencia es probable que practique técnicas de intimidación y sumisión: pueden forzar a la persona cara al vehículo, a arrodillarse o poner las manos detrás de la cabeza, y pueden apuntarles con la pistola a la cabeza. Pueden pegarle fuerte en la cabeza o cuello para señalarle que no debe resistirse; lo que no se sabe es hasta qué punto están dispuestos a disparar si uno se resiste. Los ladrones experimentados pueden también practicar las técnicas de emboscada, bloqueando el vehículo por la parte delantera y trasera impidiendo que uno pueda escapar. Un intento de retroceder o acelerar para escapar de la emboscada es algo que pueden haber anticipado, pudiendo desembocar en dispararos. El ladrón novato puede ser incluso más peligroso: pueden estar aún más nervioso y bajo la influencia de drogas o alcohol, y no tener control de sus armas o autocontrol un arma puede dispararse fácilmente y casi sin intención.

En general, cualquier ladrón estará atento ante cualquier señal de resistencia, y nervioso ante retrasos. Recordar:

- Ningún vehículo o cantidad de dinero vale una vida.
- Nunca arriesgar la vida resistiéndose a un robo armado.
- Mantener las manos visibles, y no hacer movimientos súbitos.
- Evitar muestras de ira, grosería o agresión.
- Seguir las instrucciones de entregar el vehículo y los objetos de valor.

Si se le ordena abandonar el vehículo, no hay que intentar llevarse algo consigo (por ejemplo una bolsa personal). Obedecer con rapidez las órdenes de los atacantes, pero no iniciar alguna acción como bajarse del vehículo o entregar la billetera o las llaves del vehículo, salvo que así lo instruyan los ladrones.

Momentos de peligro

Los movimientos espontáneos pueden invitar a una reacción de los atacantes. Por ejemplo, nunca tratar de alcanzar la manilla de la puerta, sacarse el cinturón de seguridad o tocar el freno de mano, sin alertar a los atacantes sobre lo que está haciendo: pueden pensar que uno está tratando de alcanzar

un arma. Mantener las manos visibles, y decir o señalar lo que uno intenta hacer antes de hacer un movimiento. Dejar la puerta abierta cuando uno se baja. Entregar los objetos personales cuando se lo exigen. No mostrar resistencia, miedo o ira.

Negociación

Pueden haber circunstancias en que uno podría tratar de negociar – por ejemplo, para retener el pasaporte o la radio, para poder hacer una llamada de auxilio o para que uno pueda mantener el suministro de agua o alimentos (cuando uno es víctima de una emboscada en una zona remota y muy alejada de ayuda). Esto es, nuevamente, una situación que hay que juzgar: en general, evitar negociar cuando los atacantes están muy nerviosos, visiblemente ansiosos de escaparse lo antes posible o muy agresivos.

8.4 Viajar por avión o barco

Las organizaciones de ayuda humanitaria utilizan los servicios de aerolíneas y transporte marítimo comerciales, cómo también pueden fletar un avión, un barco, un helicóptero. Las líneas aéreas comerciales pequeñas pueden surgir y desaparecer muy rápido. No todas satisfacen las normas internacionales de aviación segura. Algunas líneas aéreas nacionales tampoco satisfacen esas normas. Entidades como la Comisión Europea mantienen una lista de aerolíneas que están prohibidas por la Unión Europea debido a preocupaciones de seguridad. Considerar evitar esas líneas aéreas.

También puede haber considerables problemas con los barcos comerciales que operan entre o dentro de los países, especialmente si operan en zonas donde las condiciones climáticas son siempre malas. Si no se observan las normas de seguridad oficiales los barcos pueden llevar demasiados pasajeros, y tener insuficientes botes y chaquetas salvavidas para todos, inadecuados equipos anti incendio y la carga puede no estar almacenada de manera regular, lo que incrementa el riesgo de volcarse cuando hay mala mar. Si es posible, evitar utilizar estas embarcaciones. Si se está forzado a utilizarlas, llevar consigo su propio salvavidas, y permanecer en la cubierta todo el viaje, para poder abandonar el barco si la situación deviene peligrosa.

Cuando se fletan aviones, helicópteros o barcos, determinar claramente las normas de seguridad global a la que se desea que se atengan – y comprobar que están en vigor.

- La seguridad de los aviones y las embarcaciones. ¿Se lleva un registro de mantenimiento? Si es una embarcación marítima, ¿lleva repuestos para el motor, un segundo motor y una batería de repuesto? ¿Funciona bien

el equipo de navegación y de comunicaciones? ¿Hay chalecos salvavidas, bengalas de auxilio o emergencia, linternas, extintores de fuego y remos de repuesto para los botes salvavidas? ¿Hay suficiente combustible, con capacidad extra más allá de la estimada para el trayecto? ¿Está el peso de la carga dentro de los parámetros seguros?, y ¿se ha hecho una distribución uniforme de la carga?

- Las cualificaciones del piloto/capitán – y la tripulación. ¿Tiene licencia el piloto/capitán? ¿Tiene la tripulación las debidas capacidades mecánicas? ¿Hablan los idiomas que se necesitan?
- Moverse de manera segura en un entorno potencialmente hostil. ¿Cuál es el pronóstico del tiempo? ¿Utiliza el piloto/capitán los debidos mapas o cartografías, y conoce las condiciones de seguridad actuales? ¿Qué información puede ofrecerle uno? ¿Se necesita una autorización previa de las autoridades? ¿Está confirmada la situación de seguridad en la pista de aterrizaje o puerto de destino? ¿Qué se hará si no hay suficiente combustible disponible en la pista de aterrizaje o no se puede obtener autorización de seguridad para aterrizar? ¿Cómo se identifica el avión/helicóptero/embarcación (color, logos)? ¿Está uno seguro que el medio que se está utilizando (avión/helicóptero/embarcación) no está envuelto en contrabando (por ejemplo de armas o minerales) y que no sea percibido como haciéndolo mientras que opera bajo contrato con la organización?

8.5 Una lista de verificaciones para la preparación del personal

Viajeros y recién llegados

- Consultar con los responsables o gestores respectivos y asegurarse de recibir la debida información antes de partir.
- Hacer tu propia investigación; tener consigo los números de teléfono esenciales y obtener orientación sobre los medios de transporte fiables si no hay una persona esperando en el aeropuerto.
- Asegurarse de recibir a la llegada una sesión informativa completa de seguridad, (incidentes no intencionados como intencionados).

Chóferes y personal en el terreno: capacidades y equipo esencial

- Lectura de mapas y uso de compases;
- Dominio del vehículo, terreno y tráfico;
- Una caja de herramientas básicas ;Instrucción sobre conducir y disciplina en convoyes;
- Mensajes importantes sobre la organización y su misión; y
- Formación con simulación: bajo ataque aéreo, en una zona minada, robo armado en la carretera, puestos de control, planificación del viaje, aventurarse en un territorio desconocido.

Responsables o gestores de la logística: capacidades clave

- Conocimientos avanzados de reparación de vehículos;
- Conocimientos para formar a chóferes o criterios claros para identificar a un buen formador de chóferes o conductores;
- Competencia para instalar y utilizar dispositivos de protección;
- Gestión de la flota de vehículos y del calendario de mantenimiento y reparaciones;
- Simulaciones en la planificación de viajes;
- Simulaciones en la constitución de convoyes; y
- Gestión de la seguridad.

Responsables o gestores en el terreno

- Asegurar que se proporcionen sesiones informativas antes de la partida y a la llegada;
- Fijar criterios para el reclutamiento de chóferes;
- Fijar una política para los chóferes y una política disciplinaria (quién está autorizado a conducir qué y cuándo);
- Fijar una política para los pasajeros y los accidentes (procedimientos y directrices); y
- Simulaciones en la constitución de un convoy.

Capítulo 9
La seguridad del recinto

La seguridad del recinto puede disuadir o frenar una intrusión, retardar un ataque y mitigar los efectos de un incidente en los alrededores o proximidades.[1] El 'recinto' se refiere aquí a la propiedad inmobiliaria que utiliza la organización sobre una base regular, particularmente, oficinas, residencias y almacenes. El enfoque de este capítulo es la protección de las oficinas y las residencias. Sin embargo, también es necesario considerar la seguridad del recinto para el personal que pasa tiempo en entornos donde se llevan a cabo los programas, por ejemplo, cuando residen en campamentos de refugiados o en una instalación médica o escuela. Asimismo, es necesario considerar la seguridad del recinto para aquellos programas que hacen entrega de materiales, por ejemplo, los puntos de distribución en los campamentos y también para distribuciones en general que pueden hacerse afuera de un campamento. Además de las instalaciones básicas y las residencias para el personal internacional, las medidas de protección pueden también necesitarse alrededor de las casas del personal nacional.

9.1 Elección del recinto para oficinas

La protección del recinto comienza con la elección del recinto. Para fines de seguridad (derivada de actos no intencionados como intencionados), los lugares potenciales necesitarán satisfacer criterios especiales, apartes de las consideraciones de espacio, estética y precio.

9.1.1 Consideraciones clave en la elección del recinto

Criterios de orden físico

Los criterios de orden físico para el lugar y el edificio incluyen:

- Si hay riesgo de condiciones climáticas extremas y desastres naturales como inundaciones o deslizamientos de tierra hay que determinar si el edificio está en un lugar potencialmente vulnerable, y si la estructura es lo suficientemente robusta como para soportar los elementos.
- Evitar las zonas que ofrecen muchas posibilidades para que alguien se acerque disimuladamente y pueda escapar, por ejemplo, lugares donde hay espesos matorrales o el lecho de un río seco, donde hay pasajes angostos y oscuros, el terreno de una fábrica, espacios para almacenaje o almacenes

1 Los riesgos cambian asombrosamente en situaciones de insurgencia y guerra, por lo que se necesitan medidas adicionales. Éstas se consideran en el Capítulo 15 – 'Amenazas relacionadas con combates y remanentes de guerra'.

que están abandonados por la noche, o donde hay edificios dañados o destruidos.

- El edificio como tal o el apartamento constituye el perímetro interior. Si el apartamento es parte de un bloque, o un edificio que está dentro de un recinto o una zona más grande cerrada, esto constituye el perímetro exterior. Un perímetro doble es generalmente preferible a uno solo.
- Considerar si es fácil salir del edificio o la zona inmediata en caso de incendio: ¿hay diferentes salidas? y, ¿pueden los bomberos acercarse lo suficiente al edificio?

La zona más amplia

Cuando se considera un distrito específico, examinar detenidamente un radio de por lo menos 1,5km dentro de la zona, para poder juzgarla mejor. Las preguntas que hacer a los residentes locales y las autoridades incluyen:

- ¿Qué tipo de vecindario es? ¿Son la mayoría de la gente residentes locales, o hay un gran número de trabajadores que vienen a la zona a diario? ¿Hay gran número de viajeros que pasan por la zona? Mientras menor sea la población local, más fácil será para los foráneos o personas ajenas al lugar entrar en la zona discretamente.
- ¿Qué autoridad local y servicios de rescate hay en la zona? ¿Dónde queda la estación de bomberos más cercana? ¿Dónde están las comisarías de policía? ¿Dónde viven los líderes locales de influencia? Averiguar si hay una patrulla de policía y dónde están las zonas de mayor regularidad de patrullas.
- ¿Qué tipo de medidas de control de acceso usan aquellos en la zona local? ¿Hay guardias en el exterior de las casas? ¿Están las casas fuertemente fortificadas?

Posibles vulnerabilidades

Considerar también las vulnerabilidades potenciales del vecindario.

- ¿Hay instalaciones militares, locales de policía o edificios gubernamentales? Hay objetivos socioeconómicos o religiosos importantes (el templo de una minoría religiosa, la sede de un sindicato, la oficina de un diario de la oposición, una estación de radio, etc.).
- En el caso de disturbios políticos, es probable que las demostraciones se centren en los edificios públicos (del gobierno). No obstante, si hay resentimiento hacia las intervenciones extranjeras, las demostraciones se centrarán en los edificios de representaciones diplomáticas; una zona universitaria puede ser susceptible a disturbios estudiantiles, y los mercados pueden ser objeto de ataques terroristas. Un vecindario donde vive un grupo minoritario podría ser vulnerable a ataques de una multitud organizada.

- Los niveles de criminalidad pueden ser elevados tanto en zonas acomodadas como pobres. Independientemente del nivel de bienestar económico de la zona escogida, tratar de no proyectar la apariencia de opulencia.

En un entorno de alta criminalidad, puede ser aconsejable escoger un recinto cercano a la comisaría de policía (pero tener en cuenta que estos pueden ser objetivos de la insurgencia o durante disturbios políticos o sociales). Aunque las condiciones de seguridad pueden requerirlo, situar las oficinas y las residencias en una zona relativamente acomodada, en un enclave diplomático o en una urbanización privada, proyectará una cierta imagen e influirá en cómo se percibe a la organización.

Uno o varios inquilinos

La ventaja de varios arrendatarios (o inquilinos) es que la presencia de otras personas ofrece sensibilización y protección extra. Algunas de las ventajas de la fuerza en los números puede obtenerse si varias organizaciones ocupan recintos cercas unas de otras. La ONU está agrupando, cada vez más, sus oficinas en un solo lugar, tanto por razones de seguridad como por motivos de costo, y algunas ONG han seguido el ejemplo. Hay ventajas obvias de un lugar conjunto: el costo de seguridad y los servicios de guardias pueden compartirse y habrá más gente alrededor para proveer vigilancia informal y para ofrecer ayuda en caso de una emergencia. Pero también hay riesgos. Los recintos agrupados tienden a convertirse en comunidades privadas (o cerradas) separadas del entorno social más amplio, y la concentración de posibles objetivos significa que un ataque tendrá un impacto más grande si tiene éxito. Asegurarse que las estrategias de aceptación y las consideraciones de imagen se comparten con otros arrendatarios (o inquilinos). Los recintos alquilados de forma individual por una organización pueden estar bajo su control absoluto.

A menudo es aconsejable alquilar un espacio de oficina o apartamento en un piso bajo, pero no en la planta baja (la planta baja es más vulnerable a intrusos y los pisos altos pueden estar fuera del alcance de equipos de emergencia y ser difíciles en caso de necesidad de escapar, por ejemplo en caso de incendio). Además, si el tejado o azotea es accesible, quizás desde un edificio vecino, elegir el apartamento justo debajo de la azotea puede ser arriesgado. Si elegir un edificio de apartamentos aumenta o disminuye el riesgo depende mucho de la estabilidad y la cohesión social de su población residente. Si ésta es alta, probablemente habrá un buen esquema de vigilancia vecinal implícita. Si es baja, puede haber una falta de interés general en la seguridad de los vecinos y los extraños pueden tener acceso fácil al edificio.

Consideraciones de género

En algunas circunstancias puede ser culturalmente inaceptable o simplemente

inseguro para las colegas mujeres – nacionales o internacionales – vivir solas, pudiendo ser necesario encontrar alojamiento compartido que sea adecuado para las colegas mujeres y que no contradiga las normas sociales. Considerar tener alojamiento separado para el personal femenino y masculino. (Para obtener más detalles, ver la sección sobre consideraciones de género en la evaluación de riesgos en el Capítulo 2).

El propietario

Tratar de averiguar lo máximo posible acerca del propietario: su ocupación, antecedente social, el posible rol en la comunidad local, su afiliación política y otros. En la medida de lo posible, tratar de evitar alquilar a una persona que está envuelta en negocios sospechosos, alguien que es políticamente prominente o alguien que es un líder (o pariente cercano de uno) de una de las parte de un conflicto. En algunos contextos la afiliación del clan del propietario será también importante. La tradición tribal en cuanto a que un anfitrión tiene el deber de proteger a sus invitados puede entrar en juego si el propietario ve a sus inquilinos como invitados. En otros lugares el hecho que el propietario pertenece a un grupo minoritario podría constituir un factor de riesgo.

En la práctica, será necesario equilibrar varias consideraciones. Rara vez se podrá encontrar la elección perfecta. Hay que sopesar las ventajas y desventajas de cada lugar desde el punto de vista de la seguridad, a la luz de cómo se percibirá a la organización, su estrategia de seguridad y los planes de contingencia. Una

Ejemplo de un caso: un recinto seguro en Osetia

Por razones de seguridad una organización de ayuda decide reubicarse de Ingushetia al norte de Osetia. Cuando buscaba un recinto seguro observó que el personal internacional de otra organización residía en apartamentos (es la política de las organizaciones buscar su propio alojamiento). La organización tiene recelos de las entradas y los pasajes oscuros alrededor de los apartamentos y decide buscar un recinto donde se puede combinar las oficinas con las residencias, con estacionamiento para los vehículos y el sistema de telecomunicaciones establecido. El logísta encuentra lo que parece el lugar ideal en cuanto a acceso y espacio. El personal femenino, no obstante, expresa sus preocupaciones sobre el vecindario. Tras averiguaciones, la organización se entera que en realidad hay actividad criminal en esa zona. Finalmente, una persona local, quien ya había actuado como asesor para otra organización, encuentra un recinto en las afueras de la ciudad. El edificio cumple con los requisitos necesarios de seguridad; la zona es relativamente acomodada, con muchos perros guardianes y alta sensibilidad de la seguridad.

vez que se ha elegido un recinto, identificar sus puntos débiles y abordarlos. ¿Cuáles son los aspectos fuertes y las deficiencias físicas del recinto desde el punto de vista de la seguridad? ¿Qué es aceptable, y qué tiene que mejorarse? ¿Permitirá el propietario que se hagan mejoras físicas? ¿Cuánto costarán estas mejoras, y se pueden costear? Antes de firmar el contrato de alquiler, negociar en detalle el permiso para hacer alteraciones al inmueble en aras de aumentar su seguridad. Esto debe figurar también por escrito en el contrato de alquiler.

9.2 Refuerzo del perímetro físico

9.2.1 El perímetro exterior

Hay varios factores a tener en cuenta cuando se considera el perímetro exterior del recinto. Si hay vegetación al acercarse al recinto o en el perímetro exterior, esto ofrece escondite para los ladrones o asaltantes; hay que podarla baja o cortarla o reemplazarla con arbustos espinosos. Considerar si la basura y los escombros van a ser un impedimento más para un asaltante, o ayudará a una persona con malas intenciones monitorear o tener acceso al edificio, y si serán obstáculos para los guardias. Si hay riesgo de que se pueda colocar un explosivo, habrá que sacar todos los escombros y la basura.

Cercar el recinto con un muro aumenta la protección. Los muros deben ser por lo menos de 2,5 metros de alto y la parte superior se puede cubrir con alambre de púa o vidrios rotos. Si hay árboles que se pudieran utilizar para subirse al muro, hay que ver la manera de evitarlo. Los muros altos sirven de poco si los portones son débiles ya que son fáciles de escalar o sólo están asegurados con un candado y una cadena, pudiéndose romper ambos fácilmente. Asegurarse que el portón tiene una mira para ver quién entra sin tener que abrirlo. En algunas circunstancias – por ejemplo, si una zona es propensa a la violencia de la muchedumbre o si los robos armados son un riesgo – puede ser buena idea tener un segundo punto de salida; éste también debe estar asegurado contra las incursiones.

Una buena iluminación puede reducir ciertos riesgos, pero también puede dar más prominencia al recinto y llamar la atención sobre el hecho de que puede haber algo dentro que merece la pena proteger. Las luces con sensores que sólo se encienden cuando alguien se acerca puede ser una buena solución, si bien, como cualquier iluminación dependen de un suministro de electricidad fiable. Lo ideal es que las luces iluminen solamente las partes oscuras dentro del recinto, preferentemente a todo el inmueble o sus ocupantes. En ausencia de electricidad, o si a menudo hay cortes de luz, considerar el uso de un generador, especialmente si esto es de todos modos una práctica común dentro del vecindario. Una alternativa menos cara y más modesta es la colocación estratégica de linternas para huracanes, si hay un guardia que las

monitoreen. La iluminación mediante energía solar está siendo cada vez más común y económicamente asequible. Recordar que las luces de seguridad son sólo realmente útiles si hay alguien presente para monitorear la zona.

Si la identificación (el logo) de la organización debe ponerse o no en el perímetro exterior depende de las circunstancias, y si hacerlo reducirá o aumentará los riesgos. Como regla general, los logos son apropiados cuando hay un alto grado de aceptación del trabajo y la presencia de la organización. Si se muestra o expone un distintivo de la organización, agregar una traducción y tal vez una breve mención de su misión en el idioma local.

Si por un período de tiempo indeterminado no se ocupa un recinto, alguien del personal debe visitar regularmente el recinto para encender y apagar las luces y abrir y cerrar las persianas a fin de dar la impresión que el recinto está en uso.

Estacionamiento de los vehículos

Donde el vandalismo, el robo de vehículos, la violencia de muchedumbres, gentío o pandillas o las bombas son una amenaza, los vehículos deben estacionarse, en todo momento, dentro del recinto. Cuando se elige un recinto asegurarse que hay espacio suficiente para estacionarlos. Los vehículos deben mantenerse cerrados con llave cuando no están en uso, y debe haber procedimientos a seguir para controlar los vehículos, la distribución del estacionamiento y el uso en caso de emergencia. Como regla general, la distribución de los estacionamientos y el combustible debe de facilitar la salida del recinto, por ejemplo, asegurarse que los depósitos de gasolina están llenos al final de cada día, y que están estacionados de tal manera que son rápidos de cargar y fácil de salir.

9.2.2 El perímetro interior

Caminar alrededor del edificio con “ojo de intruso” en busca de los puntos débiles, en especial las puertas y las ventanas. Todas las puertas de entrada deben ser fuertes, incluyendo los marcos y las bisagras. Evitar o reemplazar las puertas que contienen partes de vidrio, pero hay que instalar una mira, y una cerradura primaria y auxiliar en las puertas exteriores. En el interior instalar una cadena de seguridad y un cerrojo con pestillo o una barra fuerte a lo ancho de la puerta. Candados resistentes en el interior, en la parte superior e inferior de la puerta, añaden seguridad adicional, especialmente si se sueldan los anillos del candado. No instalar los botones de alarma o teléfonos cerca de la puerta de entrada donde el intruso puede bloquear el acceso a estos.

Las ventanas se pueden proteger con barras, rejas o persianas, especialmente en la planta baja (siempre que sean fáciles de abrir desde adentro en caso de emergencia). Comprobar si es fácil alcanzar la ventana de un piso alto

y responder como corresponde. Los arbustos espinosos colocados debajo de las ventanas de la planta baja pueden impedir el acceso. Asegurarse que las barras y las rejas no se pueden desatornillar o quitar desde afuera. Comprobar si es posible entrar a la casa a través de las puertas del garaje, un sótano o bodega o por la ventana de un baño. En la noche, rutinariamente cerrar las cortinas para dificultar que observen quién y cuántos hay en el interior. Al salir, dejar una luz encendida para dar la impresión de que hay alguien. Verificar con regularidad que todas las cerraduras y los cerrojos o pestillos están en buenas condiciones y rutinariamente cerrar con llave todo por la noche o antes de irse a la cama. Limitar el número de llaves disponibles y controlar atentamente quién tiene acceso a ellas.

En caso de incendio, intrusión o disturbios, puede necesitarse una salida alternativa de la casa. La salida de emergencia, incluyendo cualquier barra o reja, deben ser fáciles de abrir desde adentro. Si ya hay barras, deben modificarse para permitir la salida desde el interior. Esto se puede hacer poniendo bisagras a las barras y utilizando un candado para asegurarlas, y asegurar que los ocupantes tienen rápido acceso a la llave del candado.

Las alarmas contra ladrones y las cámaras de circuito cerrado de televisión (CCCTV) o vídeo vigilancia, son poco comunes en la mayoría de los contextos de ayuda. Ambas dependen normalmente de suministro eléctrico, aunque algunas alarmas contra ladrones funcionan con pilas. Las cámaras de vídeo vigilancia (o CCVTV) ofrecen poca disuasión si los intrusos no saben lo que es y lo que hace, o si hay poca probabilidad de que sean detenidos. Los aparatos de muy alto decibelios pueden ser dispositivos de protección altamente eficientes. De operación remota y actuando direccionalmente, crean un sonido que es insoportable (pero no daña los oídos) y detendrá eficazmente a un intruso o incluso a gentes causando disturbios y evitará que se aproximen más al recinto. Tienen protección contra sabotaje y funcionan con pilas.

Aquí se justifica una nota sobre la seguridad básica en caso de incendio. Fijar detectores de humo y de monóxido de carbono y proveer extintores de fuego en la cocina y en cada piso. Los incendios eléctricos y de aceite requieren extintores de CO_2 o de polvo -químico seco-; para otros tipos de fuego utilizar un extintor de espuma o agua. Inspeccionar los extintores y revisarlos por lo menos una vez al año. Identificar salidas de emergencia y asegurar que, cuando están cerradas con llave desde adentro, pueden abrirse en un instante. En edificios más grandes, organizar con regularidad ejercicios de simulacro de incendio, especialmente si hay una alta rotación o cambio de personal. Asegurarse que las estufas a gas tienen ventilación apropiada, y comprobar si tienen acopladores termales (dispositivos que impiden que el suministro de gas se encienda sin una llama piloto u otra forma de

encendido). Las estufas sin acopladores termales no deben dejarse solas, y no deben usarse durante la noche.

9.2.3 La habitación segura

Una habitación segura es un lugar donde uno se puede refugiar rápidamente de los intrusos; no es lo mismo que un refugio contra las bombas, y no será a prueba de bombas o proyectiles. Debe ser de fácil y rápido acceso, y preferentemente situada en el centro del edificio. Alternativamente, un piso superior se puede convertir en un espacio seguro instalando una reja en la escalera, la cual se cierra con llave por la noche. Las habitaciones seguras deben tener la puerta reforzada, un teléfono u otros medios de comunicación (de preferencia no interrumpible), para poder hacer llamadas de socorro, y una lista de números de contacto más importantes, más una linterna o velas y fósforos. Considerar guardar algo de agua, alimentos y artículos sanitarios en la habitación segura.

El objetivo de una habitación segura es proteger a las personas, no a los bienes. Si se pone todo en la habitación segura probablemente sólo alentará a los ladrones para esforzarse más en penetrar en ella. Dejarles algo para robar, o todo.

9.3 Gestión de la seguridad del recinto

La seguridad del recinto es responsabilidad de todos. Todos deben permanecer atentos y notificar cualquier cosa sospechosa o fuera de lo común, así como infracciones de los procedimientos de seguridad (dejar las puertas y ventanas abiertas y las llaves tiradas por cualquier lugar). Tratar de cultivar buenas relaciones con los vecinos sin ser demasiado intrusivo. Es más probable que la gente actúe al ver algo sospechoso si se ha establecido una relación básica y los vecinos conocen, por lo menos, un poco de uno.

9.3.1 Guardias

Las organizaciones de ayuda comúnmente utilizan guardias diurnos y nocturnos para sus residencias, almacenes y oficinas. Los guardias pueden ser contratados directamente por la organización o a través de un proveedor local. Muy a menudo, sin embargo, los guardias son ineficaces porque no están entrenados, están mal instruidos, mal equipados y mal gestionados y son mal pagados. No es raro encontrar una cama en la caseta del guardia de los recintos de organizaciones de ayuda, lo que prácticamente garantiza que el guardia se dormirá durante su turno de vigilancia. Durante el día los guardias pueden estar ocupados haciendo otras cosas, y pueden distraerse. Cuando se contratan guardias, hay que proveerles con términos de referencia claros y estipularlos como parte del contrato.

Cuando se recluta y se lleva la gestión de los guardias, hay que considerar lo siguiente:

- Elegir a una persona físicamente apta para el puesto.
- Obtener referencias fiables, y si es posible reclutar personal del vecindario –inmediato–. Esto asegurará que están familiarizados con el barrio y sus ocupantes regulares, y aumentará su motivación para identificar a los delincuentes potenciales.
- Los principales ocupantes de un edificio necesitan poder comunicarse con el guardia. Averiguar las capacidades y conocimientos idiomáticos de los potenciales reclutas.
- Contratar y poner suficientes guardias como para hacer frente a por lo menos dos intrusos que trabajan juntos.
- Igual que con todo el personal, asegurarse que los guardias reciben una introducción completa a la organización.
- Si el guardia tiene que cargar un arma (mortífera u otra), las circunstancias conforme a las cuales puede utilizarla, debe estar regida por el contrato firmado con el individuo o el proveedor del guardia, y debe reflejar la política de seguridad de la organización. Se recomienda que tales políticas sean revisadas por el asesor legal de la organización. Incluir estipulaciones contractuales contra el uso de sustancias nocivas o perjudiciales (por ejemplo, alcohol) mientras está de turno, y contra otros trabajos que realice y que pueden afectar el desempeño de las responsabilidades del guardia.
- Proveer equipo, instrucción y capacitación esencial: ropa para la lluvia, linternas, un silbato u otra alarma, y una radio portátil o teléfono en la caseta del guardia. Proveer un libro de registro con instrucciones de llevar un registro y de informar, así como una lista de números de contacto. Darle instrucciones claras y formación de cómo tratar a los visitantes, y qué hacer si los guardias se enfrentan a un intruso. Dar instrucciones claras sobre el monitoreo de los alrededores, patrullas en el recinto y las reglas con respecto a portones, puertas, ventanas y llaves.
- Normalmente, los guardias deben tener acceso solamente al perímetro exterior, no al interior, especialmente en un inmueble residencial. En el recinto de la oficina deben tener acceso a los corredores, escaleras y el tejado, pero no necesariamente a las oficinas mismas.
- En barrios donde el robo armado es un alto riesgo, considerar procedimientos de despliegue, como un horario de inspecciones rutinarias alternado con rondas a horas menos predecibles. Repartir a los guardias, con por lo menos uno en una posición donde no puede ser fácilmente observado y dominado, por ejemplo en la azotea.
- Estar de guardia por períodos largos puede ser aburrido, especialmente si no pasa nada, y los guardias pueden dejar de estar atentos y distraerse.

Tratar de mantenerlos alerta: hablar con ellos, mostrar interés por ellos y preguntarles cómo se encuentran y qué piensan de la situación en el vecindario.

Otros tres grupos desempeñan también una función directa e importante en la seguridad del recinto: recepcionistas, telefonistas, familiares y personal doméstico y limpiadores de oficinas. Las/los recepcionistas deben monitorear a los visitantes y las llamadas telefónicas y las cartas y los paquetes que llegan, y notificar cualquier cosa o persona que podría suponer una amenaza. Los familiares de los miembros del personal deben ser conscientes de la seguridad de las residencias, igual que el propio personal, y el personal doméstico, incluyendo jardineros, no deben dejar entrar a personas desconocidas, no deben dar información a personas que no se conocen, dar detalles de la distribución o diseño interno de las oficinas o permitir que se dupliquen sus llaves. Cualquier cosa inusual debe informarse inmediatamente.

Formados específicamente como guardias, los perros pueden ser una excelente alerta temprana y a menudo un factor disuasorio. Recordar que si un perro es potencialmente peligroso para las personas desconocidas, hay que tomar medidas de control para proteger a los visitantes legítimos y al personal.

9.3.2 Llaves

Las cerraduras y las llaves son útiles solamente cuando hay un procedimiento y control estricto. Llevar un registro de quién y qué llaves tiene. El número de llaves, y el acceso a ellas, debe ser controlado estrictamente. Si hay duda, cambiar las cerraduras. Las llaves se deben poder identificar, generalmente con un código. Las llaves extra deben guardarse en una caja exclusiva para llaves con el frontal de vidrio fácil de romper en caso de emergencia. Todo el personal que tenga llaves, incluyendo el personal doméstico, debe ser claramente advertido que:

- Las personas deben llevar siempre la llave consigo y no dejarlas sobre los escritorios, en los vehículos o en chaquetas o bolsas que queden fuera de la atención necesaria.
- Nunca se deben duplicar las llaves, excepto bajo instrucciones específicas de la administración de la organización.
- Cualquier pérdida de llaves debe ser notificada inmediatamente.

Por otra parte, el ser demasiado estrictos puede ser perjudicial, por ejemplo, si el personal no puede escapar de un edificio porque no tienen la llave de la salida de emergencia, o no pueden responder a una llamada de emergencia de colegas porque las llaves del vehículo están guardadas bajo llave y el logísta vive al otro lado de la ciudad.

Otras medidas técnicas de control de acceso incluyen las tarjetas de acceso magnéticas, los cerrojos codificados (un sistema electrónico de control de acceso que permite la entrada sólo a aquellos que conocen la clave), lectores magnéticos, tarjetas inteligentes y dispositivos biométricos. Algunos de estos sistemas pueden ser caros, y algunos no funcionarán si el suministro de electricidad se corta o el mecanismo funciona mal.

9.3.3 Gestión del acceso

El control del acceso generalmente tiene dos funciones: establecer el propósito y la legitimidad de un visitante, y asegurar que los visitantes no constituyen una amenaza. La manera en que se maneja el acceso, es delicada, y afectará cómo se percibe a la organización. En términos generales, la mayoría de los visitantes serán bienvenidos, aunque en algunas circunstancias el acceso puede ser controlado de forma muy estricta; los visitantes pueden ser desalentados de manera enérgica, o dirigidos a un edificio separado lejos de la instalación principal de la organización. En cualquier caso, es de gran ayuda tener un espacio de espera dedicado para los visitantes. Éste debe ser fácilmente visible al personal de seguridad y la recepción. Debe tener acceso a servicio higiénico (inodoro, lavabo), pero no se debe dar acceso al edificio a ningún visitante sin el permiso previo para entrar.

Hay grados de control de seguridad. Por ejemplo, el hecho que los visitantes firmen un libro de entrada y salida, no es precisamente una medida de seguridad en sí, porque todavía pueden entrar. Los procedimientos estándar más estrictos incluyen:

- Todos los empleados dentro del recinto llevan de forma visible una tarjeta de identificación con una foto. Éstas se devuelven al terminar su contrato o trabajo.
- Todos los visitantes muestran su identificación.
- Todos los visitantes reciben una tarjeta de identificación o pase, que deben devolver al salir.
- No está permitido entrar a ningún visitante, salvo autorización expresa de la persona a quien viene a ver o que acepta verlo.
- No se permite la entrada a ningún visitante salvo que vaya acompañado por un miembro del personal.

Aún existen procedimientos más estrictos que incluyen la revisión rutinaria de las bolsas y el registro corporal electrónico o manual (para ello se necesitan guardias mujeres y entrenamiento especial). Las oficinas más grandes, normalmente en ciudades más grandes, pueden controlar el acceso con la instalación de puertas o puertas giratorias que operan con tarjetas magnéticas.

En entornos de alto riesgo cualquier persona desconocida, no autorizada o que no puede presentar una identificación convincente no debe ser autorizada a entrar. La inspección inicial para establecer si un visitante puede representar una amenaza debe, por tanto, hacerse en el perímetro exterior antes de su admisión al recinto. Sólo cuando se considera que un visitante no representa una amenaza, se debe dejar entrar. Establecer el propósito exacto de la visita, contactar al departamento de la persona a quien viene a ver, y el registro y la emisión de un pase de visitante, pueden hacerse como una segunda medida distintiva dentro del recinto, minimizando así el número de personas que están esperando en la entrada principal. El guardia debe recibir instrucciones de contactar a un supervisor en caso de duda.

Política de acceso: preguntas a considerar

- ¿Están permitidos los vehículos de los visitantes en el recinto? Si es así, ¿dónde deben estacionar? Por ejemplo, si hay amenaza de bombas asegurarse que en el recinto no hayan vehículos que no son de la organización, y considerar impedir que los visitantes estacionen alrededor del recinto. También se puede instruir a los guardias para que registren los vehículos, aunque ésta es una tarea muy específica y necesita de capacitación para hacerlo eficazmente.
- Si los visitantes vienen acompañados de sus guardaespaldas ¿están éstos autorizados a entrar también? Y si es así, ¿con o sin armas? ¿Se es responsable en el caso de un atentado contra la vida del visitante cuyos guardaespaldas no fueron permitidos entrar? Considerar tener la reunión en un anexo del edificio o baranda donde los guardaespaldas pueden estar permitidos.
- Pensar sobre el acceso de servicio, incluyendo personal de mantenimiento, reparaciones y servicios públicos, y entregas. ¿Se debe permitir al personal de servicio en el recinto en ausencia del personal responsable o gestor? ¿Puede planificarse y programarse su llegada? ¿Qué tipo de identificación deben proveer? En el caso de vendedores callejeros, advertir a los guardias y al personal doméstico de hacer las compras fuera del recinto.

9.3.4 Llamadas y cartas amenazantes

Las llamadas problemáticas pueden ir desde llamadas de bromas bastante inocentes a llamadas de acoso sexual y amenazas de bombas. El personal que recibe llamadas telefónicas difíciles debe:

- Insistir que la persona que llama se identifique y establecer el propósito de la llamada;
- Dar la menor información posible sobre ellos y tratar de obtener la mayor información posible del que llama;
- No dar ninguna información sobre sus movimientos, cuándo van a estar dentro o salir, y si están solos o no;

- Pedir un número al cual puedan llamarles; y
- Notificar todas estas llamadas al supervisor de la seguridad.

Las llamadas de acoso sexual pueden detenerse a veces si uno de los residentes hombres responde al teléfono. Si el que llama persiste, cambiar el número de teléfono. El personal femenino en particular no debe poner sus números de teléfono en sus tarjetas de visita.

En el caso de llamadas amenazantes, permanecer tranquilo y cortés. Si la amenaza es vaga y general tratar de obtener más detalles acerca del motivo, el objetivo preciso y si el problema se puede resolver de otra manera. Si la llamada es amenaza de bomba, la pregunta clave es cuándo y dónde explotará la bomba. Decir el nombre de la organización, seguido de 'tenemos varios recintos – ¿de cuál habla usted?, y conseguir que la persona que llama confirme el objetivo en cuestión. Preguntar la razón de la amenaza, y escuche con atención. Explique que hay muchas personas dentro y alrededor del edificio que serán heridas si explota la bomba. Tratar de escribir exactamente lo que se dice, o tratar de memorizarlo bien. Prestar atención a cualquier pista sobre la identidad de la persona que llama: hombre o mujer, tono de voz, agitada o calma, idioma y acento y ruidos de fondo específicos. Salvo que se está absolutamente seguro que la amenaza no es real, evacuar inmediatamente el edificio.

Si la oficina recibe una carta amenazante, debe tratarse seriamente e informar rápidamente a los responsables superiores o gestores senior, las autoridades apropiadas y otras organizaciones en la zona. Cualquier amenaza constituye un incidente de seguridad y debe notificarse.

9.3.5 Cartas y paquetes sospechosos

Aunque no es una amenaza común para las organizaciones de ayuda humanitaria, es posible que una carta o un paquete que se entrega, puede estar deliberadamente contaminado con un componente químico venenoso o una sustancia biológica (como ántrax), o que contenga explosivos. Los posibles indicadores son restos de polvo en el sobre, un olor extraño y, en el caso de una bomba, un sonido de tictac o alambres visibles. El paquete puede ser inusualmente pesado para su tamaño, la dirección puede estar mal escrita o el correo puede estar dirigido a alguien que ya no trabaja para la organización. Puede faltarle el franqueo postal o el franqueo postal ser excesivo, indicando que no pasó por una oficina de correos para determinar el costo del franqueo postal.

Cualquiera carta o paquete de este estilo debe dejarse donde está, desalojar la habitación y alertar al personal de seguridad. Cualquier persona que haya manipulado el objeto necesita ser identificada y debe lavarse inmediatamente, especialmente las manos con jabón. Puede que sea necesario destruir

o abrir la carta o el paquete lo que correrá a cargo del personal de seguridad especialmente formado y con el equipo apropiado (para evitar la contaminación con sustancias venenosas como mínimo se requieren guantes que protejan totalmente, y máscaras protectoras, ya que algunas sustancias penetran el cuerpo mediante inhalación).

9.4 Espacios del recinto vulnerables a amenazas terroristas

La mitigación de una amenaza de ataque terrorista es costosa y generalmente necesitará de asesoramiento y apoyo especializado. Algunas de las amenazas más comunes y posibles incluye disparos al personal dentro del edificio, desde afuera del perímetro; un atentado suicida a la entrada del edificio; un automóvil o camión bomba en el perímetro o embestido contra el portón de entrada; atacantes armados que llevan explosivos peleando por entrar al edificio; y un visitante que deja una paquete bomba en el edificio. Al enfrentarse a tales amenazas, la primera pregunta debe ser: ¿debemos estar aquí si la amenaza es tan grande?

Los diferentes elementos listados aquí que ayudan a fortificar los recintos tienen importantes implicaciones para la elección del recinto. Es improbable que un edificio satisfaga todos los requisitos, lo que hace que ciertas vulnerabilidades necesitarán ser abordadas y solucionadas. En general, el edificio debe tener las siguientes características:

- No debe estar conectado a espacios que la organización no puede controlar, como una vía pública. El edificio debe estar situado a una cierta distancia de estos espacios.
- Las entradas principales al edificio no están directamente en una línea de fuego desde un espacio que la organización no puede controlar.
- Las oficinas están separadas de los almacenes y garajes a los cuales tienen acceso los vehículos, y tienen su propio perímetro de seguridad.
- Hay un perímetro exterior que reduce el número de puntos de acceso al espacio y al recinto.
- Evitar los garajes subterráneos. Una bomba debajo del edificio puede causar cuantiosos daños. Si se usa un garaje subterráneo, solamente al personal (y en circunstancias muy excepcionales, los visitantes) debe permitírsele acceso; considerar agregar barreras de acceso a vehículos.
- Establecer espacios de estacionamiento y espacios para que descienda el personal visitante fuera del perímetro externo.

Deben fijarse medidas que limiten la velocidad en las vías de acceso a todos los puntos principales de entrada en el perímetro exterior, para impedir que los vehículos aceleren y se estrellen contra la entrada. Se puede instalar

equipo especializado, o alternativamente usar barriles rellenos de gravilla o piedras o grandes maceteros de cemento armado con flores o plantas, dispuestas de forma encadenada todas juntas. Si el perímetro exterior está cerca del edificio, poner medidas de distanciamiento adicionales como bloques de cemento armado o arbustos/plantas en bloques de cemento armado. Mientras más lejos del edificio ocurre una explosión, más disminuye su impacto. Es deseable una distancia de 30 metros desde el edificio, pero no siempre es viable. Si es posible, separar la entrada para el personal de la entrada para los visitantes, así como el estacionamiento para personal y los visitantes. Aun así, los vehículos del personal deben inspeccionarse cuidadosamente, en caso que el vehículo de un miembro del personal ha sido cargado secretamente con explosivos para detonarlos por control remoto, o un terrorista suicida ha requisado el vehículo. Los vehículos inspeccionados y los visitantes autorizados deben entrar al edificio desde el perímetro exterior.

Tratar de asegurar un espacio despejado entre el perímetro exterior y el interior de por lo menos 10 metros. Si los vehículos o los visitantes tienen que desplazarse dentro de ese espacio, establecer un corredor para su paso. Cualquier intento de moverse fuera de los corredores designados debe dar lugar a una respuesta inmediata del personal de seguridad. Dentro del edificio separar espacios que son accesibles para los visitantes de los espacios que están dedicados sólo para el personal. Todos los visitantes (y posiblemente todo el personal) deben pasar nuevamente por controles al entrar, y se debe registrar cualquier bolsa; el recibidor de la entrada debe ser lo suficientemente grande como llevar a cabo esto, y no debe estar conectado a otros espacios en caso que ocurra una explosión.

Si es posible, crear habitaciones amortiguadoras en ambos lados del edificio para mitigar los efectos de la explosión de una bomba. Dentro de las habitaciones, las personas no deben sentarse en línea directa frente a una ventana. Las películas de protección contra explosiones de buena calidad reducen el riesgo de vidrios rotos esparcidos por el aire, y objetos de afuera del edificio que vuelan por el aire, como cubos de la basura, bancos o macetas, los cuales deben fijarse de manera sólida al suelo. El reacondicionamiento de edificios para soportar las ondas explosivas es caro y toma tiempo, aunque se debe considerar reforzar ciertos espacios como el recibidor de la entrada, donde es más probable que ocurra una explosión.

9.5 Contravigilancia

Un ataque o asalto serio probablemente necesitará planificación anticipada. La contravigilancia puede identificar una amenaza durante la fase de

planificación, antes que tenga lugar el ataque.[2] Las fases de planificación de un ataque normalmente incluyen:

- Selección inicial del objetivo.
- Vigilancia previa al ataque.
- Planificación del ataque.
- Ensayo del ataque, tal vez incluyendo sondeos y vehículos en movimiento.

En los términos más simples, la contra vigilancia significa observar si se está siendo observado. Esto incluye:

- Identificar los posibles puntos de observación, y señalando éstos al personal.
- Instruir a los guardias que patrullen los potenciales puntos de observación.
- Instruir a todo el personal de estar alerta sobre cualquier comportamiento que indica observación activa del recinto o su tráfico, como un mismo vehículo pasando frecuentemente o estacionado cerca por períodos largos, y peatones merodeando cerca del recinto.
- Desarrollar relaciones con los vecinos y los dueños de las tiendas locales. Preguntarles si han visto algún comportamiento sospechoso o individuos poco familiares cerca del recinto.
- Variar las rutinas y las rutas que se toman hacia y desde la oficina.

Aunque la contra vigilancia puede tener una connotación militar no muy agradable en cuanto al factor humanitario, no requiere medidas y materiales de protección pesados o el uso de la fuerza. De hecho, puede ser una parte útil de una estrategia de aceptación, que requiere, como lo hace, interacción y comunicación con la gente local. Pertenecer a la comunidad, observar y estar familiarizados con los alrededores y los vecinos, puede potencialmente rechazar y proteger de las amenazas – y los vecinos pueden ayudar en este esfuerzo.

9.6 Sitios de distribución

Una serie de medidas pueden aumentar la seguridad para el personal de las organizaciones de ayuda y los beneficiarios en los puntos de distribución.

- Entender a los beneficiarios. Es importante saber qué piensan de la distribución. ¿Están desesperados por los artículos que se les distribuyen? ¿Hay tensiones potenciales entre los beneficiarios? ¿Es posible o probable la interferencia política? ¿Hay elementos que pueden tener un interés en manipular la distribución?

2 Esta sección se inspira en 'Counter-surveillance and Surveillance Detection', Presentación de John Schafer, Director de Seguridad de, InterAction, enero de 2010.

- Tener un perímetro bien definido y apropiado para la situación; en algunos casos, cercar o poner muros puede ser necesario, en otros, barreras o vallas de algún tipo pueden ser aceptables, con monitoreo adicional.
- El punto de distribución debe estar en un lugar donde no se impide el tráfico (tanto de vehículos como peatonal). No debe invitar o atraer a espectadores o transeúntes no deseados.
- Debe haber un punto de entrada y un punto de salida. Hay que manejar bien la aglomeración de gente en el punto de entrada de modo que la organización pueda separar rápidamente los beneficiarios legítimos de los ilegítimos. – se debe tener un plan y personal a mano para confrontar o gestionar con individuos indisciplinados. Los puntos de salida se deben manejar con igual detalle, asegurando que los beneficiarios pueden salir del sitio de distribución de manera segura y ordenada. El personal y las autoridades deben asegurarse que la gente (incluyendo miembros de las familias que pueden venir a ayudar a llevar la carga) no se aglomere e impida la salida. Es muy importante mantener a la gente circulando. Las organizaciones deben tener presente los aspectos de protección potencial de aquellos que salen del lugar de distribución, especialmente las mujeres y los niños.
- Dentro del sitio de distribución, la organización debe tener un proceso claro que permite que la gente circule rápidamente – pueden ocurrir problemas cuando la gente se ve forzada a esperar en grupos. Tener presente cómo se empaquetarán los artículos distribuidos. ¿Podrán las personas que los reciben llevarlos de manera que no los haga vulnerables cuando salen del sitio de distribución? Pensar en maneras que podrán hacer menos evidentes o visibles a estos artículos mientras los beneficiarios viajan a sus hogares.

Capítulo 10
Multitudes, muchedumbres y saqueo

En entornos tensos y de contienda, una multitud de gente se puede volver amenazadora o violenta. Esto puede llevar al saqueo de bienes y agresión contra el personal. Los escenarios comunes son los disturbios civiles, la violencia étnica o comunal, los desórdenes en torno a las distribuciones de ayuda y soldados o grupos armados saqueando por doquier. Este tipo de violencias puede surgir espontáneamente, pero también puede ser planeada e instigada.

10.1 Monitoreo y análisis de las situaciones

Anticipar la violencia de las multitudes y muchedumbres no es una ciencia exacta. Sin embargo, esta posibilidad necesita considerarse como parte del monitoreo y el análisis de la situación – a nivel nacional de forma genérica (a menudo con un riesgo más elevado en las ciudades), o a nivel de las operaciones locales (especialmente en campamentos de personas desplazadas o en barrios marginales). La creciente tensión y frustración suele detectarse con anterioridad. Las poblaciones locales, que están informadas por los medios de comunicación locales y circuitos informales de información, son a menudo conscientes de que algo está fermentando, aunque no están necesariamente mejor situados para predecir lo que sucederá, cuándo y dónde. Debe observarse que las situaciones tensas pueden darse como resultado de un evento particular como durante una distribución (por ejemplo, una disputa sobre el lugar en la cola, quejas de fraude) – incluso en ausencia de factores predictivos, siempre debe haber planes para reducir las tensiones que surgen (por ejemplo, siempre tener artículos adicionales para distribuir, personal dedicado para observar y monitorear el estado de ánimo de los que están en la cola).

Considerar si la organización eso podría ser un objetivo, y dónde está potencialmente expuesta. ¿Cuál es la causa de la tensión, y hacia quién está dirigido el resentimiento? ¿Son los extranjeros o las organizaciones de ayuda el objeto? ¿Pueden las autoridades locales desviar el resentimiento dirigido a ellas hacia los extranjeros y las organizaciones de ayuda? ¿Corre más riesgo el personal local debido a su identidad étnica o social? ¿Ha habido algún disturbio público en el pasado? Si es así, ¿dónde comenzó, cómo se desarrolló? ¿Hay una pauta que podría repetirse? ¿Está la organización expuesta indirectamente, por ejemplo porque las oficinas o almacenes están cerca de una zona donde se llevan a cabo demostraciones, o está situada en un vecindario minoritario? ¿Tiene que viajar el personal a través de zonas que podrían ser zonas de tensión?

Ejemplo de un caso: asalto a las oficinas del PMA

El 30 de julio de 2006, una muchedumbre asaltó el edificio del PMA en Beirut, Líbano. Esa mañana las demostraciones contra Israel y los Estados Unidos se volvieron protestas dirigidas contra la ONU. Sintiéndose seguros en sus oficinas y del perímetro de entrada, el personal continuó trabajando, incluso mientras los que protestaban trataban de penetrar en el edificio. Sonaron las alarmas cuando la muchedumbre irrumpió en el recinto, y el personal de seguridad instruyo a los trabajadores humanitarios que se encerraran con barricadas dentro de las oficinas del PMA. Cuando la situación escaló a niveles más violentos, los oficiales de seguridad apresuraron al personal a bajar por las escaleras de atrás hacia un estacionamiento subterráneo, donde se ocultaron en vehículos cerrados con llave. Finalmente se controló la situación; aunque hubo algunas lesiones menores, dos pisos de las oficinas fueron destrozados. Este incidente muestra cómo una situación que puede parecer rutina, en este caso las protestas callejeras, pueden rápidamente volverse en una amenaza seria.

Las tensiones que se han estado acumulando por un largo tiempo pueden estallar súbitamente en violencia tras un evento que las activa. Los posibles desencadenantes pueden ser identificados, por ejemplo, la decisión de poderes extranjeros para intervenir militarmente, una súbita crisis económica como consecuencia de las condiciones del comercio internacional o la decisión del gobierno de cortar los subsidios para artículos esenciales como alimentos o combustibles, o cerrar un campamento de refugiados antes que la gente esté dispuesta de volver a sus hogares. Otros no pueden predecirse pero se pueden reconocer como probables desencadenantes por ejemplo el arresto o asesinato de una figura prominente.

10.2 Acción preventiva

Mientras más información falsa o errónea se propaga acerca de la organización, mayor es el riesgo que la frustración y la ira colectivas sean dirigidas hacia ella. Las expectativas deben gestionarse proactivamente. Por ejemplo, hablar con la gente sobre lo que realísticamente pueden esperar, e informarlos inmediatamente si hay retraso o cambio de planes. Sentarse con la gente y escuchar las críticas y buscar alternativas puede ayudar a prevenir que la frustración se vuelva ira. No hablar sólo con algunos representantes: tratar de hacer pública la información a través de las diferentes partes interesadas, incluyendo los medios de comunicación locales.

Ejemplo de un caso: una muchedumbre ataca organizaciones de ayuda humanitaria

En la segunda mitad de 1995, se publicó un artículo en la prensa nacional acusando al Foro de ONG en Sri Lanka de apoyar a los rebeldes Tigres Tamiles en su guerra con el gobierno de Sri Lanka. El artículo apareció sólo días antes de la reunión anual del Foro, a celebrarse en Sri Lanka, y afirmó que la reunión era de hecho una concentración contra el gobierno y sus esfuerzos en la guerra. Los detalles de la reunión fueron transmitidos por una radio local. Una muchedumbre furiosa de hasta 3.000 personas fue al lugar de reunión y amenazaron a los participantes. El Foro se trasladó a otro lugar, pero nuevamente los detalles fueron difundidos por la radio local, y los manifestantes una vez más interrumpieron en la reunión. El hotel donde algunos de los participantes extranjeros se alojaban, también fue asaltado. La situación sólo se apaciguó tras la intervención de miembros del parlamento y ministros del gobierno. Las sospechas y la hostilidad hacia las ONGs en Sri Lanka persistieron por varias semanas.

Nunca alentar a que se reúna una multitud de personas salvo que se puedan satisfacer sus expectativas. Organizar eventos con anterioridad (reuniones, distribuciones) donde se concentrará la gente. Decidir sobre los procedimientos con los representantes locales. Tratar de evitar o minimizar los movimientos incontrolados del gentío, las colas largas y el tiempo de espera: multiplicar los puntos de distribución, programar las distribuciones a lo largo del día para diferentes secciones de la población, establecer zonas de espera que protejan del sol y proveer agua, y hacer que los que esperan se sienten, dar información precisa sobre la naturaleza y la cantidad de las cosas a distribuir, designar personal para controlar a la multitud quienes harán retirarse a cualquiera que no pertenezca allí, y asistir a la multitud con más información y procedimientos de circulación, canalizar físicamente a la gente en una cola fácil de gestionar o a través de pequeñas avenidas, y designar una vía de salida lejos de los puntos de entrada.

La previa identificación de los beneficiarios es vital para gestionar las expectativas. Aunque muchos utilizan listas para esto, la tensión puede incrementarse cuando la gente está esperando en la cola, comenzando a preocuparse de si su nombre figura o no en la lista. Los cupones o vales (con esfuerzos razonables para evitar que no se dupliquen fraudulentamente) son una buena medida para asegurar la calma de aquellos que están en la cola, ya

que así tienen una seguridad razonable que de hecho recibirán su porción de lo que se está distribuyendo. Por ejemplo, esto funcionó bien en la respuesta al terremoto en Haití en 2010.

10.3 Protección

Considerar tácticas como reducir los movimientos través de zonas arriesgadas, reubicar los recintos lejos de las zonas arriesgadas, retirar al personal que corre riesgo, limitar o reducir las existencias (o stock) en los almacenes y trasladar temporalmente los objetos de valor como equipos de oficina a las residencias del personal local. Reducir la visibilidad sacando los logos y las banderas de la organización de los edificios y vehículos, limitar los movimientos del personal internacional que es más visible entre la gente local y alquilar vehículos locales o utilizar taxis en vez de los llamativos vehículos de tracción de la organización, como los de tracción a las cuatro ruedas. Monitorear atentamente cualquier demostración.

Los movimientos de la logística a la hora de distribuir artículos, especialmente alimentos, necesitan planificarse cuidadosamente. Los movimientos deben planificarse tácticamente para minimizar la visibilidad de la carga y precisar el momento oportuno para evitar pasar a través de las zonas donde los beneficiarios necesitados pueden tener tentaciones de saquear (por ejemplo rutas y a durante el día o la noche).

Informar a las autoridades de la situación, y considerar pedirles protección especial. Ésta puede ser una estrategia muy eficaz si las autoridades están dispuestas y pueden controlar a las multitudes. No obstante, puede que éste no sea siempre el caso: los policías de las comisarías locales pueden ser parte de la comunidad local y no estar dispuestos a contrariar a una multitud local irritada. Además, el gobierno puede no estar dispuesto a intervenir demasiado rápido o enérgicamente para controlar una multitud en la cual hay posibles partidarios. Por otra parte, las autoridades pueden estar dispuestas a utilizar una fuerza excesiva para imponer el orden, quizás hasta el punto de disparar a la multitud. Cuando se pide protección armada a las autoridades, hay que estar seguro de discutir las reglas de compromiso e indicar la posición de la organización con respecto al uso de la fuerza.

10.3.1 Negociar con las multitudes

Es muy importante monitorear atentamente las dinámicas de la multitud para identificar indicadores de problemas mucho antes de que estos ocurran, por ejemplo, en una distribución. Esto puede significar dedicar personal para esta actividad. Muchas situaciones incontrolables pueden empezar en disturbios relativamente menores. Es importante tener acordado planes para actuar

pronta y resueltamente a fin de manejar la situación antes que ésta escale a niveles peligrosos.

Cuando se confronta una multitud enardecida, tratar de disipar su ira. Las tácticas incluyen:

- Buscar asesoramiento del personal local quien puede entender lo que están gritando, y puede tal vez identificar quiénes son los manifestantes y quién pareciera que los controla o guía.
- Ganar tiempo: tratar de identificar y negociar con el líder o portavoz del grupo sobre la base que las conversaciones deben llevarse a cabo con un pequeño número de sus representantes. Hacer que esos representantes comuniquen la decisión alcanzada o compartan la información; la gente estará ansiosa e impaciente por saber los resultados si saben que el representante podría estar negociando por ellos; el mensaje tendrá también más credibilidad. Considerar que el personal del programa local puede ser percibido como parcial si tiene vínculos con un elemento particular de la comunidad.
- Sostener estas conversaciones en el recinto de la organización, pero no en el centro del edificio. Considerar el riesgo de negociar fuera del recinto – asegurarse que no va a ser atacado.
- Escuchar atenta y respetuosamente; evitar hacer promesas rápidas acerca del asunto en contención. Mostrar que se está tomando nota de las quejas y que se está dispuesto a profundizar en la conversación, pero no bajo amenaza o coacción. En otras palabras, tratar de negociar un acuerdo para mantener las conversaciones en un lugar donde no está la muchedumbre.
- Todos los empleados deben prepararse para evacuar el edificio. Considerar si se han de llevar artículos o aparatos esenciales, como ordenadores portátiles, teléfonos satelitales, equipos de radio y archivos imprescindibles. Cerrar con llave las puertas de todas las habitaciones que se desocupan; salir del recinto hacia un lugar donde la multitud aún no se haya congregado y el personal no es visible ante la dicha multitud de personas. Un recinto bien escogido tendrá una salida de emergencia separada que no es visible desde la entrada principal y punto de salida. El personal debe estar familiarizado con las rutas alternativas de detrás del edificio.
- Si no se puede hacer una evacuación segura, reunir a todo el personal en un solo lugar donde no hay acceso fácil una vez que se han cerrado las puertas con llave.
- Si el personal local piensa que la multitud ha sido provocada por agitadores que no son los líderes normales de la comunidad, el personal puede contactar a esto últimos y pedirles que vengan a la escena de confrontación para calmar a las masas.

- Designar a una persona para contactar a otras organizaciones que podrían estar corriendo un riesgo similar.

Tras un incidente, asegurarse de:

- Mantener un alto nivel de seguridad por algunos días hasta que sea claro que la situación se ha calmado y que no se percibe riesgo de represalias.
- Considerar la posición de la organización en cuanto a las relaciones públicas y qué mensajes, si hay, hace llegar la organización.
- Mantener la palabra: sostener conversaciones, incluso si se ha aumentado la protección policial. Comunicarse no sólo con las autoridades formales sino también de forma más amplia con el resto de la gente; será necesario restablecer las relaciones y reparar la aceptación.

10.3.2 Sobrevivir al saqueo

Es frecuente el saqueo de almacenes, convoyes, oficinas y residencias. Al igual que sobrevivir a un robo armado, la regla clave es no resistirse, y tratar de impedir la agresión contra los miembros del personal permitiendo a los saqueadores que se lleven lo que quieran. No demostrar miedo: las señales de gran vulnerabilidad pueden dar a los saqueadores la confianza para agredir a uno (por ejemplo pueden haber tenido la sola intención de llevarse alimentos pero deciden llevarse otras cosas). Permanecer tranquilo, mantener la dignidad y tratar de disipar la ira. En general, es aconsejable abandonar el lugar que está siendo saqueado en caso que la situación se deteriore. Puede que esto no sea siempre posible, y puede ser más peligroso afuera. En este caso, habrá probablemente que estar preparado para varias horas, incluso días, de anarquía continua y saqueo a gran escala. Los saqueadores pueden venir en oleadas o diferentes momentos, hasta que dejen el recinto vacío.

Anticipar que el riesgo puede aumentar. Con el paso del tiempo irán quedando menos bienes y materiales que satisfagan a los saqueadores. Tratar de mantenerse discreto y de conservar un medio de comunicación. Si es posible guardar una radio portátil, un teléfono móvil o teléfono satelital, o negociar para que dejen un teléfono (si no han cortado las líneas). Mantener o restablecer contacto con colegas lo antes posible.

Capítulo 11
La seguridad del dinero en efectivo

Este capítulo sólo se encarga del robo común o hurto y el robo armado por personas externas a la organización. Sin embargo, la seguridad del dinero en efectivo va más allá de ello, donde los protocolos operacionales deben incluir también la seguridad del dinero en efectivo en relación con sucesos como un incendio o un desastre natural. Las organizaciones también deben estar atentas a la necesidad de proteger al personal del fraude y la tentación del uso incorrecto o mal uso del dinero en efectivo.

11.1 Reducir el uso de dinero en efectivo

De todos los métodos de pago, el dinero en efectivo es el más susceptible de perderse o ser robado. Las organizaciones pueden reducir el uso de dinero en efectivo con el uso de otros mecanismos financieros, tales como pago por cheque o transferencia bancaria, o transferencia bancaria a través del teléfono móvil, tarjetas de teléfono previamente pagadas, tarjetas inteligentes (Smart Cards en inglés) y tarjetas de crédito. Donde sea posible, pedir a todo el personal que habrá una cuenta bancaria, y considerar hacerse cargo o pagar cualquier costo derivado de dicha acción. Tener en cuenta que las tarjetas de crédito de la compañía pueden ser muy vulnerables a fraude. Se deben establecer directrices sobre el uso de tarjetas de crédito, así como monitorear regularmente el uso de las tarjetas de crédito. Las organizaciones con cantidades grandes de dinero en efectivo deben averiguar o informarse sobre la posibilidad de contratar un seguro específico contra la pérdida o el robo de dinero.

Los mecanismos informales de crédito y transacciones como el sistema *hawala* ofrecen otra alternativa al dinero en efectivo. Algunas de estas redes operan sólo localmente, mientras que otras tienen conexiones internacionales. Los contactos locales deben poder proporcionar asesoramiento. El sistema *hawala* ha estado bajo cierta presión, especialmente después del 11/9/2001 en EE.UU., por las preocupaciones de que algunas transacciones ayudan o facilitan la transferencia ilegal de fondos a organizaciones terroristas, no obstante el sistema sigue en uso activo en muchos países en desarrollo.

11.2 Discreción

Cuando se maneja dinero en efectivo, hay que ser discreto. Mientras menos gente sepa, menor es el riesgo. Las comunicaciones por teléfono o por radio deben hacerse, de algún modo, en código. Si se retira dinero del banco,

ordenar previamente la transacción y, nuevamente, ser discreto. El pago a los proveedores es mejor hacerlo mediante uno de los métodos mencionados anteriormente, que no implican dinero en efectivo, especialmente si se trata de sumas grandes. Si el personal utiliza regularmente el mismo hotel o proveedor, considerar abrir una cuenta con ellos.

Un problema común y algunas veces inesperado es la cantidad y el volumen. En Somalia, por ejemplo, la monetización de la ayuda alimentaria a inicios de la década de 1990 significó pagos en chelines somalíes que ocupaban nada menos que 17 metros cúbicos de espacio. Incluso sumas relativamente modestas de moneda internacional pueden traducirse en considerables sumas de dinero local (y de paquetes de billetes). Tener esto presente al retirar dinero del banco, y tratar de conseguir billetes de grandes (o altas denominaciones).

11.3 Limitar la exposición

Hay varias maneras de reducir que la organización se exponga a la pérdida o al robo. Los pagos inmediatos a los proveedores reducen la cantidad de tiempo que el dinero en efectivo se guarda en la oficina. Otra práctica común es establecer un tope a la cantidad de dinero que se puede retirar, transferir o guardar en la caja fuerte de la organización, aunque hay que tener en cuenta que al reducir el tamaño de las transacciones individuales probablemente aumentará el número de transacciones que hay que hacer, lo que eleva los costos de transacción. Si el dinero en efectivo corre mayor riesgo cuando se traslada físicamente, considerar trasladar cantidades grandes con menos frecuencia, particularmente si hay periódicamente disponibles otras formas más seguras de transportarlo, como por helicóptero o convoyes grandes. Considerar los riesgos en los diferentes puntos en la cadena de la transferencia, del banco a la caja fuerte de la organización al recipiente final, y representar esta cadena en un diagrama. Puede que sea posible reducir el número de enlaces o eslabones de la cadena, por ejemplo, pidiendo a los proveedores que vengan a la oficina a recibir el pago en vez de llevarles el dinero a ellos.

Si el robo común o con allanamiento de morada y los asaltos son factores de riesgo entonces es aconsejable repartir el riesgo: no guardar todo el dinero en un solo lugar, y tener una cierta cantidad a mano en un lugar obvio para calmar a los ladrones y alentarlos que dejen a uno en paz o dejarles solos. Hay que guardar algún dinero fácilmente accesible, en el vehículo y en las residencias; el resto es mejor esconderlo. Cuando se viaje, llevar siempre escondido dinero con uno, en una billetera, en un cinturón, en una bolsita colgando del cuello, y quizás en los zapatos. Si viaja más de una persona, repartir el dinero entre todos. En períodos de mucha tensión, cuando pueda que sea necesario la retirada, reubicación o evacuación, distribuir el dinero

entre el personal que se va, en parte para repartir el riesgo y en parte para asegurar que el personal tiene algún dinero a mano en caso que lleguen a separarse. En países donde la evacuación es una posibilidad muy real, esto se debe planificar y establecer de antemano, de modo que el personal sabe qué esperar. Preguntar si el personal está preparado a llevar consigo cantidades grandes de dinero en situaciones de gran tensión.

11.3.1 Reducir la previsibilidad

La rutina aumenta el riesgo. Algunos de los puntos de riesgo previsibles más comunes incluyen:

- El pago mensual de sueldos, para el cual se acumula dinero en efectivo.
- Pagos especiales al personal nacional justo antes de una evacuación.
- Cuando llega personal internacional a un aeropuerto y se transfiere a un hotel o a la oficina en la ciudad (los ladrones profesionales pueden monitorear las horas de llegada de los vuelos internacionales, y pueden andar a la caza de vehículos en la carretera principal hacia la ciudad).
- Los viajes realizados por los contables o responsables de las finanzas desde la oficina al banco y de regreso, especialmente si utilizan el mismo trayecto y si viajan más o menos a la misma hora del día. Aunque el viaje en sí podría no ser problemático, ser predecible con el recorrido y las horas puede incrementar el riesgo de robo.
- Los contables o responsables de las finanzas van acompañados por otra persona cuando van al banco, lo que indica que es posible que una cantidad de dinero más grande de la habitual va a ser retirada.

En momentos como estos, tomar precauciones de seguridad adicionales y tratar de reducir la previsibilidad:

- Utilizar un vehículo alquilado sin identificaciones o marcas específicas o de un miembro del personal local o un camino secundario para traer personal desde el aeropuerto a la oficina o al hotel.
- Cambiar las fechas y horas del pago de los salarios a fin de reducir la previsibilidad del pago de las nóminas, aunque es posible que esto no sea muy popular entre el personal.
- Autorizar a otros miembros del personal a ir al banco; cambiar los trayectos y las horas.

11.3.2 Reducir la vulnerabilidad

Lo ideal es fijar la caja de seguridad al suelo de manera que no se pueda sacar. Instalar una cerradura que requiera dos llaves para abrirla, y dar la llave a dos personas separadas. Alternativamente, usar una llave y una cerradura de combinación. Cuando se analizan los asuntos relativos a la seguridad,

considerar si los ladrones armados podrían hacer uso de la violencia contra el personal si no abren la caja fuerte cuando se les exige. Si una de las personas que guarda una de las dos llaves está por irse de vacaciones o finaliza contrato, asegurarse de contar de manera apropiada el dinero con la nueva persona responsable, y que ambas personas firmen el documento de conformidad.

El método más común de transportar dinero es por vehículo. Para reducir la vulnerabilidad, por lo menos dos personas, y de preferiblemente más de un vehículo, debe participar, aunque nuevamente tratar de evitar la previsibilidad y considerar variar el número de pasajeros y vehículos utilizados. En casos extremos se podría utilizar una escolta armada o vehículo blindado, aunque esto atraería una atención no deseada. Cuando se retira dinero de un cajero automático, escoger una máquina en una calle concurrida con otras personas haciendo cola esperando hacer lo mismo, retirar dinero durante el día e idealmente hacerlo en compañía de un colega que vigile el entorno. Recordar que uno puede estar siendo observado al retirar el dinero, y le pueden seguir: no transitar en calles con poca gente o áreas de dudosa seguridad tras haber retirado dinero de un cajero automático.

11.4 La seguridad en las transacciones de dinero por Internet

11.4.1 La gestión bancaria por Internet

Las organizaciones de ayuda utilizan cada vez más las transferencias bancarias a través de Internet, y en algunos países esto puede ser también una opción viable para las operaciones financieras en el país. Aquí se aplican las reglas normales de seguridad que rigen en Internet (ver Capítulo 7): usar una barrera de control de acceso (firewall en inglés) eficaz y un programa (software) actualizado de seguridad, nunca descargar algo cuyo origen se desconoce o no se confía plenamente y borrar los archivos temporales de Internet. Nunca hacer transacciones bancarias por Internet desde un ordenador público, por ejemplo, en un Internet café. Estar atentos ante los mensajes (conocidos es inglés como ‘phishing’) que invitan a visitar una página en Internet para comprobar su cuenta, o que piden confirmar la contraseña; tales mensajes están diseñados para extraer información confidencial, y ningún banco enviaría una mensaje semejante.

11.4.2 Robo de la identidad

El robo de identidad y el fraude financiero, incluyendo fraude de tarjetas de crédito, es un negocio grande y floreciente. Algunas de las formas más comunes implican el simple robo físico de las tarjetas; fraude de cheques (imprimir cheques falsos o robar cheques); ‘dumpster diving’ (buceo de basureros, es decir, robar documentos financieros de un cubo de basura);

La buena práctica en la seguridad del dinero en efectivo

- Hacer todo lo posible por limitar el uso de dinero en efectivo.
- Hacer una evaluación del riesgo del flujo de dinero en efectivo dentro de la organización.
- En los puntos de alto riesgo, establecer medidas y estrategias para reducir ese riesgo.
- Asegurar límites de crédito razonables y límites de retiro de dinero en efectivo.
- Verificar los estados de cuenta del banco e investigar cualquier pago que no se reconoce.
- Tener una lista de los teléfonos a los cuales llamar en caso de pérdida o robo de las tarjetas de crédito.
- Guardar seguros los números de identificación personal –PIN en sus siglas en inglés– (el uso de un código en su agenda no es seguro).
- Bloquear o cancelar una tarjeta de crédito lo antes posible una vez perdida.
- Cuando se da una tarjeta de crédito para pagar por una compra no la pierda de vista.
- Si es obligado por los ladrones a entregar el número de identificación personal – PIN– para sacar dinero, hágalo.

desvío de la cuenta bancaria (rellenar un formulario de cambio de dirección); y simplemente robar una billetera o cartera/bolso. En algunos casos, se ha retenido gente, incluso en sus propias casas, mientras los cómplices se apoderan de sus tarjetas de crédito y el número de identificación personal – PIN en sus siglas en inglés– y las llevan a un cajero automático cercano. Donde existe tal riesgo, acordar con el banco un tope máximo de la cantidad de dinero que se puede retirar.

11.5 Programar el dinero en efectivo

Los programas que hacen transferencia de dinero en efectivo a los beneficiarios es una opción para las organizaciones en lugar de proveer ayuda en especies. Las transferencias bancarias de dinero en efectivo suelen considerarse un riesgo de seguridad más serio que la ayuda en especies. Las organizaciones que implementan proyectos donde existen transferencias de dinero en efectivo a los beneficiarios han desarrollado una serie de interesantes e innovadoras maneras de minimizar los riesgos de seguridad potenciales. Similar a las prácticas internas de la organización sobre el uso de dinero en efectivo, el uso de bancos y otras instituciones financieras reduce potencialmente los riesgos de seguridad asociados con

las transferencias de dinero en efectivo a los beneficiarios. Dicho esto, la mayoría de este tipo de proyectos en entornos inseguros ha sido de una escala relativamente pequeña, y los riesgos de seguridad pueden crecer a medida que los programas crecen.[1]

Mitigación de los riesgos en los programas de transferencia de efectivo a los beneficiarios

En Afganistán y Somalia, las organizaciones han utilizado con éxito las compañías de envío locales para entregar dinero a personas en zonas remotas e inseguras. En Etiopía, 'Save the Children' tiene una cobertura de seguro contra el riesgo de pérdida en el transporte de dinero en efectivo a los proyectos en zonas donde no hay bancos. En Zambia, Oxfam subcontrató para la entrega en las zonas remotas a Standard Bank, que utilizó vehículos de seguridad de la compañía, acompañado de policías locales, para entregar el dinero. Otras precauciones de seguridad incluyen la variación de los días de pago y los lugares, minimizar el número de gente que sabe cuándo se retira dinero y se transporta, y utilizar diferentes caminos o trayectos para llegar a los puntos de distribución.

1 Paul Harvey, *Cash-based Responses in Emergencies*, HPG Report 24 (Londres: ODI, 2007).

Capítulo 12
Agresión sexual

12.1 Definiciones y ámbito

La violación y otras formas de asalto sexual y agresión deben abordarse como una categoría específica de amenaza que requiere medidas distintivas de prevención, mitigación, gestión de crisis y cuidado después de ocurrido el incidente. La violación se entiende aquí como la penetración sexual (vaginal, anal u oral, con el pene o un objeto) sin consentimiento y contra la voluntad de la víctima. Otros tipos de asalto sexual pueden incluir el contacto físico no deseado o el sacar de forma forzada y violenta la ropa. Las violaciones y otros asaltos sexuales generalmente se llevan a cabo con el uso o amenaza de violencia.

La intimidación y el acoso sexual tienen efectos psicológicos que pueden resultar en síntomas físicos, algunas veces mucho tiempo después de haber ocurrido el incidente. La organización debe tener una política sobre el acoso sexual, y debe asegurarse que el personal la cumpla. Este capítulo, sin embargo, centra la atención específicamente en los asaltos directos sobre la integridad física de una persona. Aunque tanto los hombres como las mujeres pueden ser víctimas de asalto sexual, esto afecta a las mujeres de manera desproporcionada, por tanto mucho de lo que se escribe a continuación es desde esta perspectiva.

La agresión sexual tiene que ver con el poder y la humillación, así como con sexo. Hay varios motivos para la agresión sexual. Aquellos comunes al entorno en el que operan los trabajadores humanitarios incluyen:

- Ciertas categorías de mujeres (un grupo étnico en particular, una casta baja u 'occidental') se perciben como moralmente relajadas y que no merecen respeto, de modo que pueden utilizarse sexualmente.
- La violación y la dominación de la mujer aumenta la sensación de poder en el violador, que podría extenderse al grupo social o étnico al cual pertenece el violador.
- Una banda puede utilizar la violación como ritual de vinculación, para reforzar la cohesión y la identificación del grupo y de aquellos son parte del mismo.
- La violación puede constituir un arma de guerra que intenta destruir los vínculos sociales en la sociedad del enemigo y debilita la determinación de los hombres del grupo opuesto.
- La violación como táctica terrorista puede ser motivada políticamente y diseñada para intimidar a la organización o a los mediadores internacionales en general.

Herir y desmoralizar al enemigo mediante la violación y la degradación de 'sus' mujeres, es una táctica común de violencia. Tratar el tema de la violación puede, por tanto, devenir una parte importante de las actividades de protección de civiles. Como se observa en la Introducción, estos desafíos y problemas de protección están fuera del ámbito de este manual.

La explotación sexual, como la extorsión de favores sexuales a cambio de protección material y física, a menudo ocurren cuando los recursos son controlados por los hombres (por ejemplo. raciones de alimentos, acceso a un lugar seguro o a documentos vitales) o de otro modo tienen poder sobre las mujeres. Aunque no hay amenaza directa de violencia, esto permanece como forma de consentimiento forzado. Las mujeres en movimiento – desplazadas internas, aquellas refugiadas en campos, retornadas o repatriadas voluntariamente, migrantes económicas – pueden ser particularmente vulnerables, especialmente si sus posiciones sociales o jurídicas son débiles.

12.2 Reducción de riesgos

12.2.1 Sensibilización y apreciación general del riesgo

La reducción del riesgo comienza con el reconocimiento de la organización e individual de la agresión sexual como una amenaza real. En la actualidad, éste no es el caso: el asalto sexual y la violación de personal humanitario constituyen todavía un tema altamente sensible y suelen recibir poca atención en las directrices de seguridad. Incluir directrices claras sobre la agresión sexual en los protocolos de seguridad de las organizaciones puede ayudar a prestar mayor atención, discusión y toma de acción sobre lo que es un tema incómodo para muchos miembros del personal, incluyendo los coordinadores de seguridad.

Es importante reconocer que los hombres y las mujeres de todas las edades pueden estar bajo riesgo. También es importante reconocer que trabajar en entornos violentos puede incrementar el riesgo de determinadas formas traumáticas de asalto sexual y violación. Durante un período de cautividad, por ejemplo, puede haber mayor riesgo de violaciones perpetradas por los miembros una banda o de violaciones repetidas. Las mujeres – más a menudo las mujeres locales que las extranjeras – pueden ser tomadas a la fuerza y forzadas a la esclavitud sexual o a un 'casamiento' forzado con un integrante de un cuerpo armado (o combatiente).

12.2.2 Mapeo de riesgos y pautas de riesgos

Los actos de agresión sexual pueden ocurrir en cualquier sociedad y a cualquier hora. No obstante, las organizaciones de ayuda deben tener un buen conocimiento de los países donde esta forma de violencia constituye

un riesgo más alto para los trabajadores de ayuda: la RDC y Afganistán comparado con Sri Lanka, por ejemplo. La falta de análisis de riesgos y el deficiente registro de notificación de incidentes, significa que las evaluaciones superficiales suelen ser más comunes que las evaluaciones hechas con la información necesaria y suficiente. Los factores que contribuyen de forma genérica a aumentar el riesgo, incluso sin una investigación especializada son: la presencia de muchos varones jóvenes con acceso a armas; una guerra o un conflicto en los cuales a menudo se ha utilizado la violación como un arma; zonas sobre los cuales el gobierno tiene poco o nada de control; una sociedad conservadora que restringe el contacto entre hombres y mujeres solteras; o entornos donde es práctica común extorsionar por favores sexuales. Puede ser que la carencia de notificaciones de las violaciones sea sistémica como parte de esta extorsión.

Un análisis de riesgo centralizado identificará lugares, horas, situaciones y categorías de personas de alto riesgo. Las zonas de alto riesgo pueden incluir distritos donde opera la milicia; la zona que rodea un campamento de refugiados o la periferia de un campamento; ciertos barrios en una población o ciudad; prisiones (hombres y mujeres detenidos en las comisarías de la policía o en prisiones suelen ser víctimas de violación); ciertos tipos de hoteles; y cruces fronterizos y puestos de control. Puede haber ciertas horas en que el riesgo es más alto: al anochecer; durante festivales y celebraciones: durante la distribución de ayuda; cuando las mujeres van a recoger agua o leña o van al servicio (a usar el inodoro); cuando grupos armados huyen tras ser vencidos; o cuando tropas entran en una ciudad o pueblo que recién han capturado. Ciertas categorías de personas pueden correr un riesgo más alto: el personal nacional de un grupo étnico determinado; una mujer local (o varón joven) miembro del personal que ha sido reubicada y vive en un entorno donde tiene pocos o ningún vínculo social; las mujeres occidentales; las viudas o las mujeres cabeza de familia; o las adolescentes (porque se piensa que es menos probable que tengan VIH).

Ciertos grupos o individuos pueden estar más predispuestos a cometer asaltos sexuales y violaciones que otros, por ejemplo paramilitares o miembros de la policía tienen reputación de no respetar las normas del derecho internacional; soldados gubernamentales indisciplinados; grupos rebeldes y movimientos juveniles violentos; soldados desmovilizados y desempleados; y ladrones armados cuyo objetivo principal es robar pero quienes a menudo violarán si encuentran a una mujer en la residencia.

12.2.3 Fuentes de información

Debido a la naturaleza sensible del tema, no es siempre fácil obtener información fiable o estadísticas exactas sobre incidentes de agresión sexual.

Las posibles fuentes incluyen el personal femenino local, grupos de mujeres locales, organizaciones de derechos humanos y abogados especializados en derechos humanos, grupos de mujeres en campamentos de refugiados, expatriados con buenos contactos en la comunidad, como trabajadores religiosos o trabajadores humanitarios que han estado allí por mucho tiempo, y los puntos de contacto para la seguridad en las embajadas. Puede no ser siempre aconsejable hacer preguntas directas; en cambio, abordar el tema discretamente y ser sensible a las normas culturales y sociales. Una manera de abordarlo podría ser pedir estadísticas a las autoridades locales y a los centros de salud locales: sus reacciones podrían ofrecer una indicación de la sensibilidad en torno al tema. Esto puede también conducir a un debate sobre los requisitos legales y las respuestas locales ante la violencia sexual, y proveer recursos legales y médicos locales.

12.2.4 Reducción de la vulnerabilidad

Medidas individuales

Las recomendaciones respecto de las competencias personales relativas a la seguridad (ver Capítulo 6 sobre 'Las personas en la Gestión de la Seguridad') son también pertinentes aquí. El personal debe vestirse y comportarse con discreción, y esforzarse por no atraer la atención. No obstante, también es importante demostrar una clara determinación, familiaridad con el entorno y confianza en sí mismo. El objetivo es dar la impresión a cualquiera que esté observando que uno no puede ser sorprendido o desbordado fácilmente.

La apariencia personal es un tema sensible porque se considera parte de la esfera privada. Al mismo tiempo, la vestimenta, el estilo de peinado y el comportamiento de una mujer pueden ser mal interpretados por otros como sexualmente abierto, o utilizarlo como una excusa para la agresión. Esto puede suceder en cualquier sociedad, aunque puede ser especialmente común en las comunidades opuestas vestirá la vestimenta occidental, pudiendo considerarse más informal. Tanto el personal masculino como el femenino deben adoptar un enfoque culturalmente sensible en su apariencia, y errar por el lado de lo modesto. En muchos contextos sociales y culturales esto facilitará la aceptación del personal masculino y femenino, que en general contribuye a la aceptación de sus roles y sus trabajos.

Socialmente el consumo excesivo de alcohol hace que aquellos que lo consumen de manera indulgente sean especialmente vulnerables a una serie de amenazas, incluyendo la agresión sexual. También se han cometido asaltos sexuales después de haber introducido drogas en la bebida de la víctima. Las directrices básicas son: no aceptar bebidas de extraños (o incluso conocidos en quienes uno aún no confía totalmente), ser plenamente consciente del entorno que envuelve a uno en los lugares donde se venden bebidas alcohólicas y nunca desatender o dejar sin vigilar su bebida.

Medidas de la organización

Estudiar cuidadosamente los hoteles utilizados por el personal de la organización, e insistir en habitaciones que ofrecen el máximo de protección contra intrusos. En algunos casos la evaluación de riesgos puede indicar que el personal femenino se aloje conjuntamente con colegas. Deben respetarse las directrices sobre la seguridad en las residencias y la selección de recintos (ver Capítulo 9 sobre 'La seguridad del Recinto'). En entornos particularmente arriesgados y de manera frecuente, el personal femenino debe verse acompañado de colegas masculinos pertenecientes a la comunidad o del personal de la organización asociada para dar la impresión que no están solas o aisladas. Las identificaciones de género (señorita, señora o un nombre de mujer fácilmente reconocible) no deben exhibirse en el exterior de la residencia o en las guías telefónicas. Considerar emplear un encargado de la casa masculino que responda a la puerta durante el día. Si se utiliza un contestador automático, una voz masculina debe grabar el mensaje de respuesta.

Las posibles medidas de incrementar la política de la organización podrían incluir:

- El personal femenino que se considere expuesta a riesgo (internacional y nacional) debe ser acompañado desde la casa al trabajo en un vehículo de la organización. Cuando un miembro femenino del personal vive sola o se queda en un hotel, se debe instruir al conductor de dejarla en la puerta de la residencia o incluso que inspeccione la casa o apartamento para asegurarse que no hay intrusos esperándola en el interior.
- En situaciones de alto riesgo, el personal femenino debe viajar en grupos o acompañada de una mujer u hombre (si es culturalmente aceptable) miembros del personal– durante las horas laborales y de ocio. Debe informárseles sobre los procedimientos de seguridad apropiados y no poner en riesgo a las personas que acompañan.
- En un entorno hostil, no se debe dejar solo al personal femenino bajo ninguna circunstancia, incluso por espacios de tiempo cortos.

Procedimientos de seguridad diferentes

En ciertas circunstancias los procedimientos de seguridad pueden ser diferentes para hombres y mujeres. Por ejemplo, podría ser una política que ningún personal femenino debe pasar la noche en una zona donde hay un proyecto, incluso si el personal masculino lo hace. Tales medidas tienden ser discutidas como discriminatorias. Su intención, sin embargo, es reducir un riesgo identificado, no discriminar. Una perspectiva sería que las personas, una vez informadas del riesgo de forma detallada, puedan tomar sus propias decisiones. En contraposición a esto es el hecho que las repercusiones de un incidente van más allá del individuo y afectan las

operaciones de la organización de manera global, lo que justifica que la organización tome la decisión final. Los ejemplos de tales decisiones pueden incluir reubicar al personal femenino lejos de vecindarios de alto riesgo o zonas de campamentos, o el retiro o la evacuación de personal femenino en momentos de alto riesgo. Dichas políticas deben estar respaldadas por una evaluación actualizada de los riesgos en la localidad en cuestión, y puede aplicarse selectivamente dependiendo de esa evaluación. Por ejemplo, se pueden adoptar medidas para el personal femenino nacional solamente, para las mujeres jóvenes o las mujeres de un grupo étnico determinado.

12.3 Sobrevivir al asalto sexual

Las directrices disponibles para sobrevivir el asalto sexual se basan primordialmente en modelos psicológicos de occidente. Éstos se centran en el individuo y se concentran en la terapia hablada, mediante la cual el sobreviviente recibe ayuda para poner en perspectiva el incidente y sus emociones y reacciones. Las personas de diferentes culturas pueden enfrentarse de manera diferente a la experiencia de la violencia sexual. Por ejemplo, puede no sólo afectar su bienestar psicológico sino también su futuro social, incluso matrimonio. Pueden buscar olvidar o reprimir la experiencia en oposición a reformularla, o buscar prácticas de cura tradicionales. Al ofrecer apoyo, las organizaciones necesitan ser abiertas y sensibles a otros medios de recuperación.

12.3.1 La experiencia de un asalto sexual

El mensaje clave para el personal debe ser: proteger y preservar su vida. Más allá de esto, sin embargo, no hay una regla general sobre cómo comportarse cuando uno se enfrenta con la amenaza inminente de asalto sexual y violación. Las reacciones más comunes son:

Resistencia activa

- Gritar, tocar la bocina del vehículo, pedir ayuda a gritos;
- Alejarse corriendo, y
- Defenderse.

Resistencia pasiva

- Hablarle al agresor para tratar de persuadirle y que cambie de idea (saber algunas frases en el idioma local ayudaría enormemente).

Lo que pasa y lo que hace el miembro del personal dependerá de las circunstancias, por ejemplo si la amenaza aumenta de forma gradual ; cuántos son los agresores; si están armados; dónde sucede el ataque (un lugar público o privado); a qué distancia hay ayuda; y la preparación mental del individuo. (También es importante recordar que el agresor puede ser alguien conocido de

la víctima). La sobrevivencia debe ser la prioridad, seguido de minimizar el daño psicológico y físico causado durante el asalto sexual o la violación. Esto puede significar entregarse y no prestar resistencia física.

Las posibles respuestas psicológicas

Así como en otras situaciones agudas, es probable que los mecanismos de defensa psicológicos estén activos. Estos incluyen:

- Disociación: es como si la víctima está mirando una película y se siente como observadora.
- Negación: 'esto no me está pasando a mí'.
- Supresión: 'terminará en pocos minutos; esto no es el fin de mundo'.
- Racionalización: 'qué manera barata de satisfacer su necesidad de sentir poder. Usted no me puede herir'.

Si bien estas respuestas son saludables durante un ataque, no deben inducir erróneamente a la víctima a creer que no ha sido profundamente herida.

Las posibles respuestas físicas

También puede haber respuestas psicológicas y psicosomáticas durante o inmediatamente después de una violación, tales como vómito, diarrea, hiperventilación, atragantarse o tener dificultad para tragar su propia saliva, perder la conciencia y desorientarse. Éstas son reacciones normales a la experiencia psicológica y física del asalto sexual. Las respuestas psicológicas y psicosomáticas estarán afectadas por la dimensión del ataque, el lugar, el tipo de agresor y la duración del ataque. En algunos casos, las víctimas pueden quedar aniquiladas emocionalmente hasta el punto de crear un trauma psicológico. Los miembros del personal involucrados en proveer apoyo inmediato deben ser conscientes de las posibles implicaciones.

Comúnmente, existe una carencia en la notificación de los asaltos sexuales debido a los sentimientos de vergüenza y miedo de las reacciones de la familia, los amigos y los colegas. Otros miembros del personal pueden desear inducir hacia el silencio por sensibilidad antes los sentimientos de la víctima o por sentirse incómodos con el tema. Éstas son reacciones compresibles, pero no informar sobre un asalto sexual puede privar al sobreviviente de la asistencia médica y el apoyo psicológico necesarios para la recuperación. También privará a otros de información crítica para la seguridad, y podría resultar en otros asaltos similares.

12.3.2 Ser testigo de un asalto sexual

También hay que prestar atención a las personas – a menudo hombres – quienes pueden ser forzados por los agresores a presenciar una violación, o quien no

puede impedirla violación de una colega, madre, esposa o hija en otra habitación cercana. Este riesgo es real, y se necesita concienciación y preparación. No poder impedir una violación es en sí una experiencia chocante. El testigo tendrá que enfrentar sus propias emociones después del incidente, y necesitará apoyo.

Así como con las víctimas, el mensaje clave a los testigos debe ser proteger y preservar su vida. Debe aconsejarse al personal:

- Hacer esfuerzos para no ser separado de la colega femenina bajo amenaza de violación, razonar con los agresores si se puede ofrecer otra cosa para impedir la agresión que se pretende, e insistir que no puede dejar a la mujer sola.
- Si resistirse supone una amenaza a la vida, desistir. No se ayuda a nadie si el testigo es gravemente herido o asesinado; si la violencia se usa primero contra los colegas masculinos o familiares es muy probable que después se utilice contra la mujer, ya sea durante o después de la violación. Debe aconsejarse a los colegas que en tales situaciones se debe evitar provocar a los agresores para evitar violencia innecesaria, y concentrarse en prepararse mentalmente para ayudar y apoyar a la víctima de la violación una vez terminada la agresión. Esta táctica de concentrarse en cómo mejor apoyar a la víctima de la violación inmediatamente después del ataque puede ser un fuerte mecanismo para sobrellevar esta terrible experiencia.

12.4 Gestión de la crisis

Desde el punto de vista de la gestión, el asalto sexual y la violación deben tratarse como una emergencia médica y como una amenaza seria a la seguridad. Hay cuatro aspectos importantes que necesitan de una gestión cuidadosa tras un asalto sexual y violación: atención médica, apoyo psicológico, acciones legales y los aspectos relacionados con la confidencialidad. Todos ellos deben iniciarse inmediatamente y simultáneamente; esto es más fácil cuando hay un equipo de gestión de crisis establecido con antelación a un incidente.

12.4.1 Atención médica

Una víctima puede haber sufrido lesiones como resultado de violencia por un agresor, y corre un gran riesgo de embarazo involuntario y enfermedades infecciosas. Las víctimas deben tener acceso inmediato a atención médica para tratar cualquier lesión aguda. Junto a ello se pueden tomar las siguientes medidas, con el acuerdo de la víctima.

Contracepción después del coito

La contracepción después del coito (conocida también como contracepción de emergencia o la píldora de la mañana siguiente) puede ser administrada

dentro de las primeras 72 horas desde el acto sexual. La decisión de tomarla está en manos de la persona afectada pero ésta no debe esperar el resultado de una prueba de embarazo porque las pruebas no son fiables dentro de un período de tiempo tan corto.

Tratamiento profiláctico de VIH y otras enfermedades transmitidas sexualmente

Los medicamentos pueden prevenir la clamidia, la gonorrea y las tricomonas. Si no se sabe si el agresor es VIH positivo, suponer que lo es, por lo que es necesario el cuidado durante el tratamiento médico del sobreviviente. El riesgo de contraer VIH aumenta si la penetración fue violenta y causó daño a los tejidos. No existe un medicamento preventivo que sea 100% eficaz. Algunas organizaciones ofrecen un medicamento que consiste de una combinación de AZT/3TC, que se comienza dentro de las primeras 72 horas y se continúa durante cuatro semanas. El medicamento puede causar efectos secundarios como dolor de estómago, náusea, dolor de cabeza e inflamación del hígado, debiéndose tomar sólo bajo supervisión médica. Las pruebas médicas para las enfermedades transmitidas sexualmente y el VIH tienen que repetirse intermitentemente durante y hasta un año después del incidente.

La profilaxis pos-exposición (PEP en sus siglas en inglés) es una respuesta médica de emergencia que puede utilizarse para proteger a las personas expuestas al VIH. Ésta consiste en un medicamento, pruebas de laboratorio y asesoramiento. Idealmente, debe iniciarse dentro de las primeras 2 a 24 horas (y no más tarde de 48 a 72 horas) de la posible exposición al VIH, y debe continuar por aproximadamente cuatro semanas. Aunque no se ha comprobado de forma concluyente que la profilaxis pos-exposición impide la transmisión de la infección del VIH, los estudios de investigación indican que si se inicia la medicación de forma inmediata tras la posible exposición, puede ser beneficioso. La eficacia de la profilaxis pos-exposición es probablemente más alta si el tratamiento se comienza dentro de las primeras horas de exposición y probablemente se reduce progresivamente si se comienza más tarde. Después de 48 a 72 horas, los beneficios son probablemente mínimos o no hay beneficio en absoluto, y el riesgo de intolerancia y efectos secundarios asociados con los tratamientos antirretrovirales serán mayores que cualquier beneficio potencial preventivo.

Algunas agencias de la ONU y las ONGs tienen un equipo de inicio de Profilaxis Pos-Exposición en las oficinas para el beneficio del personal y el personal asociado. Cada equipo de Profilaxis Pos-Exposición contiene el medicamento requerido para los primeros cinco días, equipo de prueba de embarazo y contraceptivo oral de emergencia, directrices para el médico que asiste y para el paciente y un formulario de consentimiento.

Infección de hepatitis B

Si la víctima de violación no está inmune debido a una infección previa de Hepatitis B, y no ha recibido la serie completa de vacunación contra la Hepatitis B, debe ofrecérsele la vacuna. Ésta es eficaz cuando se comienza dentro de los primeros 14 días de la exposición. Se puede obtener protección adicional de la inmunoglobulina contra la Hepatitis B.

12.4.2 Apoyo psicológico

Los objetivos clave para aquellos que ofrecen ayuda inmediata son crear un sentido de seguridad, empatía y apoyo positivo. Será igualmente importante proveer apoyo al resto del equipo. La persona principal que presta apoyo debe ser alguien con madurez y sensibilidad, en quien la víctima confía. Ésta no es necesariamente su responsable inmediato.

Restaurar un sentido de seguridad

Será importante encontrar un lugar donde la víctima pueda descansar y recuperarse sintiéndose protegida y segura. Esto estará influenciado por la ubicación física, que debe sentirse segura, y por aquellos que rodean a la víctima. Un expatriado puede ser reubicado dentro del país o en un país vecino. La persona afectada es la más indicada para decir dónde se siente más protegida y segura, de modo que hay que consultarla y animarla a que tome parte en el proceso de decisiones. Preguntarle con quién se siente ella más cómoda y confiada. Esta persona debe permanecer cerca y mantener estrecho contacto.

Apoyo positivo

Las respuestas emocionales inmediatas tras la violación pueden variar: un sobreviviente puede llorar de manera excesiva y sufrir sensaciones de ansiedad aguda; otra podría estar muy calma y aparentemente guardar la compostura, y ansiosa de seguir adelante como siempre como si nada hubiera ocurrido. Sea cual fuere la reacción:

- Establecer lazos de empatía con la sobreviviente y ayudarla a identificar y reconocer sus propias emociones.
- Evitar decir o hacer algo que podría implicar culpa o crítica de la víctima. No hay duda de quién es el culpable: el violador. Aunque la sobreviviente puede haberse hecho más vulnerables por sus acciones, ella no pidió ser atacada y no consintió a lo que pasó.
- Permitir que la sobreviviente esté en control lo más posible. La experiencia del asalto sexual y la violación deja a la víctima sintiendo que se le ha quitado todo el poder, tanto en el sentido físico como psicológico. Siempre hay que preguntarle, consultarla y buscar su consentimiento en vez de decidir en nombre de la víctima.

Mensajes clave para los sobrevivientes de la agresión sexual:

- El ataque no fue por una cuestión de sexo sino de poder.
- La sobreviviente no es la culpable, el agresor es el culpable.
- La sobreviviente no está sola. Hay gente que la apoya y la cuida.
- La sobreviviente puede sobreponerse de esto y recuperarse. Tomará tiempo y necesita atención, pero esto no es el fin de la vida o la felicidad.
- Otras personas que han pasado por la misma experiencia trabajarán con la sobreviviente para tratar el tema cuando la sobreviviente esté lista para hablar con ellas.

Apoyo para el resto del equipo

Aquellos que estaban presentes y que no podían impedir la agresión, también necesitarán apoyo. Si lo que pasó lo sabe una parte grande del equipo, la organización tendrá que atender al sentimiento de conmoción, desorientación, depresión, ira y confusión que esto puede causar a la mayor parte del grupo. Otros miembros del equipo pueden haber sido víctimas de violación en el pasado. Depende de su proceso para sanar, pueden o no pueden ser las más apropiadas para prestar apoyo a la nueva sobreviviente. Si el incidente hace revivir sus propios traumas, entonces necesitarán apoyo ellas mismas.

Ayudar a los que ayudan

Prestar apoyo a las víctimas de violación es estresante y exigente. Aquellos que lo hacen deben monitorear también sus propias emociones, que pueden tornarse agitada y agresiva. Deben encontrar a alguien con quien compartir sus sentimientos en confidencialidad, y quien tiene la madurez para hablarle a la persona que apoya a la víctima a través de una evaluación constructiva de sus emociones.

Tratar con la familia

Será la sede la que tendrá la responsabilidad de tratar con la familia de la víctima, salvo que el compañero de la víctima y posiblemente sus hijos o hijas estén también en el país de operaciones, lo que ciertamente será el caso del personal nacional. A este respecto buscar el consejo y el consentimiento de la víctima. Ella debe decidir quién debe saber qué y cuándo. En el caso de una repatriación, sin embargo, habrá que dar una razón a la familia, y es necesario consultar detenidamente esto con la víctima. Si la prensa se entera del incidente, se necesitará un enfoque más proactivo hacia la familia, y la organización probablemente designará una persona de contacto para que haga de vínculo regular y cercano con la familia como en el caso de secuestro (ver Capítulo 14).

12.4.3 Búsqueda de medios legales y las cuestiones de confidencialidad

Notificar el incidente a la policía

La cuestión de si informar o no a la policía es también sensible. Preguntar previamente al asesor legal de la organización cuáles son los procedimientos y los tiempos límites con respecto a hacer una declaración a la policía. La obtención de documentación oficial podría parecer burocrática, insensible y menos prioritaria, sin embargo, puede ser importante en una etapa posterior, por ejemplo, si la víctima decide presentar cargos contra el atacante e iniciar un proceso legal, para acceder a los servicios de aborto legal o para obtener tratamiento de VIH a un precio a asequible.

Pruebas forenses admisibles en los tribunales

Si se desea procedimientos legales, el proceso judicial será en el país donde ocurrió el asalto. El proceso en los tribunales requiere pruebas médicas; para que tales pruebas sean aceptables tienen que ser recopiladas y tratadas conforme a ciertas condiciones prescritas. Hay que buscar con antelación un abogado de fiar y con experiencia (la embajada puede ayudar a encontrar uno). Averiguar por medio del abogado:

- Quién tiene la autoridad legal para recopilar pruebas forenses en el caso de violación;
- Qué pruebas forenses son admisibles en una acusación de violación; y
- Qué procedimientos deben seguirse para recopilarlas, examinarlas y guardarlas, a fin de asegurar que las pruebas serán admisibles.

Si se requiere un profesional médico reconocido, considerar identificar uno (de preferencia una mujer) antes que ocurra cualquier incidente.

El proceso entero es un asunto delicado y requiere un trato sensible. Dos principios clave son:

- No se debe recopilar pruebas forenses sin primero informar adecuadamente a la víctima de porqué se hace y en qué consiste en la práctica. Sólo debe hacerse con el consentimiento escrito de la víctima.
- La recopilación de pruebas no compromete a la víctima en futuras acciones legales, sino que preserva la posibilidad de tal acción si ella quisiera emprenderla en una etapa posterior.

Los típicos elementos de juicio incluyen las ropas de la víctima (sin lavar), pelos del pubis, pruebas genitales u otra lesión y semen. Tres problemas comunes en recabar tales pruebas son:

- La víctima desea lavarse y cambiarse de ropas lo antes posible, y ella puede

desear deshacerse de todo lo que le recuerda la terrible experiencia sufrida. Esto no destruye todas las pruebas, pero dificultará más la recopilación.

- La recopilación de ciertas pruebas físicas requerirán una persona con formación médica cualificada y un equipo apropiado.
- Las pruebas deben sellarse, manipularse y guardarse de una manera correcta y apropiada, por ejemplo, en bolsas de papel no de plástico, selladas y marcadas; algunas necesitarán congelarse. Debe haber un mínimo de transferencias y el menor número posible de personas deben manipular las pruebas, debe llevarse un registro de quién y cuándo manipuló o tuvo acceso a las pruebas, (la cadena de custodia de los especímenes debe preservarse). Puede que se impongan límites de tiempo para la recopilación, después del cual las pruebas son inadmisibles en el tribunal.

Ejemplo de caso: una segunda experiencia traumática

No es poco común que la víctima sufra un segundo trauma como resultado de un tratamiento insensible por la policía. En un caso una trabajadora humanitaria expatriada fue asaltada sexualmente durante su trabajo de ayuda humanitaria en el extranjero. Ninguna persona de la (bien establecida) organización sabía qué hacer inmediatamente después del incidente – ni su responsable inmediata en el terreno ni el equipo de recursos humanos en la sede. Al día siguiente ella fue enviada sola a su embajada para que informara sobre lo sucedido. La embajada la mandó a la policía local acompañada de un oficial de seguridad nacional de la embajada. Una vez en la policía, cuatro policías armados la interrogaron, haciendo preguntas detalladas sobre el incidente. Cuando ella dudo en sus respuestas, la acusaron de mentir. Durante el interrogatorio, otros policías entraron a mirar, tenían curiosidad. El policía que llevaba el interrogatorio insistió que ella les mostrara las lesiones antes que la dejaran irse Luego insistieron que ella los llevara al lugar donde tuvo lugar el incidente, para poder reproducir el incidente que ellos consideraban esencial para la investigación. No se llevó a cabo ninguna investigación. Nunca se atrapó al agresor y la sobreviviente supo después que es muy raro que alguien en ese país sea enjuiciado o condenado por asalto sexual. Su experiencia en la policía fue de hecho un segundo asalto y resultó en un segundo trauma.

Una persona bien informada y de confianza debe acompañar siempre a la víctima a la policía para asegurar que la sobreviviente no es intimidada o victimizada en ningún momento, que las entrevistas se llevan a cabo en un idioma que la víctima entiende, y que se provee de documentación y asistencia apropiada. El protector debe estar preparado para intervenir cuando los derechos y la dignidad de la víctima no se respetan. Es importante que el protector sea un representante de la organización, y que no se percibe como que actúa de forma individual.

Enjuiciamiento

La decisión de iniciar un proceso legal debe tomarla la víctima, y la víctima debe estar en una posición de hacer una elección informada. Para asistir en esta toma de decisión el responsable de la organización tiene que informarse sobre los detalles prácticos de un arresto y los procedimientos del tribunal. ¿Tendrá la víctima que identificar primero al sospechoso antes de que se le atribuyan cargos? ¿Cómo sucede esto en la práctica? ¿Puede un sospechoso ser liberado bajo fianza? ¿Tiene la víctima que atestiguar ante el tribunal, posiblemente frente al agresor? ¿Puede proceder el juicio si la víctima no reside permanentemente en el país? O, ¿significará que ella tiene que regresar al país varias veces? ¿Cuál es la pena si el agresor es condenado? Dado los hechos del caso, ¿cuáles son las posibilidades de condena? ¿Cuáles son los antecedentes del país con respecto a los estándares de derechos humanos y los procesos por asalto sexual? ¿Están los tribunales predispuestos a desestimar los casos de asalto sexual o violación? La sobreviviente de un asalto sexual debe tener la ayuda de alguien competente y lo suficientemente objetivo para examinar toda esta información con ella.

Los responsables de la organización necesitan considerar las posibles implicaciones de seguridad para la sobreviviente y para otros miembros del personal si tiene lugar un proceso legal – y si no tiene lugar también. Entablar un proceso y presentar cargos puede exponer a la sobreviviente, a sus parientes y a aquellos que la apoyan y la acompañan, a otras amenazas y agresiones.

Confidencialidad médica

En la medida que la violación constituye una emergencia médica, la sobreviviente debe disfrutar de confidencialidad médica. Esto suele ser garantizado por la ley (por ejemplo la Ley de Privacidad en EE.UU.). El propósito de la confidencialidad es hacer posible para la persona que busca asistencia médica exponga ante el médico sus preocupaciones y problemas de orden médico y psicológico de manera abierta y detallada. Los sentimientos de vergüenza, culpa y humillación, y el miedo de ser juzgada por otros dictará que la sobreviviente quiera guardar sus experiencias de la forma más privada posible. Ésta es una preocupación legítima.

Incluso si se sabe que alguien de la organización ha sido asaltado sexualmente, el sobreviviente no querrá que los detalles se propaguen y discutan. Es la responsabilidad de todo el equipo, del responsable y de la organización proteger la identidad individual de la víctima y la confidencialidad de los detalles de la terrible experiencia. El responsable de la organización debe tomar medidas inmediatas:

- Asegurar que otros miembros del personal no mencionen el incidente. Es aconsejable darles respuestas estándar en caso de preguntas (por

ejemplo 'No puedo contestar a esta pregunta, por favor preguntar al representante de la organización').

- Establecer una línea directa de comunicaciones con un punto de contacto o persona de referencia designada en la sede. Las comunicaciones entre el terreno y la sede deben gestionarse y controlarse, y no deben involucrar a varios intermediarios o un gran número de sustitutos. No debe discutirse la situación donde alguien puede escuchar la conversación.
- Tomar medidas proactivas hacia la prensa si se piensa que el incidente tendrá cobertura por parte la prensa, e insistir a editores y periodistas de utilizar como máximo solamente las iníciales de la víctima, y no el nombre completo.

Es aconsejable acordar un nombre en código, una palabra codificada o un número de caso para referirse a la víctima en vez de su nombre.

Alertar a otros

Como con un incidente de seguridad, es importante que la violación y otros asaltos sexuales, incluyendo intentos de asalto y amenazas o intimidación, se notifiquen no sólo dentro de la organización sino a otras organizaciones pertinentes en el terreno (sin dar el nombre de la víctima por motivos de confidencialidad). Esto permitirá que otras organizaciones evalúen el riesgo y ajusten sus planes de seguridad como corresponde.

Ejemplo de caso: la obligación de dar la alarma

Una serie de organizaciones tienen oficinas en el terreno en una ciudad que, aunque fuera de la zona de guerra, está sujeta a tensiones entre la población local y las autoridades, a quienes se considera una fuerza ocupante. Tras casi 20 años de guerra, muchos civiles varones han sido tratados brutalmente y están armados. Una noche, tres ladrones armados entraron en la residencia de una organización. Allí violan a una mujer expatriada mientras retienen a su colega a punta de pistola. La mujer es repatriada, pero para proteger su privacidad la organización decide no mencionar el incidente. Tres semanas después, ladrones armados entran en otra residencia. Esta organización informa subsiguientemente que una mujer expatriada fue amenazada de violación, pero que uno de los ladrones contuvo a sus compañeros agresores de llevar a cabo el ataque. El personal está afectado y la organización decide retirarlos de la ciudad. Solamente ahora se da a conocer de manera más amplia la violación anterior entre las organizaciones que operan en la ciudad, tomándose medidas para reducir la vulnerabilidad del personal.

Si bien la confidencialidad de las víctimas puede protegerse de varias maneras, por ejemplo, no dar el nombre de la víctima en una notificación de incidentes, es extremadamente importante que el incidente se notifique y comparta con otras organizaciones que operan en la zona. Debe entenderse y explicarse a la víctima violada que si no se menciona el incidente esto podría impedir que otros tomen medidas preventivas, y por tanto podría ser un factor que contribuye en otras violaciones en el futuro. Por lo tanto, la estrategia debe ser una en que se protege la confidencialidad de la víctima a la vez que se alerta a otros para prevenirles e impedir que sufran la misma terrible experiencia.

Será también importante escribir un informe completo que se puede pasar a un gestor o responsable nuevo que llega. El nuevo responsable puede tener que seguir algún procedimiento legal, y tendrá que saber manejar cualquier efecto emocional duradero del resto del personal que permanece. También es aconsejable informar a la embajada, incluso si no se ha solicitado la asistencia de la embajada (en cuyo caso no será necesario revelar la identidad de la víctima).

12.5 Preparación y capacitación

12.5.1 A nivel de la organización

- Una organización de ayuda que manda personal en un entorno donde la violación es un riesgo conocido, debe poder movilizar apoyo experto y eficaz a los responsables en el terreno que tienen que enfrentarse con las víctimas de una violación. Si estos conocimientos y experiencia no se pueden desarrollar o mantener dentro de la organización, se debe poder acceder con facilidad a fuentes externas.
- Como política, todo el personal expatriado (no solamente mujeres) debe ser informado del riesgo de violación, así como de otros riesgos asociados, antes de firmar el contrato en vez de hacerlo simplemente antes de ser enviados.
- La buena práctica de la organización debe incluir pronunciamientos claros sobre la política de apoyo que una víctima de violación puede esperar de la organización, y cómo la organización intenta conciliar la necesidad de confidencialidad con la necesidad de alertar a otros de la amenaza.
- Deben haber directrices detalladas para los responsables en el terreno y, sea hombre o mujer, deben estar preparados para hacer frente a una situación de violación mediante capacitación y simulación.
- Deben haber directrices claras sobre cómo la organización protegerá y apoyará al personal nacional en el contexto específico.
- Los responsables de la organización deben considerar las posibles diferencias en los derechos de vacaciones o periodos de descanso y recuperación para las mujeres que operan en zonas de alto riesgo de agresión sexual.

12.5.2 A nivel de terreno

- Las directrices para responder ante una violación y asalto sexual deben ser claras, documentadas y fácilmente disponibles para todo el personal. Las directrices pueden incluir la política o la práctica sobre repatriación, reubicación (temporal o permanente), apoyo legal en la sede y localmente, y excedencia laboral por razones familiares.
- Se aconseja a los gestores hablar con el personal sobre la amenaza de violación, y las directrices básicas para una conducta apropiada como se indica en este capítulo. A nivel de terreno, si el tema de violación ya no se ignora o hablar sobre ello ya no es tabú, y si el personal está sensibilizado ante el riesgo y los requerimientos de apoyo apropiado, será mucho más fácil emplear medidas para manejar la situación si ésta surgiese. Debe haber una sensibilización activa del personal masculino, incluyendo aquellos responsables de la seguridad, ante los riesgos y el estrés experimentado por el personal femenino que opera en zonas de alto riesgo.
- Será importante hablar con el personal de otras culturas sobre qué protocolos y apoyo encuentran ellos más apropiados. Es posible que el personal femenino local pueda controlar menos las consecuencias y por tanto sean más reticentes a notificar la violencia sexual dentro de la organización, pudiendo preocuparles mucho el factor confidencialidad.
- El equipo responsable senior o equipo directivo debe plantear quién debe encargarse de los diferentes aspectos de la gestión inmediata de una crisis.
- En una zona de alto riesgo se debe aconsejar a las parejas de hablar entre ellas sobre lo que entienden sobre la agresión sexual y las expectativas mutuas en caso de un incidente.
- Como regla, debe buscarse conocimientos detallados sobre los requisitos legales y las prácticas judiciales y de la policía y apoyo médico especializado. Esta información estará disponible en caso de ocurrir un incidente.
- Si no se dispone con facilidad de contracepción pos-coito y otros medicamentos específicos en las instituciones médicas en la zona de operaciones, asegurarse que estos son accesibles en la oficina y pueden distribuirse bajo supervisión médica, o la víctima puede transportarse inmediatamente a alguna parte donde están disponibles.

12.5.3 A nivel individual

Individualmente, los trabajadores humanitarios, pero especialmente las mujeres, necesitan examinar sus propias preparaciones. Las mujeres en general son más conscientes del riesgo de agresión sexual dondequiera que estén, pero es importante observar que, en entornos conflictivos, puede haber mayor riesgo de violación perpetrada por bandas criminales, asaltos de alta gravedad (es decir, amenaza con armas) e infección VIH como consecuencia de una violación.

- Es importante reconocer las propias fortalezas y limitaciones emocionales. ¿Puede uno sobrellevar el riesgo? ¿Podría uno sobrevivir emocionalmente y recuperarse de la experiencia?
- Decidir sinceramente si uno está preparada/o para aceptar trabajar en un lugar que presenta un alto riesgo de asalto sexual.
- ¿Estaría uno dispuesto a respetar y cumplir las medidas de seguridad diseñadas para controlar el riesgo, incluso si uno siente que son una transgresión de la libertad personal o de los derechos de igualdad?
- Considerar cómo uno gestionaría la situación con el compañero/la compañera, la familia y los hijos si a uno lo violan. ¿Podría uno hablar sobre el riesgo y las potenciales consecuencias de un incidente con el compañero/la compañera? Y, ¿podría uno encontrar claridad en lo que espera uno del otro, de modo que esto no sea una preocupación y una ansiedad más?
- Saber algunas frases en el idioma local puede ser vital en cambiar las intenciones de un agresor potencial. Adquirir alguna capacitación en el idioma y hablar con los colegas sobre lo que uno debe decir o hacer en caso de ser amenazada/o.

Capítulo 13
Detención, arresto y toma forzada

Éste y el capítulo siguiente abordan el tema de detención, arresto y toma forzada, y las situaciones de secuestro y rehén. Los términos se utilizan a menudo de diferentes maneras. Todos tienen en común la característica de privar a las personas de su libertad de movimiento, pudiendo experimentar cualquier cosa, desde cortés presión a amenazas de vida, pero la naturaleza y la motivación de los captores diferirán en cada tipo de escenario. Consecuentemente, las estrategias de respuesta de la gestión de la crisis no serán necesariamente las mismas.

La gestión eficaz de todos estos incidentes exige un estado de preparación avanzada y un alto grado de conocimientos y experiencia, bien sea dentro de la organización o externos de fácil acceso para la organización. Esto incluye formación apropiada como requisito previo para todo el personal que se ocupa de las operaciones relacionadas con lugares de alta probabilidad de secuestros – o toma forzada. Una organización debe tener también un elaborado y detallado plan de gestión de incidentes (ver Capítulo 5 sobre 'Notificación de Incidentes y Gestión de Incidentes Críticos'), que establece los roles y las responsabilidad de la organización (en la sede y en el terreno) y del personal en tales circunstancias. En todos estos escenarios, las organizaciones podrían también considerar buscar asistencia de terceros, por ejemplo, las Naciones Unidas, los gobiernos internacionales y la Cruz Roja.

13.1 Terminología

En términos legales, 'detención' tiene un significado específico, pero aquí nos referimos simplemente a los miembros del personal que están bajo el control de un individuo o grupo e impedidos de marcharse. Aunque no hay seria o inmediata amenaza a la vida, tampoco hay una condición previa clara para su liberación. Ser detenido puede ser una parte común del trabajo de ayuda. El personal de una organización puede ser detenido por un grupo del pueblo, una autoridad local o un grupo de soldados o milicia. Los detonantes o causas para la detención pueden incluir el descontento local con el proyecto o programa de la organización o de otra organización (la gente a menudo no diferencia entre las organizaciones), el resentimiento porque otros reciben ayuda del proyecto o frustración debido a que las autoridades no se ocupan de un grupo en particular o su participación no es satisfactoria.

'Arresto' se usa para describir la detención por las autoridades gubernamentales (normalmente la policía, pero también por el ejército) o las presuntas autoridades. Lo que lo distingue del tipo más general de detención mencionada anteriormente es la participación de las autoridades oficiales. Esto significa que, en principio, se puede invocar la ley. La situación puede ser más difícil y más peligrosa cuando las autoridades gubernamentales arrestan a alguien sin la debida orden de arresto, o la persona arrestada 'desaparece'. Las autoridades pueden también negar que tuviera lugar el arresto, y pueden rehusar revelar dónde se encuentra la persona arrestada.

'Toma forzada' se refiere a la captura forzada y sustracción de una persona ilegalmente, pero que no exige ningún tipo de pago de rescate. Pueden haber varios motivos para la toma forzada: para trabajo forzado, conscripción, sexo, o razones políticas.

13.2 Reducción de riesgos

Hay que tener presente cuáles zonas y grupos se benefician de la ayuda y cuáles no, y por tanto se pueden sentir discriminados. Por otro lado asegurarse, en la medida de lo posible que la mayoría de las personas en la zona de operaciones entiende a la organización (mandato, misión, etc.) y la función que desempeña. La manera en que se ejecutan los programas y las capacidades de interacción del personal del programa son importantes aquí, como lo es tener conciencia de las leyes y reglamentos locales. También ayuda la transparencia, una buena comunicación, la integridad, ser imparcial y equitativo y tener una actitud respetuosa.

Obviamente, no es frecuente prevenir un arresto que sigue los procedimientos legales. Un arresto que no sigue un debido procedimiento legal puede recusarse, pero posiblemente no se puede impedir. Donde existe una preocupación respecto a una posible 'desaparición' de la persona tras el arresto, la organización debe movilizarse inmediatamente para ocuparse de forma muy activa del incidente, enviando de esta forma señales que la situación está siendo monitoreada minuciosamente.

El personal nacional puede ser detenido, arrestado o tomado a la fuerza por razones políticas externas al trabajo de la organización de ayuda, y las organizaciones de ayuda deben ser cautelosas de no inmiscuirse en la política local. Esto no debe, sin embargo, ser una excusa para no asumir la responsabilidad absoluta sobre cualquier miembro del personal en esta situación, y hacer todo esfuerzo posible para asegurar su retorno sano y salvo.

13.3 Respuesta al incidente y gestión de la crisis

Cuando desaparece algún miembro del personal, la primera tarea difícil que tiene que emprender el responsable o gestor en el terreno es averiguar la naturaleza exacta de la situación. Esto puede tomar horas o incluso semanas antes de que se aclare la situación. Hay que establecer la información básica y comunicarla en un informe sobre el incidente. Los elementos más importantes incluyen:

- Informar sobre el problema (alguien desapareció, fue arrestado o detenido).
- La víctima (nombre, nacionalidad, edad, sexo, posición en la oficina, afiliación, alguna condición conocida de orden médico o de otra naturaleza, familia, clan, tribu).
- Qué pasó (qué se sabe, qué es especulación, qué no se sabe).
- Dónde ocurrió, lo más preciso posible.
- Cuándo ocurrió, lo más preciso posible.
- Quién lo hizo (conocido, sospechoso, especulación, desconocido).
- Por qué ocurrió (motivo estipulado, especulación).
- Si se han identificado testigos.
- Si alguien más estaba envuelto o lesionado en el incidente.
- A quién se ha notificado/quién sabe fuera de la organización/a quién se propone notificar fuera de la organización, incluyendo si la policía, las fuerzas de seguridad o a las autoridades han sido o serán informadas sobre el incidente; si la prensa o terceros tienen conocimiento del incidente; qué sabe el resto del equipo; se ha notificado a la familia.
- Qué medidas están en marcha o propuestas.
- Monitoreo de la prensa local y nacional y los medios de comunicación para medir el impacto, si hay.

13.3.1 Detención

En el caso de detención lo fundamental para aquellos que están detenidos es seguir las directrices establecidas para la supervivencia en caso de ser tomados como rehenes (ver Capítulo 14). Siempre que sea apropiado, el detenido podría tratar de conseguir la liberación de manera incondicional (ver más adelante). Para la organización, contactar a las autoridades nacionales o adoptar un enfoque riguroso o “mano dura” puede ser contraproducente, y puede aumentar más que reducir el antagonismo hacia la organización. Generalmente, el propósito de la detención es forzar a la organización u otra entidad a prestar atención y entablar una conversación seria con aquellos que están llevando a cabo la detención. Responder a esta expectativa y entablar un diálogo serio es, normalmente, suficiente para poner fin al incidente, aunque hay que tener presente que en algunas circunstancias lo que comienza como una detención puede aumentar y desembocar en un incidente más serio y prolongado.

Cuando se negocia su liberación, los detenidos deben:

- Recordar que el objetivo de la negociación debe ser asegurarse el permiso de regresar sanos y salvos, y de manera rápida a la base.
- Poner de relieve su trabajo humanitario y la naturaleza neutral, imparcial e independiente de su organización y sus actividades.
- Permanecer conciliadores; evitar actuar con antagonismo.
- Escuchar a los captores y tratar de averiguar sus motivos y qué es lo que desean o esperan obtener.
- No hacer promesas con el fin de obtener una liberación rápida, y siempre dejar claro que uno no está en posición de tomar las decisiones finales o compromisos firmes.
- Solicitar permiso para contactar a la organización o las respectivas embajadas.

13.3.2 Arresto

Si un miembro del personal es arrestado y se desconoce su paradero, la primera prioridad es establecer dónde está y bajo la autoridad de quién. Actuar positivamente y con seguridad y visitar todas las autoridades locales, informar a la embajada (en el caso de personal internacional) y ser muy persistente en la búsqueda de información. Hay que recordar que un miembro del personal puede ser arrestado por razones legítimas y podrá tener que rendir cuentas y hacerse responsable de sus acciones. De cualquier modo, contratar a un buen abogado local que conoce el idioma local y el sistema local, y que tiene experiencia con este tipo de situaciones y tal vez posee buenas conexiones.

Cuando está claro quién arrestó al miembro del personal y dónde está, tratar de asegurar que sus derechos están protegidos. Insistir en su derecho de ser visitado y a asistencia médica y legal, y pedir una mejora de las condiciones en que se encuentra detenido, si éstas no son aceptables. Protestar si estas peticiones no son satisfechas. A menudo las personas son arrestadas sin cargos formales, en cuyo caso insistir que se articule o exponga la acusación dentro de un período de tiempo específico. La acusación puede estar relacionada con el individuo (por ejemplo, se le acusa de estar envuelto en un crimen), o con la organización (por ejemplo, acusada de espiar bajo el pretexto de trabajo humanitario). En cualquier escenario, la primera prioridad es trabajar en liberar sano y salvo, y rápidamente, al miembro del personal. En la mayoría de los casos, sólo se deben iniciar los esfuerzos para recuperar la integridad del nombre del individuo o de la organización una vez el miembro del personal ha sido liberado de las erróneas acusaciones.

En caso de un arresto ponerse en contacto y gestionar la situación, con los familiares del miembro del personal (ver Capítulo 14). Informarles sobre las medidas que se han tomado, mantener comunicación directa y regular con ellos, informarse de las medidas que la familia intenta tomar o ya tomadas, y advertirles en el caso de que lo que piensa hacer podría ser contraproducente.

13.3.3 Toma forzada

Una toma forzada puede ser una situación extremadamente difícil. El paradero de la persona tomada a la fuerza puede ser desconocido, y puede ser imposible contactar a sus captores. La organización objeto del incidente puede tratar de generar un alto nivel de publicidad acerca del mismo, pero como con cualquier actividad con los medios de comunicación, esto puede ser contraproducente si, innecesariamente, aumenta el protagonismo de la persona tomada a la fuerza e incrementa su valor. Por otra parte, esto puede ser un buen enfoque o manera de abordarlo si envía señales a las autoridades en relación a la preocupación general por la situación de la persona afectada, y que la prolongación de la toma forzada dañará la imagen de las autoridades y su capacidad de establecer o mantener el imperio de la ley. Organizaciones de Derechos Humanos y otras organizaciones que buscan incidencia política o abogan públicamente denunciando situaciones, son generalmente mejores en la creación de este tipo de publicidad que las organizaciones humanitarias, pudiendo ser posible cooperar con ellas. En otros casos puede haber poco que se pueda hacer más allá de hacer circular información y fotografías de la persona, y tratar de encontrar a alguien que pueda proveer una pista o un contacto.

Capítulo 14
Secuestros y situaciones de cautividad –o de rehén–

14.1 Definiciones

El secuestro se refiere a la captura y la detención forzada con el propósito explícito de obtener algo a cambio de la liberación del cautivo. El objetivo y, por ende, el motivo para el secuestro varía: a menudo es dinero, aunque los secuestradores pueden también exigir concesiones de orden político. En otros casos, lo que ostensiblemente parece ser una causa política, de hecho puede que tan solo sea poco más que un acto de extorsión.

Los términos 'toma de rehenes' y 'secuestro' se utilizan a veces de manera intercambiada, pero aquí la toma de rehenes se utiliza para describir una situación de sitio o asedio. En esencia, los agresores y sus rehenes han sido localizados y sitiados por las fuerzas de seguridad y los captores amenazan con matar a los rehenes a menos que se les dé un medio de escape. Un secuestro puede convertirse en una situación de sitio o asedio cuanto las fuerzas de seguridad encuentran la pista de los secuestradores y rodean el lugar.

A nivel mundial, en los últimos años los secuestros se han vuelto cada vez más comunes, incluyendo en el mundo de la ayuda. Entre los países de alto riesgo figuran Yemen, Irak, Somalia, Darfur (Sudán), Afganistán y Pakistán. Los secuestros pueden ser difíciles de impedir, por lo menos contra un grupo bien organizado y determinado, y puede ser una manera muy eficaz para recaudar fondos o aumentar la visibilidad política. Por lo tanto, es una amenaza muy seria.

14.2 Estrategias para reducir el riesgo

Hay una serie de medidas que pueden ayudar a reducir el riesgo, incluyendo la evaluación de riesgos del programa, capacitación especializada y orientación para el personal y procedimientos operativos estándar bien diseñados. Las organizaciones pueden también declarar ciertas zonas temporalmente fuera de sus límites.

14.2.1 Preparación, coordinación y sensibilidad cultural

La preparación incluye el establecimiento de un plan de gestión de incidentes (ver Capítulo 5) y la capacitación especializada relacionada para el personal en

el terreno y en la sede. Constantemente se ha de reafirmar la importancia de que el personal debe adherirse a los procedimientos de seguridad. La coordinación incluye el establecimiento de contactos locales e internacionales para asegurar la presencia de conocimientos y experiencia para el apoyo eficaz en la gestión de incidentes cuando sea necesario. La sensibilidad cultural es crítica, ya que el comportamiento del personal nunca es examinado atentamente como cuando han sido tomados –forzosamente- como rehenes o secuestrados. Esto aplica por igual al personal nacional como internacional, puesto que el personal nacional suele ser reclutado en otras partes del país y puede, al igual que sus homólogos internacionales, no estar familiarizado con la zona de operaciones. También es aplicable al personal que visita un país por un período de tiempo limitado, así como aquellos que viven y trabajan allí por un periodo de tiempo largo y de forma más duradera. La sensibilidad cultural incluye todos los aspectos que se pueden incluir en una estrategia de aceptación, como entender el tipo de comportamiento que se considera apropiado o inapropiado en un determinado entorno social o cultural, así como también las dimensiones de género y el respeto por las normas culturales y religiosas.

14.2.2 Reducir la exposición

Evitar las rutinas

Evitar la previsibilidad de los movimientos entre las residencias y las oficinas, así como también en las actividades fuera de las horas de trabajo, como cuando se llevan los niños al colegio o se va de compras. Hay que variar las horas en que uno se desplaza, y tomar recorridos diferentes. Esto es más fácil decirlo que hacerlo – y muy difícil de mantener durante un periodo largo de tiempo.

Reducir la visibilidad

Se han secuestrado a trabajadores humanitarios expatriados cuando se dirigen o regresan del aeropuerto. Reducir la visibilidad podría significar viajar en taxi en lugar de utilizar un vehículo de la organización fácilmente identificable (hay que cerciorarse que es un taxi auténtico y de confianza). Si se sospecha que las comunicaciones por radio pueden ser escuchadas, el personal expatriado no debe identificarse cuando viaja. Por ejemplo, podría permitirse que solamente el personal local hable por la radio (en su propio idioma), como lo harían cuando viajan sin un colega expatriado. La información respecto de los planes, los trayectos y las horas de viaje deben codificarse (ver Capítulo 8 sobre 'La Seguridad en el Desplazamiento y Movimientos).

Investigación de los antecedentes del personal contratado en el país

La manera más fácil para que los secuestradores obtengan información sobre un blanco potencial es colocar a un contacto dentro de la organización. La investigación de los antecedentes puede ayudar contra esto, pero no siempre es fácil y a menudo se pasa por alto, y la conveniencia o urgencia puede

impedir que se haga (por ejemplo, el chofer de la organización está enfermo, de modo que pide a su hermano que lo reemplace momentáneamente).

Eliminar las vulnerabilidades potenciales

Una forma más drástica es retirar aquellos miembros del personal que se consideran que están bajo riesgo. A medida que el riesgo de secuestro aumentó en Chechenia desde fines de los años 1990, las organizaciones se reubicaron primero a Nazran en Ingusetia, y luego a Vladikavkaz al norte de Osetia. Tras un período de ataques y secuestros en Irak en 2003 y 2004, la mayoría del personal internacional se reubicó fuera del país. Lo mismo ha sucedido en Somalia. Hay que observar que el personal nacional puede correr riesgos similares o mayores que el personal internacional; de hecho, la tendencia a largo plazo muestra el riesgo ascendente para el personal nacional en relación con el internacional.[1]

La protección del recinto

La protección del recinto y las reglas estrictas que rigen para la identificación de extraños y los límites sobre el acceso (incluyendo medidas y procedimientos de control de acceso – ver Capítulo 9 sobre 'La Seguridad del Recinto') complica la situación para los secuestradores potenciales. Aunque los secuestros siguen siendo un riesgo en las residencias, hoteles y casa de huéspedes (o pensiones), la mayoría de los incidentes tienen lugar cuando aquellos que constituyen el objetivo están en movimiento, normalmente en un vehículo.

Incrementar la sensibilización y la contravigilancia

En términos simples significa 'observar que alguien no te esté observando'. Un secuestro con éxito normalmente necesita planificación, y los agresores estarán observando la residencia, la oficina y los movimientos de aquellos identificados como objetivos por un buen tiempo antes de actuar. Pueden tratar de averiguar más detalles sobre los residentes presentándose como militares o soldados, o comprobando las cerraduras de las puertas y las ventanas mientras el personal está fuera. Pueden seguir a aquellos escogidos como objetivo en un vehículo para establecer las rutinas e identificar el punto ideal para atacar. Hay que estar atentos y observar si hay algo poco usual. Para hacer esto con eficacia se necesita prestar atención constante y conocimientos del entorno local, incluyendo quién pertenece a la localidad y quién no. Ver Capítulo 9 para informarse sobre los métodos de contravigilancia.

Buscar apoyo y protección local

En entornos donde el anfitrión es responsable del bienestar de sus invitados, y movilizará a sus hombres para proteger a sus invitados como si fueran uno de ellos, podría ser buena idea obtener protección (tradicional) local. De igual

1 Stoddard, Harmer y DiDomenico, *Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update*.

modo, pedir a los ancianos respetados que visiten el recinto puede ofrecer una forma de protección. Algunas organizaciones tienen la política de que un miembro del personal expatriado vaya siempre acompañado de una persona local cuando viaja; hay que considerar también residir conjuntamente con personal local. Sin embargo, en contextos donde esta política ha tenido éxito en el pasado, incluyendo Yemen, Somalia y Afganistán, ya no garantiza protección, dado que el control de las autoridades tradicionales y las normas sociales en que se sostienen se han erosionado por el flujo de entrada de elementos criminales y combatientes extranjeros. Solamente un buen conocimiento del contexto determinará si esta táctica reducirá el riesgo.

Protección armada

Otra opción es tener protección armada en la residencia, en la oficina y cuando uno se desplaza de un lugar a otro, incluyendo durante el tiempo libre (ver el Capítulo 3 donde se plantea detalladamente la protección armada). Esto podría significar la presencia de guardias armados alrededor de los recintos o tener protección personal (guardaespaldas). No obstante, hay ejemplos de incidentes en que capturaron a una persona elegida como objetivo, incluso teniendo protección armada. Los guardias armados pueden ser sorprendidos por un número mayor de atacantes con mayor número de armas, por lo que se rendirán o serán asesinados.

Una política pública de 'no rescate' u otras concesiones importantes

En sus documentos de políticas y comunicaciones públicas, los gobiernos y las organizaciones de ayuda humanitaria suelen estipular que bajo ninguna circunstancia pagarán rescates o harán concesiones importantes para resolver un secuestro. Públicamente, por supuesto, no podría ser de otro modo: declarar abiertamente que se pagarán rescates sería equivalente a declarar "abierta la veda de caza" para las organizaciones y su personal. En la realidad, sin embargo, en muchos casos las familias, las empresas privadas, los gobiernos y las organizaciones de ayuda pagan algún dinero. No hay que sobreestimar el efecto disuasorio de una política pública de no pago: aún se requieren medidas de mitigación, capacitación y preparación.

El seguro por secuestro y rescate se ha extendido más en los últimos años. Los costos dependen de forma primaria y significativamente del tamaño de la organización, las ubicaciones del personal en el terreno y si los seguros cubren tanto al personal nacional como al internacional. Dependiendo de la póliza, algunos planes de seguro permiten que deduzca un 10% de la prima anual para preparación y capacitación. También pueden asumir costos de evacuación, costos de comunicaciones, costos médicos, apoyo psicosocial y otras eventualidades fuera del alcance de la organización, así como acceso a un gestor que se encarga de las negociaciones.

14.3 Sobrevivir a un secuestro o una situación de rehén

En términos generales hay cuatro fases principales en un secuestro:

- El momento de la captura.
- El período en el cual se secuestra a la persona y tienen lugar las negociaciones.
- La liberación de la víctima (o confirmación de su asesinato).
- El período subsiguiente y las secuelas.

Ser secuestrado es una enorme y terrible experiencia psicológica y a veces también física. Un secuestro puede durar desde un día o dos a meses o algunas veces años. Los momentos más peligrosos se dan en el período inmediato tras el secuestro de la víctima, durante una situación de sitio o asedio y durante la liberación. En esos momentos los secuestradores se sentirán amenazados y tensos, y por ello estarán más dispuestos a la violencia. Hay que mantener la calma y evitar aumentar la tensión de los secuestradores. Otros momentos extremadamente difíciles son cuando se habla con familiares o colegas, tal vez para demostrar que la víctima está aún viva, o cuando la víctima es forzada a presentar una declaración en un vídeo, para entregarla a los medios de comunicación. Asimismo, enterarse de que otras personas secuestradas al mismo tiempo han sido liberadas o asesinadas puede ser también extremadamente difícil. Las victimas también pueden ser sometidas a tortura psicológica, como promesas falsas de liberación inminente o ejecuciones falsas.

Hay que preparase mentalmente lo mejor que uno pueda. Recordarse que la gran mayoría de las víctimas de secuestro son finalmente liberadas, y que el cuerpo y la mente humana tienen una gran capacidad de adaptación y resistencia, lo que permite que las víctimas, incluso en situaciones de rehenes de larga duración, soporten estas terribles experiencias físicas y psicológicas, y que más tarde se recuperen.

14.3.1 El momento del secuestro

Durante un secuestro, las personas pueden ser heridas o asesinadas como consecuencia de los tiros durante el incidente: un conductor, el personal doméstico, un guardia de residencia, o un guardaespaldas. Normalmente se es amenazado con armas, posiblemente con los ojos vendados y quizás golpeado, y en algunas circunstancias, incluso sufrir tortura o violación. Esto es para destruir la resistencia física y mental y señala las consecuencias funestas de cualquier intento de escape o de artimañas o jugarreta hacia los captores. Además, pueden drogar a las víctimas. Todas estas tácticas están diseñadas para mantener a las víctimas tranquilas y en silencio. No hay que resistirse;

de hecho, permanecer callado y tranquilo ayudará a que uno recupere la serenidad, recoja información sobre el lugar donde uno se encuentra y quiénes son los captores, y para adaptarse al impacto del cambio en la situación en que uno se encuentra. En las primeras horas y días, es probable que se traslade a las víctimas varias veces a medida que los secuestradores buscan ocultar sus huellas. Permanecer calmado y cooperar, hablar sólo cuando se le hacen preguntas, escuchar cuidadosa y atentamente y evitar los movimientos súbitos. No comportarse de manera agresiva o tratar de ser un héroe: aceptar la situación. Las acciones personales pueden afectar y afectarán la seguridad y el bienestar personal.

14.3.2 Mientras se está secuestrado

Hay que estar preparado para estar secuestrado por un largo período de tiempo, y posiblemente por más de un grupo. Los secuestradores pueden vender sus víctimas, tal vez a otro grupo de criminales o a un grupo político que busca utilizar el secuestro para obtener concesiones políticas. Dónde y bajo qué condiciones se mantienen a las víctimas puede variar enormemente. Puede que las mantengan en el mismo lugar o las trasladen varias veces; puede que estén solas o con otros cautivos. En algunas situaciones los cautivos han caminado por semanas con sus captores a través de bosques o montañas. A las víctimas a veces las mantienen en condiciones razonables, mientras que otras están encadenadas a una cama o a un radiador. Si se está en grupo, hay que tratar de no ser separados. Estar confinado con otra persona, probablemente en circunstancias difíciles y tal vez por un largo período de tiempo crea sus propias presiones, pero en gran medida, la capacidad de compartir experiencias con por lo menos otra persona, será una fuente de apoyo. Si uno está dentro de un grupo grande, es mejor identificar a un portavoz que haga de contacto con los captores, seleccionado en base a la capacidad más bien que por el rango formal.

Hay que recordar que el problema de asegurar la libertad no es de uno sino de la organización. Mantener la confianza en que la organización a la que uno pertenece (así como el gobierno del país de uno y la nación anfitriona) están haciendo todo lo posible por uno, al tiempo que proporcionando apoyo a amigos y familiares – incluso si uno no se ha enterado de ello o los captores afirman lo contrario. Hay que anticipar períodos de aislamiento y otros métodos de intimidación y prepararse para una larga espera. No hay que creer todo lo que a uno le dicen.

Hay que tratar de crear una relación de respeto mientras se guarda la dignidad: no hay que suplicar o rogar, hay que cooperar y obedecer las exigencias sin ser servil o agresivo; no se debe discutir sobre política o religión, atenerse a temas en común como la familia y los niños y alentar a los secuestradores a que lo vean a uno como una persona. Evitar intercambiar la vestimenta con los

secuestradores, ya que esto puede perjudicar la identificación en un intento de rescate o si las ropas llevan marcas, éstas podrían utilizarse con malas intenciones. Ser consciente del lenguaje corporal y los estilos de comunicación no verbal; no amenace con testificar contra los secuestradores; si ellos ocultan su identidad, no hay que indicar que uno puede reconocerlos; hay que comer y beber incluso si no se tiene apetito o es de mal sabor o desagradable; mantener una rutina de descanso y actividad; tratar de hacer ejercicio cada día y mantener la noción del tiempo; mantener la higiene personal y mantener los valores personales, y pedir medicamentos si son necesarios. Mantenerse discreto y no parecer que está estudiando a los secuestradores. Nunca hay que tomar parte directa en las negociaciones de liberación. Esto sólo complicará las cosas. Si a uno le piden que hable por la radio, el teléfono o en un vídeo, atenerse a lo que le piden o permiten decir, y rehusar negociar, incluso si los secuestradores insisten en ello.

Estudio de caso: Sobrevivir a un secuestro en Pakistán

A finales de 2008, un médico que trabajaba como miembro del personal nacional de una organización en la provincia de la frontera nororiental de Pakistán fue secuestrado por un grupo de agresores armados en una camioneta Toyota blanca no identificada. Lo trasladaron a muchos lugares durante el secuestro. Durante su terrible experiencia se mantuvo cortés y siguió las instrucciones de sus secuestradores. Les preguntaba qué día de la semana era y qué hora era, y rezaba cuando ellos lo hacían, para ayudar a establecer confianza y respeto. Trató de mantener buen ánimo y una actitud positiva. Un día informaron al doctor que su familia había sido contactada y que se había llegado a un acuerdo para su libertad. No obstante, los secuestradores habían exigido un rescate considerable que la familia del doctor rehusó. En cambio, todos los doctores de la zona se declararon en huelga y afirmaron que todos los hospitales y las clínicas locales permanecerían cerrados hasta que liberaran a la víctima.

14.3.4 Durante los momentos de liberación

Las víctimas pueden ser conducidas (posiblemente con los ojos vendados) a un lugar desconocido y sacadas del vehículo, o puede que un tercer grupo las recoja por estar encargados de llevarlas a las autoridades. Es menos probable que haya una forma de intercambio directo, ya que es una situación de alto riesgo para ambas partes. En una operación de rescate, las fuerzas de seguridad pueden asaltar el lugar, o pueden rodearlo, a lo que puede seguir una situación de asedio. Estos son momentos muy peligrosos:

- Como se ha afirmado, tratar de evitar intercambiar vestimentas con los captores: el equipo de rescate puede confundirlo por uno de los captores.
- En el caso de un intento de rescate, tirarse al suelo, buscar cubrirse o protegerse y cubrirse la cabeza con las manos.
- Estar listo para gritar el nombre de uno. Uno no será reconocido inmediatamente por el equipo de rescate y puede recibir un trato duro hasta ser identificado como la víctima del secuestro y no uno de los agresores.

14.3.5 Tras ser liberado

Una vez liberado, la atención de uno probablemente se centrará en los seres queridos y familiares, y probablemente se deseará un tiempo tranquilo para recuperarse. No obstante, inmediatamente después de un incidente, es probable que haya gran atención de la prensa, y también las autoridades desearán hablar con la víctima para obtener información sobre los captores y las circunstancias del secuestro. No se conseguirá inmediatamente la tranquilidad y la privacidad deseada. Ser secuestrado es una fuerte experiencia psicológica: hay que esperar sentir sus repercusiones durante meses y quizás años después de ocurrido el incidente, pero hay que confiar en que, con la ayuda apropiada, uno puede recuperarse y seguir viviendo normalmente.

14.4 La gestión de incidentes críticos

En términos generales, no se pueden enfrentar situaciones de secuestro solamente a nivel de terreno, sino que es algo que debe concernir a la sede y las oficinas regionales. Un secuestro es una situación muy compleja y problemática, e inevitablemente requiere la implicación de diferentes personas y organizaciones, incluyendo el cumplimiento de la ley, organismos gubernamentales, medios de comunicación y compañías de seguro. Se necesitarán capacidades para la gestión de incidentes críticos, incluyendo capacitación, planificación, ejercicios de preparación y la debida adjudicación de recursos.

14.4.1 La respuesta inmediata

La primera cosa que hay que hacer es establecer los hechos y preparar un informe del incidente crítico. Los elementos básicos están cubiertos en el Capítulo 5. Segundo, hay que proteger al resto del personal de la organización, tal vez confinándolos a sus residencias o trasladándolos a un lugar diferente más seguro. Hay que considerar si el riesgo justifica suspender los programas. Alertar a otras organizaciones sobre el secuestro que ha tenido lugar, de modo que puedan tomar medidas preventivas para proteger a su propio personal.

14.4.2 Equipos de gestión de incidentes críticos

El próximo paso es movilizar o constituir un Equipo de Gestión de Incidentes Críticos (EGIC). Decidir también cómo se comunicará la organización con las

principales partes interesadas, incluyendo la familia de las víctimas, otro personal de la organización, el gobierno anfitrión y de origen de las víctimas y los medios de comunicación. Un responsable senior informará también a la Junta Directiva de la organización y, según corresponda, contactará a la compañía de seguros y a los donantes.

Podrían ser necesarios varios equipos de gestión de incidentes, uno en el terreno y otro en la sede, y tal vez un tercero en la oficina central para el país. Habrá que haber identificado con anterioridad a los miembros clave del equipo, y los recursos asignados y los procedimientos establecidos. Los miembros del equipo habrán recibido capacitación, y de forma idónea haber incluido una simulación. El EGIC de la sede normalmente tiene la autoridad total – es decir, el equipo en el terreno no toma decisiones sin la aprobación del equipo de la sede.

El núcleo del equipo de la sede debe permanecer pequeño. El equipo necesita incluir un o más responsables senior, uno o dos miembros del personal de seguridad con la pertinente experiencia (experiencia previa en secuestros y toma de rehenes, o sólidos conocimientos del entorno donde ocurrió el incidente). Otros candidatos incluyen asesores legales, personal de recursos humanos y gestores de los medios de comunicación. Un especialista en secuestros y toma de rehenes externo puede unirse al equipo de la organización, proveniente del gobierno anfitrión o de origen de las víctimas o de la compañía de seguros, o contratado de una compañía de seguridad privada. El director de la organización puede o no pertenecer al equipo, dependiendo del tiempo que ocupa en otras cuestiones o asuntos. Cada miembro del equipo de gestión de incidentes críticos debe llevar un registro detallado en el cual se documentan y registran con precisión todos los acontecimientos: qué pasó y qué se dijo, a qué hora y qué fecha, quién estaba involucrado, qué se habló y qué se decidió en base a qué argumentos, y a quién se le dio la responsabilidad de qué. La confidencialidad de esta información debe respetarse.

La gestión de un secuestro es, inicialmente por lo menos, un trabajo a tiempo completo. Es necesario que el personal deje sus otras tareas y sea protegido de intrusiones innecesarias para que se puedan concentrar exclusivamente en la tarea que tienen a cargo. Necesitarán su propio espacio e instalaciones, incluyendo una habitación temporal dedicada a la crisis, y deben monitorear la situación diariamente, y decidir sobre y examinar la política hacia los captores, los familiares, las autoridades, la prensa y organizaciones pertinentes. Los miembros del equipo necesitarán con regularidad descanso y relajación, y apoyo durante y después de la crisis. Si la crisis continúa por un período largo, puede que sea necesario reemplazar a los miembros del EGIC. Desde el inicio de la crisis hay que prepararse para un cambio de equipo de forma fluida: asegurarse

que el archivo a traspasar está actualizado con todos los informes y los análisis, y planear el relevo de modo que haya una superposición de lo miembros.

La gestión de incidentes críticos es extremadamente difícil cuando se han secuestrado juntas a personas de diferentes nacionalidades y de diferentes organizaciones, o están secuestradas por los mismos captores. Esto supondrá la implicación de diferentes gobiernos y familias, y las organizaciones afectadas necesitarán adoptar un enfoque de colaboración. Si las organizaciones toman un enfoque individual claramente arriesgan debilitarse entre ellas o dan cabida a que los captores pongan una organización contra la otra. Idealmente, las diferentes partes interesadas deben constituir equipos conjuntos de gestión de incidentes críticos a nivel de terreno y sede. Si bien cada organización pertinente deseará participar, habrá que elegir a los miembros del equipo por sus habilidades y competencias en la gestión de incidentes, en vez de representantes de sus respectivas organizaciones. Pueden incorporarse expertos externos para ayudar al equipo a mantener su objetividad y enfoque.

14.4.3 Gestión de las relaciones con los familiares de la víctima

Esta sección se concentra en las familias del personal internacional. También puede ser relevante para el personal nacional, aunque se proveen directrices específicas al final de la sección.

Contacto inmediato

Como con todo otro incidente serio, se debe informar inmediatamente a los familiares de la víctima. Es vital que sepan sobre el secuestro primero por la organización, y no a través de la prensa o un tercero. Habrá que hacer todo lo posible por concertar una visita personal a los familiares cercanos, aunque esto no puede ser siempre posible. Si la conversación inicial tiene que ser por teléfono, concertar una cita cara a cara lo antes posible tras la llamada, y considerar invitar a los parientes a la sede para que vean directamente cómo se está llevando la gestión del incidente.

En los primeros contactos con la familia, tratar de averiguar sobre la persona secuestrada, incluyendo su personalidad general, el estado mental antes del secuestro, su condición física y cualquier necesidad especial. Dejar claro el compromiso de la organización para con la víctima, incluyendo continuar el pago de su salario, e indicar los costos que la organización está dispuesta a asumir en nombre de la familia, como visitas periódicas a la sede o viaje al país donde tuvo lugar el incidente. Informarles también sobre cualquier apoyo psicológico que la organización puede ofrecerles a ellos y a su ser querido cuando lo liberen. Podría ser necesario el apoyo psicosocial, por lo que una previa coordinación con otras organizaciones puede reforzar los recursos internos en este sentido.

Establecer un enfoque claro hacia la familia

La familia tiene el derecho de saber lo que sucede. Será vital establecer y mantener una relación de confianza. Si la familia no tiene confianza en la organización puede actuar por su propia iniciativa. Incluso si la situación termina bien, la familia puede todavía volverse contra la organización con una queja pública o legal con respecto a la supuesta mala gestión. Dicho esto, hay que tratar de evitar decir demasiado acerca de la gestión de incidentes críticos de la organización y de la estrategia de negociación en caso que un familiar deje escapar la información y ésta llegue a oídos de los captores o los medios de comunicación. Hay que tener presente que el gobierno del país de origen de las víctimas y los medios de comunicación se pondrán también en contacto con los familiares, o vice-versa. Por el bien de la familia, lo ideal sería que hubiese un enfoque conjunto o por lo menos coherente entre la organización y el gobierno del país de origen.

Contacto con la familia

Se debe designar a un miembro relativamente senior de la organización y con buenas capacidades interpersonales para que sirva de punto de contacto con la familia. Algunas organizaciones tienen una posición o puesto de punto de contacto con las familias, expresamente diseñado para circunstancias de este tipo. Una función de este puesto es actuar como la persona de contacto designada para la familia. La misma persona debe desempeñar esta labor durante todo el incidente. Ésta es una responsabilidad muy exigente, y necesitará el apoyo de la organización.

Es importante programar un espacio de tiempo para informar a las familias, y en la medida de lo posible, tratar de asegurarse que la organización es la que llama y no a la inversa. En los casos prolongados, explicar claramente a la familia que las llamadas diarias en los primeros días del incidente disminuirán gradualmente cuando no haya nada especial que informar. También es útil alentar a la familia a que nombre una persona de referencia, quien actuará como punto de contacto con la organización y como portavoz de la familia. A medida que se desarrolla el incidente, es probable que el estado de ánimo de la familia fluctúe, pudiendo llegar a expresar sus dudas sobre la organización, las autoridades o la estrategia que se sigue. Esto es normal, de todos modos debe monitorearse.

Esperar iniciativas por parte de la familia

Tanto los parientes como los amigos cercanos de la víctima pueden sentir la tentación de actuar ellos mismos, especialmente si el incidente está durando demasiado tiempo: pueden dirigirse a la prensa, visitar el país donde tuvo lugar el secuestro o tratar de establecer su propia línea de negociación. Asimismo, la familia estará más, dispuesta que la organización a pagar cualquier rescate

exigido, y pueden comenzar a vender sus bienes para recaudar dinero. Las familias tienen derecho a iniciativas propias, pero se les debe advertir de las posibles consecuencias de sus acciones y los riesgos que corren las negociaciones llevadas a cabo por otras partes.

Las familias del personal nacional

En el caso del personal nacional, las familias pueden preferir gestionar el caso ellas mismas. De hecho, pueden estar mejor situadas debido a su conocimiento de la cultura y la sociedad local y sus propias redes de contactos, especialmente si el secuestro está motivado por rivalidades sociales o políticas entre los grupos sociales o clanes. En el caso de un secuestro motivado por razones criminales o políticas, sin embargo, puede que la familia no esté mejor equipada que la organización.

Cuando se secuestra a personal nacional por motivos económicos, sus familias a menudo pagarán un rescate, aunque pueden pedir apoyo a la organización como forma de compensación. En tales circunstancias es importante advertir a las familias que el pago no garantiza la liberación, y puede alentar más demandas. Recordar a la familia que la liberación de una víctima es una de las etapas más críticas y arriesgadas de cualquier secuestro. Las familias deben ser conscientes de la posición de la organización, y del apoyo que puede proveer. No obstante, la última decisión sobre involucrar o no a la organización, está en manos de la familia. La coordinación de las actividades con la familia puede ser difícil, ya que los secuestradores a menudo desean tratar solamente con los miembros de la familia. También será inevitablemente más estresante debido a que los miembros de la familia pueden, así mismo, sentirse bajo una amenaza directa. Otro factor a considerar es que el seguro contra secuestro y rescate no suele cubrir al personal nacional, o tiene limitaciones y restricciones en su cobertura.

14.4.4 La gestión de incidentes críticos y las autoridades

'Autoridades' se refiere aquí al gobierno anfitrión, y en el caso de un miembro del personal internacional, el gobierno del país de origen. En la práctica, diferentes departamentos gubernamentales e instituciones pueden llegar a involucrarse.

En situaciones de detención, una organización puede tratar de resolver la situación ella sola. Pero cuando se trata de secuestro, sin embargo, generalmente es aconsejable informar a las autoridades de inmediato, puesto que, con toda probabilidad, llegarán a saberlo en algún momento dado y no estarán muy complacidas por no haber sido informadas. Incluso si el secuestro ocurre en una zona del país que no está controlada por el gobierno, aun así hay que informales. Se debe informar sobre los hechos del secuestro como también sobre cualquier detalle acerca de la víctima.

El personal de la sede y en el terreno necesitará decidir sobre la política a seguir con el gobierno anfitrión y el gobierno del país de origen. Las autoridades nacionales tendrán acceso a información, a redes y servicios (por ejemplo escuchas telefónicas y redes GSM) que no están disponibles para los extranjeros o individuos nacionales y, por lo tanto, pueden estar mejor situados para asegurar la liberación. Al mismo tiempo, sus decisiones pueden estar guiadas por otras consideraciones aparte de sólo el bienestar de la víctima. Pueden desear ser vistos como que asumen sus responsabilidades de la ley y el orden, o que actúan duramente contra el terrorismo. Podría preocuparles, primordialmente, disuadir la posibilidad de otro secuestro, o utilizar el incidente para justificar contundentes y enérgicas tácticas armadas contra oponentes conocidos. También puede que no confíen en la capacidad de la organización de ayuda para gestionar debidamente el secuestro, o puede desear impedir que ésta entre en diálogo con los secuestradores, a quienes ellos pueden considerar como terroristas o rebeldes (en algunos países es ilegal establecer contacto con secuestradores). Si las autoridades están deseosas de poner fin rápidamente al incidente, estas pueden estar predispuestas a utilizar la fuerza en lugar de, o en conjunción con cualquier negociación, representando riesgos potenciales a la seguridad de la víctima.

Acordar y confirmar con las autoridades:

- La estrategia global a seguir.
- La seguridad y el bienestar de la víctima secuestrada debe ser la primera preocupación.
- Que las autoridades se abstendrán de un intento de rescate por la fuerza sin el consentimiento de la familia y de la organización.
- La confidencialidad frente a los medios de comunicación, salvo que se haya acordado una estrategia diferente.
- La participación de la organización en el equipo de gestión del incidente establecido por las autoridades. Si eso no es aceptable, entonces tratar de asegurar la participación de un funcionario de la embajada o por lo menos un marco acordado de contacto entre las autoridades nacionales y la organización de ayuda.
- Un enfoque conjunto de la familia.
- Un acuerdo de la elección de un interlocutor (ver más adelante).

Es necesario discutir sobre los mismos asuntos e idealmente acordarlos con el gobierno del país de origen. Obtener asesoramiento de la embajada y conseguir apoyo de la embajada para tratar con las autoridades nacionales. La primera preocupación del gobierno de origen tiende a ser el regreso sano y salvo del cautivo y llevar a los secuestradores ante la justicia. No obstante, dependiendo del contexto político, a nivel genérico, y la relación entre el

gobierno de origen y el anfitrión, otras consideraciones – no necesariamente estipuladas – pueden entrar en juego. La colaboración será también necesaria entre la sede y el gobierno del país de origen en cuanto a la familia de la víctima. En algunos contextos, el gobierno de origen puede establecer contacto directo con la familia, y puede que no involucre a la organización en este proceso.

Es posible que las autoridades nacionales o el gobierno de origen simplemente le diga a la organización que ellos dirigirán la gestión del secuestro. Idealmente, aceptarán a un miembro del personal de la organización como parte del equipo de gestión de crisis. Si esto no resulta, buscar como mínimo las garantías que se mencionaron antes, y tratar de asegurar sesiones informativas y consultas previas con la persona de la organización encargada de tomar las decisiones. Clarificar a la familia quién tiene la responsabilidad de gestionar la situación.

14.4.5 Expertos externos

Es posible que expertos en la gestión de secuestros se presenten ellos mismos espontáneamente, que los proponga el gobierno anfitrión o el de origen, o que lo haya buscado la organización misma. También pueden estar disponibles a través del proveedor de seguros. Tales expertos pueden desempeñar una función útil al ofrecer una perspectiva objetiva basada en una experiencia más amplia, anticipando escenarios y asegurando mayor preparación, articulando opciones con sus respectivas ventajas y riesgos y confirmando que lo que se ha hecho ha estado bien hecho, y que las fluctuaciones (subidas y bajadas) son normales. El apoyo experto es útil si el experto actúa como asesor e instructor, incluyendo ofrecer asesoramiento al equipo encargado de los medios de comunicación, apoyo legal y psicológico al EGIC y conocimientos y experiencia regional y local. No obstante, el experto puede ser un problema si sigue la agenda de otros. Un experto ofrecido por el gobierno, especialmente un funcionario gubernamental, seguirá la política gubernamental, la cual puede no armonizar totalmente con el enfoque de la organización. Ningún asesor externo debe entablar negociaciones directas con los captores.

14.4.6 Gestión de los medios de comunicación

Designar a una persona de contacto con los medios de comunicación a nivel de sede y terreno. Si el secuestro es de una miembro del personal internacional, es probable que se enteren los medios de comunicación internacionales y los del país de origen. Por cuánto tiempo mantendrán la historia dependerá de si tienen lugar otros acontecimientos que atraen la atención de las noticias, y la importancia política del incidente. Puesto que la historia se sabrá de todas maneras, hay que ser proactivo y tratar de influir en el mensaje. Todos los mensajes deben ser concisos. Un mensaje clave debe ser que la organización

hace responsables a los secuestradores por mantener a sus cautivos sanos y salvos. Los medios de comunicación nacionales (radio, televisión, periódicos, Internet en idiomas locales) pueden dar un enfoque diferente a la historia. Siempre se debe consultar a la persona de contacto con los medios de comunicación sobre las declaraciones a efectuar a los mismos.

Una manera de gestionar las preguntas o investigaciones de los medios de comunicación o el interés público es actualizar semanalmente la información en la página web de la organización en Internet. Esto ayudará a reducir el número de llamadas telefónicas, y asegurar que los mensajes que salen de la organización son coherentes. Siempre hay que suponer que los secuestradores monitorean las noticias y que pueden escuchar lo que se supone que uno ha dicho en el país de origen. No es recomendable tratar de comunicarse, ni mucho menos negociar, con los captores a través de los medios de comunicación públicos. Los mensajes de los medios de comunicación llegan distorsionados y debilitan los "verdaderos" mensajes y el proceso de negociación. Mejor es trabajar con los editores y periodistas de modo que realicen sus labores con la organización y no contra ella. La familia puede insistir en hacer un llamamiento público a través de la prensa: gestionar esto de manera constructiva.

Si la publicidad de los medios de comunicación ayuda o perjudica la gestión de la situación de secuestro, depende de las circunstancias. La publicidad puede ayudar si a los secuestradores les preocupa su reputación. Esto es improbable en el caso de las bandas criminales, o de los grupos terroristas que utilizan el secuestro precisamente para generar publicidad, en cuyo caso son los captores los que llaman a la prensa. Esto es sumamente peligroso: convierte la situación en un espectáculo internacional, con el asesinato del cautivo como posible 'clímax dramático'. Para contrarrestar esto habrá que persuadir a la prensa de no seguirles la corriente. Como se observa anteriormente, la familia y los amigos del cautivo pueden lanzar una campaña de publicidad para ejercer presión sobre el gobierno anfitrión y el de origen. La audiencia a la que va dirigida no son los secuestradores sino las autoridades quienes son formalmente responsables de la seguridad, y los mensajes están diseñados para asegurar que éstas continúen con sus esfuerzos para resolver la situación. Puede haber indicadores de que se permite a los cautivos leer los periódicos (o diarios), escuchar la radio, mirar televisión o usar Internet. Si es así, considerar utilizar la prensa para enviar mensajes de apoyo. Hay pruebas de que si los cautivos escuchan sus nombres en las noticias esto puede elevar su moral.

14.4.7 Prestar atención a otro personal

La comunicación interna con otros miembros del personal de la organización es importante, y necesita ser proactiva y bien gestionada. Habrá que anticipar preguntas y mantener la moral del personal y la confianza en la organización,

mientras al mismo tiempo hay que tratar de mantener al personal no esencial (o básico) alejado de las actividades de gestión de la crisis. La comunicación debe comprender:

- Sesiones de información semanales para todos en la sede a cargo de la persona responsable del equipo de crisis.
- Una hoja de información semanal redactada por la persona responsable de la comunicación interna, accesible para todos en la sede y en el terreno (por ejemplo, en varios idiomas si es necesario), ponerla en intranet o a través de otro medio de comunicación.
- Proveer oportunidades al personal para que se sientan parte de las actividades y puedan demostrar su apoyo a la víctima, por ejemplo firmando mensajes de apoyo. Las personas que han sido cautivas han apreciado mucho este gesto.

14.4.8 Informar a otras organizaciones

Los secuestros son altamente sensibles y necesitan gestionarse con discreción. Sin embargo, al igual que con la agresión sexual y la violación, es necesario equilibrar la discreción con la responsabilidad de la organización en función de la seguridad de todos los trabajadores humanitarios, incluyendo aquellos de otras organizaciones. Esto no es entendido de forma generalizada. Pueden surgir discusiones entre las diferentes organizaciones con respecto a las estrategias de control de riesgos y los aspectos de la gestión de la situación, especialmente el papel de las autoridades y la cuestión del rescate. Es difícil predecir aquí, pero los principios de orientación pueden incluir:

- Lo que hace una organización tiene implicaciones sobre la seguridad de otras en la misma zona. Por lo tanto, hay una responsabilidad colectiva de la seguridad.
- Una organización cuyo personal ha sido secuestrado es responsable de escoger su propia manera de abordar la situación. No obstante, puede ser sensato escuchar los consejos de otros con experiencia en el tema, especialmente con respecto a las posibles implicaciones de seguridad de determinadas estrategias.
- En principio, en ningún caso se debe pagar rescate puesto que esto aumenta el riesgo general de que los incidentes se repitan o sean copiados teniendo como objetivo la misma organización u otras en la región. La realidad es que en muchos casos se paga una suma de rescate, aunque las organizaciones lo niegan. Aunque esta reticencia es entendible, todavía existe el caso que pagar un rescate cambia drásticamente la situación en general, y puede ser aconsejable informar a otros en la más estricta reserva que se ha pagado un rescate. Por lo menos, si personal de otra organización ha sido secuestrado con posterioridad, habrá que

informar a esa organización que se pagó un rescate para resolver un incidente anterior.

14.5 Comunicación y negociación con los captores

14.5.1 Comunicación con los captores

Un elemento crítico en las negociaciones será en qué consisten las demandas – y quién puede o debe, en la práctica, satisfacerlas. Ya hemos indicado que los objetivos y las demandas de los secuestradores pueden cambiar, y que una detención puede terminar en secuestro. Hay también muchos ejemplos en que las demandas políticas al final desaparecen, dejando sólo una exigencia de dinero. Pero lo contrario también puede ser cierto: una banda criminal puede 'vender' un cautivo a un grupo motivado políticamente si el pago del rescate no está próximo. Si los secuestradores piden concesiones de orden político al gobierno anfitrión y de origen, esto quedará fuera del control de la organización.

Tan pronto se sospecha o se sabe de un secuestro, se debe iniciar un libro de registro a nivel de terreno y de sede para registrar la hora y lo medios de comunicación con los secuestradores, los nombres de aquellos involucrados y el contenido de las comunicaciones. Esto es un complemento del libro de registros de la gestión de incidentes críticos. Las autoridades pueden aconsejar registrar las comunicaciones, así como la elección de una palabra en particular, el tono de la voz utilizado y cualquier ruido de fondo, todos pueden ser pistas útiles para identificar a los secuestradores y su ubicación. Esto se puede hacer en la mayoría de los equipos de telecomunicaciones, incluyendo teléfonos móviles. En muchos casos, todas las partes, incluyendo a los captores, esperarán que se graben las conversaciones.

14.5.2 Negociar con los captores

El EGIC en la sede debe retener el control de las negociaciones, por lo menos en lo que concierne la estrategia más amplia y las cuestiones relativas a las políticas aplicables (por ejemplo, si se permite el contacto directo, y los procedimientos estándar). Esto puede servir también para crear un espacio de tiempo para las consultas internas y externas y para hacer un análisis de la situación antes de responder. Los principios clave para comunicarse con los secuestradores incluyen:

- Examinar las motivaciones de los secuestradores y considerar si siguen la misma pauta con el tiempo. Cómo parecen estar los captores – ¿parecen agresivos y amenazantes, racionales y se ciñen a los hechos o parecen muy emocionales? ¿Qué tono de voz y estilo de habla sería más eficaz para distender la situación y establecer una relación de comunicación?

- Examinar el perfil de los captores y cómo han operado en el pasado.
- Pedir pruebas de identidad y posesión para asegurar que no se ha asesinado o pasado la víctima a manos de otro grupo de captores. Una grabación de voz o vídeo no es prueba absoluta de que la víctima está aún viva. Obtener de la familia o de un amigo cercano algún detalle íntimo de la víctima, el cual los captores desconocen por completo (por ejemplo, el nombre de un amigo cercano en el colegio o algún acontecimiento durante unas vacaciones memorables). A medida que la situación se prolonga, comprobar con regularidad que la víctima esté aún viva. La mejor prueba es escuchar hablar directamente a la persona secuestrada. Si no se presentan pruebas de identidad y vida, no se debe proseguir con las negociaciones.
- Acordar una palabra en código con los captores que los identifique, para asegurarse que se está hablando con los auténticos secuestradores y no con impostores.
- Siempre hay que referirse a los cautivos por sus nombres. Alentar un buen trato: indicar cualquier necesidad especial que puedan tener, por ejemplo lentes (o gafas) o un tratamiento médico especial. Señalar sus preocupaciones humanas (por la familia o los hijos), y si se puede llegar a un acuerdo para intercambiar mensajes.
- Hacer énfasis que uno no tiene autoridad para tomar decisiones y necesita consultar con otros, a quienes es posible no podría encontrar inmediatamente. Esto da tiempo para pensar y a la organización campo para maniobrar. No se debe dar ninguna indicación de que un tercero (las autoridades o un experto en seguridad, por ejemplo) está asesorando. En algunas circunstancias los secuestradores pedirán hablar con la persona que toma las decisiones y no con el mensajero. Estar preparado para ello y acordar con antelación el enfoque a seguir.
- Reafirmar la política de no pago de rescate para demostrar que la organización mantiene su coherencia y que el paso del tiempo no debilita su resolución.
- Acordar las horas de las comunicaciones. Tratar de conseguir un acuerdo sobre el próximo contacto; preguntar cómo se puede contactar a los captores, por ejemplo a través de un tercero o un mensaje en un diario específico. Preparar previsiones para los problemas de comunicación, incluyendo la pérdida de cobertura del teléfono móvil o interrupción de la red.
- Mantener la comunicación: no romper el contacto por iniciativa propia, salvo que se esté seguro que el interlocutor no es el verdadero captor o que los cautivos ya no están vivos. Expresar claramente a los captores que uno desea que ellos continúen comunicándose.
- No se avenga a ir a un lugar específico para un encuentro. Si hay mucha presión para que esto se haga, insistir sobre las garantías detalladas existentes para su propia seguridad. Uno puede ser raptado también.

14.5.3 Comunicación con la víctima

En algún momento el interlocutor puede hablar directamente con el miembro del personal secuestrado. Es muy importante tener claro qué tipo de información y mensajes se deben pasar. No hay que dar a la víctima alguna información que los secuestradores no deben saber, pero asegurarle que se está haciendo todo lo posible para garantizar su liberación. Una de las principales preocupaciones de las víctimas de secuestro es cómo sus familias están sobrellevando la situación. Tratar de aliviar estos temores en la medida de lo posible.

14.5.4 El interlocutor

Los interlocutores actúan como enlace o punto de contacto entre los responsables de la toma final de decisiones (el grupo de gestión de incidentes) y los captores; ellos no tienen la capacidad de tomar decisiones. Dado que los secuestros pueden durar largo tiempo, puede necesitarse más de un interlocutor. La labor de los interlocutores es simplemente transmitir los mensajes. No obstante, para poder realizar esta tarea, necesitarán estar muy bien preparados, por ejemplo por medio de ejercicios de simulación, ya que inevitablemente habrá inesperadas exigencias y presiones por parte de los captores.

El interlocutor debe ser una persona del país, que habla el idioma local de forma fluida y entiende la cultura y el carácter de las personas. Él o ella debe ser una persona de confianza, inteligente, equilibrada, de temperamento estable, que puede trabajar bajo una extrema presión, disponible las 24 horas del día, siete días a la semana, y dispuesta a actuar conforme las instrucciones del EGIC. Los interlocutores no tienen que estar al tanto de las discusiones del EGIC, que considera los escenarios y las hipótesis y formula las respuestas. Si los captores insisten en hablar con un individuo en particular que no es el interlocutor designado, hay que asegurarse que el interlocutor preferido escuche discretamente la conversación.

Usar un intermediario local

Un intermediario puede también venir de la propia comunidad, o puede buscarlo la organización, puede ser propuesto o encontrado por las autoridades o incluso puede ser propuesto por los captores. No es extraño que personas con influencia y respetadas localmente se involucren en la resolución del secuestro. Los ancianos han desempeñado un papel influyente en Somalia y Afganistán, por ejemplo, como lo han hecho los hombres de negocio en el Cáucaso.

En una situación de alta aceptación, y donde la comunidad retiene un nivel de influencia sobre los captores, una persona local que inspira confianza puede asegurar la liberación de los cautivos. Debe quedar claro, sin embargo, que ellos no pueden hacer promesas o concesiones en nombre de la organización

sin su previo consentimiento. Frente a criminales bien organizados, quienes son más autónomos dentro de la comunidad, los líderes tradicionales pueden ser ineficaces. El aspecto confianza es crucial. ¿En nombre de quién actúa el intermediario? ¿Están de nuestra parte o tienen conexiones con los captores? ¿Quién controla las negociaciones? También está la cuestión del pago. Considerar reembolsar algunos de los gastos operacionales, de acorde a los precios locales. Esto puede cubrir los gastos de viaje, alojamiento y alimento y comunicaciones. Dicho pago puede no ser apropiado si la organización está tratando con una persona quien, en términos locales, es conocida como ya relativamente adinerada.

Negociadores oficiales

Las autoridades pueden presentar un negociador oficial. La primera medida que probablemente tomará el negociador será establecer un clima para el diálogo. Inicialmente las discusiones se centrarán, probablemente, sobre asuntos menores sobre los cuales se puede alcanzar un acuerdo. Esto establecerá un terreno firme sobre el cual basar las discusiones relativas a temas más difíciles. Si el negociador es enviado por las autoridades, siempre habrá el riesgo de que otras consideraciones entren en juego, fuera de la preocupación por la seguridad y la liberación de los cautivos. Alternativamente, una entidad no gubernamental de prestigio puede proponer un enviado para mediar la liberación de los cautivos.

14.5.5 Obtener la liberación por la fuerza

No es infrecuente que las fuerzas de seguridad traten de seguir la pista de los cautivos y que intenten rescatarlos o crear una situación de asedio y tratar de forzar a los captores a que se rindan. Esta es una estrategia muy arriesgada ya que los captores, al verse atrapados, pueden matar a los cautivos. Alternativamente, uno o más cautivos pueden ser heridos o morir en la confusión y fuego cruzado que suele acompañar a una liberación forzada. No se deben intentar las situaciones de asedio e intentos de liberación forzada sin el acuerdo de la familia y de la organización. Sin embargo, el enfoque no debe rechazarse del todo: si los captores comienzan a mutilar o matar a los cautivos para acelerar la presión, o si hay riesgo de que los cautivos puedan fallecer debido a su estado de debilidad o agotamiento tras una prolongada cautividad, un intento de rescate por la fuerza puede ser la opción de último recurso.

Hay una serie de razones por las cuales las situaciones de asedio pueden salir mal. Desde el punto de vista de la organización, hay dos elementos de particular importancia:

- Aquellos que llevan a cabo la operación de asedio, ¿tienen el mando total de la operación? Si no es así, las acciones descoordinadas pueden arriesgar las vidas de los rehenes.

- ¿Tienen las tropas o fuerzas de asalto una descripción clara de los rehenes a fin de poder diferenciarlos de los captores? Y, ¿han recibido éstas instrucciones claras de disparar sólo contra aquellos que les disparan a ellos? Hay que recordar, que los cautivos pueden llevar puesta ropas iguales que sus captores.

14.6 La gestión de las secuelas después del secuestro

14.6.1 La gestión del regreso de una víctima de secuestro

El regreso del personal secuestrado necesita también que se organice y se gestione debidamente. Habrá que tener en cuenta las diferentes necesidades:

- Las necesidades emocionales de la persona cautiva, y de su familia y amigos.
- Las comunicaciones entre el cautivo y su familia y amigos.
- La necesidad de descanso y examen médico, así como una posible atención médica.
- El deseo de las autoridades (gobierno anfitrión y de origen) de hacer una sesión informativa a los liberados.
- El deseo de la prensa de tener la historia.
- La reubicación de la víctima fuera del país, para un prolongado descanso y recuperación.
- La necesidad de informar a otras organizaciones que la situación ha sido resuelta.

Ser consciente de si el secuestro involucra a miembros del personal de diferentes organizaciones, entonces podría ser que la situación no se resolviera para todas las partes interesadas. Si este es el caso, es necesario tener un cuidado extremo con las declaraciones públicas que se hagan hasta que la crisis sea resuelta para todas las partes implicadas.

Ejemplo de caso: controlar los rumores

Durante la fase final de las negociaciones con los secuestradores de un trabajador humanitario en Somalia, fue bastante difícil controlar los rumores. Mientras la situación estaba aún tensa, otra organización anunció inesperadamente que se había liberado al cautivo y que había partido por avión el día anterior. Este rumor circuló inmediatamente dentro de la comunidad de ayuda humanitaria y llegó a oídos de la prensa. Le tomó a la organización involucrada en el secuestro dos frenéticas horas para averiguar el origen del anuncio y emitir una corrección.

Por tanto, los EGIC a nivel de terreno y sede, necesitan estar preparados para:

- Atender a las necesidades de la víctima, incluyendo los preparativos para que hable con sus seres queridos y para que se reúnan en persona.
- Proporcionar información exacta a otras organizaciones; si se considera necesario, pedirles que no hagan comentarios públicos, y señalar cuándo recibirán más información.
- Manejar la prensa: organizar una conferencia de prensa con la víctima y/o su familia, y retener el control sobre los contactos con la prensa (por ejemplo, cuánto duran las entrevistas y cuántas preguntas están permitidas).
- Concertar una reunión con las autoridades para que conozcan y entrevisten a la víctima.

Lo ideal es que la víctima del secuestro sea recibida por alguien que conoce, tal vez un colega. Una colega femenina será mejor cuando la víctima es una mujer. Permitir que la víctima retome el control de su situación lo antes posible. Orientar a las víctimas a tomar decisiones que le afectan directamente, pero hacerlo progresivamente y conforme a los consejos médicos. Además, la organización necesitará organizar:

- Un vuelo a su país de origen, entre 48 y 72 horas tras su liberación (suponiendo que el miembro del personal no es local). El miembro del personal deberá ir acompañado.
- Una bienvenida privada en el aeropuerto (en la sala VIP), sin la prensa.
- Una sesión de información en la sede.
- Una conferencia de prensa en la sede (máximo una hora).
- Tiempo de descanso, con cobertura de seguro total y sin pérdida de ingresos.

Un secuestro o situación de rehén es una experiencia traumática. Los sobrevivientes necesitarán ayuda y acceso a apoyo profesional por largo tiempo; los mismos podrían necesitar sus seres queridos, quienes también han vivido una experiencia llena de ansiedad. Escoger con cuidado el apoyo psicosocial de profesionales: el tipo de apoyo psicosocial equivocado puede ser en sí una experiencia estresante y desorientadora.

14.6.2 Análisis posteriores y responsabilidades

Una vez que se ha resuelto el incidente de secuestro, la organización involucrada querrá probablemente llevar a cabo un análisis posterior, para ver qué lecciones se pueden aprender. Si las cosas fueron mal – si el cautivo fue herido o asesinado, por ejemplo – la familia de la víctima puede cuestionar la forma en que la organización gestiono la crisis, y puede tomar acciones legales contra la

organización. En este caso, los registros que mantuvo la organización a medida que se desarrollaba el incidente serán una importante fuente de pruebas. Si las cosas van mal en un secuestro gestionado por las autoridades, la organización puede insistir en llevar a cabo una investigación de la forma en que se condujo la operación y si lo que fue mal podría haberse evitado. Si los rehenes han sido asesinados, sus familias pueden también pedir una investigación.

Es necesario hacer preparaciones específicas en caso de un resultado negativo. Habrá que encargarse de los restos mortales, así como realizar una autopsia, llevada a cabo en el país en cuestión o en otra parte, en especial para el personal expatriado si la objetividad es una preocupación. Será importante para la organización saber cómo falleció la víctima, y quién la mató.

14.7 Preparación y capacitación

14.7.1 A nivel de organización

- Identificar los miembros del EGIC y sus suplentes.
- Capacitarlos, incluyendo el uso de simulaciones de escenarios de secuestro, y hacer participar al personal de los departamentos de operaciones, informática, recursos humanos, finanzas, prensa y jurídico, así como también a los responsables senior.
- Hablar con su gobierno sobre la ayuda que se puede esperar si secuestran a un miembro del personal.
- Identificar expertos externos cualificados en la gestión de crisis y apoyo pos-crisis para las potenciales víctimas y sus familias.
- Guardar un registro de todo el personal internacional, los detalles de contacto de los familiares cercanos y cualquier condición o particularidad médica.
- Establecer claramente quién es responsable en caso de toma forzada, arresto o secuestro en virtud de los acuerdos con otras organizaciones que tutelan al personal secundado de la organización.
- Describir detalladamente las responsabilidades y las obligaciones que asume la organización con respecto al personal que ha sido tomado forzosamente, secuestrado o arrestado, y a sus parientes.
- Tener una política clara en cuanto a que no debe mandarse al personal a zonas de alto riesgo sin que haya sido plenamente informado con anterioridad del riesgo, y sin su consentimiento explícito.
- Monitorear constantemente las zonas de alto riesgo por posibles amenazas de secuestro.

14.7.2 A nivel de oficina en el terreno

- Establecer y mantener contacto con la embajada y otros actores diplomáticos, como la ONU.

- En un entorno de alto riesgo, hay que saber a quién contactar en el gobierno anfitrión en caso de un secuestro.
- Averiguar la estructura de mando de las fuerzas de seguridad nacional en la zona de operación de la organización.
- Identificar y familiarizarse con un abogado criminalista competente y de confianza.
- Tener muy claro cuáles son los procedimientos que rigen un arresto en el país.
- Entender la política del gobierno sobre contactos con los secuestradores, si tiene una.
- Constituir un EGIC, preparar y actualizar regularmente el plan y proveer capacitación especializada.
- Guardar un registro completo de los detalles del personal, incluyendo documentos de identificación y detalles de contactos de la familia y la información médica.

14.7.3 A nivel individual

- Antes de partir, asegurarse de tener los asuntos personales en orden. Idealmente, debe haber acceso fácil a lo siguiente: certificado de nacimiento; certificado de matrimonio/divorcio; pólizas de seguro; informes médicos y odontológicos; documentos de naturalización; informes de adopción/tutela; documentos de haber efectuado el servicio militar o similar; documento de delegación de poderes; documentos financieros importantes; y detalles de contacto de doctores, abogados y otros profesionales importantes.
- Ser consciente de los riesgos y cómo controlarlos.
- Estar atento/alerta todo el tiempo.
- Familiarizarse con el entorno físico; llevar un mapa si es posible.
- Llevar consigo una lista de números telefónicos clave y frecuencias de radio; memorizar los números más importantes en caso de perder la lista.
- Llevar consigo fotos de la familia, incluyendo los hijos o hijas.
- Si se está tomando medicación, llevar consigo unas pequeñas cantidades del medicamento; llevar consigo lentes de contacto o lentes (o gafas) de repuesto. Llevar una nota sobre cualquier requerimiento médico especial, en idioma local también.
- Usar buenas botas de caminar.
- Llevar siempre un poco de dinero escondido.

Lista de verificación básica

El personal en el terreno podría seguir o adaptar estos puntos clave en las primeras horas críticas de un incidente, cuando el tiempo es valioso y todos están bajo presión.

Los términos de referencia del EGIC son:

- Llevar la gestión de la crisis a nivel local.
- Mantener contacto con intermediarios.
- Mantener contacto con los secuestradores.
- Mantener contacto con las autoridades, especialmente la policía.
- Mantener contactos con las embajadas.
- Proveer de información a la ONU y las ONGs.
- Proveer apoyo a las familias, si están presentes, y apoyo moral y material al rehén, si es posible.
- Mantener contactos con los medios de comunicación locales.
- Referir otros contactos a la sede del EGIC.
- Recopilar información y evaluar los riesgos para el EGIC en la sede.

Acción inmediata tras una toma forzada:

- Establecer un EGIC.
- Confirmar que ha tenido lugar una toma forzada.
- Informar a la sede.
- Informar a los miembros de la familia presentes en el sitio.
- Informar al personal local.
- Informar a las autoridades.
- Organizar cobertura en las comunicaciones las 24 horas
- Revisar las medidas de seguridad.
- Iniciar un libro de registro de los hechos.
- Si es posible, fijar un aparato al teléfono o radio para grabar las conversaciones.

Contacto oficial con los secuestradores

- Grabar la conversación.
- Adoptar una actitud de cooperación.
- Pedir hablar con las personas retenidas.
- Insistir tener pruebas de que las personas están vivas.
- Explicar las responsabilidades limitadas del interlocutor.
- Fijar una fecha límite para la respuesta.
- Establecer un procedimiento para devolver las llamadas (número de teléfono, palabra clave).

Lista de verificación básica (continuación)

Contacto inicial con las autoridades locales

- Deliberar con la sede sobre la línea a seguir.
- Contactar a la persona de contacto, quien debe ser conocida con anterioridad.
- Informar de los hechos a las autoridades.
- Insistir que la seguridad del rehén o rehenes es la prioridad primordial.
- Obtener garantía de confidencialidad, especialmente en lo que atañe a los medios de comunicación.
- Establecer un procedimiento de contacto.

Prueba de que la víctima está viva

Lo siguiente puede servir para el propósito:

- Una fotografía de la víctima sosteniendo un periódico de una última edición.
- Un mensaje escrito o grabado.
- Respuestas correctas a preguntas que sólo el rehén puede saber.

Prueba que la víctima está viva es importante:

- Para asegurarse que no ha sido asesinada.
- Para asegurarse que está tratando con un intermediario auténtico y no un bromista.
- Para contribuir al bienestar del rehén.
- Para dar al rehén apoyo moral.
- Establecer un contacto, aunque sea limitado, con el rehén.

Capítulo 15
Amenazas relacionadas con combates y remanentes de guerra[1]

Este capítulo considera las amenazas relacionadas con los combates, incluyendo bombardeo aéreo, misiles y bombardeo de artillería, fuego cruzado y francotiradores, minas terrestres, dispositivos de explosión improvisados –DET- (IED en sus siglas en inglés) y municiones o explosivos sin detonar (UXOs en sus siglas en inglés) y fósforo blanco. Incluye también una reflexión importante sobre los peligros de los 'remanentes o restos dejados por una guerra'.[2]

15.1 Preguntas centrales básicas

Los puntos clave a considerar en las zonas de combate activo incluyen si la organización debe estar presente en ese lugar o zona (el umbral de riesgo aceptable), y si los beneficios de quedarse (por ejemplo, el impacto del programa) compensan los riesgos. ¿Está el riesgo de bombardeo aéreo y de artillería, fuego cruzado y la presencia de francotiradores todavía dentro del umbral de aceptación de riesgo de la organización? ¿Hay necesidades importantes de asistencia y protección que justifiquen la presencia de la organización? ¿Permiten aún las condiciones llevar a cabo el programa eficazmente, o se permanece en el lugar sólo por solidaridad? ¿Cuántos miembros del personal deben permanecer para cumplir esta función? En particular, el personal médico tiende a quedarse o incluso se trasladan más cerca para ayudar a las víctimas de un conflicto. Nuevamente, deben considerarse las mismas preguntas clave.

Los consejos básicos para el personal cuando está bajo disparos:

- No comportarse como macho o tratar de ser un héroe.
- No quedarse en el sitio tratando de averiguar de dónde vienen los disparos, quién dispara o qué tipo de arma están utilizando.
- La decisión inmediata a tomar es quedarse o irse, seguida de las medidas lógicas que resultan de tal decisión.

1 Este capítulo fue redactado en colaboración con Michael Niedermayr, Coordinador de la zona Asia Pacífico, Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Medialuna Roja.
2 Una publicación particularmente útil que trata de estos temas y aquellos relacionados es *Landmine and Explosive Remnants of War Safety Handbook* (2005), publicado por el Servicio de Actividades Relativas a las Minas de la ONU y CARE, está disponible en inglés y francés. Además del manual hay un módulo de capacitación en el programa Powerpoint, un vídeo de capacitación y un CD-ROM en varios idiomas. Ver también el documento de FICR *Staying Alive: Safety and Security Guidelines for Humanitarian Volunteers in Conflict Areas* (2006).

- Utilizar las mejores defensas naturales que uno tiene: el propio miedo y el sentido común.
- Buscar refugio/ponerse a cubierto, alejarse de la línea de fuego.

15.2 Bombardeo de artillería y bombardeo aéreo

15.2.1 Tipos y tácticas

El bombardeo de artillería y misiles puede provenir de obuses y artillería pesada, de tanques y lanzadores de misiles, o pequeños morteros portátiles. Los morteros más comunes tienen un alcance en torno a 6 km, mientras que otros tipos de artillería pueden tener un alcance de hasta 50 km. El hecho de estar detrás de una colina no es protección puesto que los proyectiles pueden ser lanzados por encima de la colina. Los misiles pueden cubrir distancias mucho más grandes que la artillería. Los misiles caseros y las armas producidas por los militares, por ejemplo el misil Scud, son muy inexactas. Otras son guiadas por satélite o láser, y son, en principio por lo menos, razonablemente precisas. Los aviones de combate pueden dejar caer bombas, disparar cohetes o acribillar el terreno con ametralladoras. Los helicópteros pueden lanzar cohetes o utilizar ametralladoras. Los vehículos aéreos teledirigidos y no tripulados a menudo se utilizan en tareas de reconocimiento, pero pueden también lanzar misiles. Estos se han utilizado en Irak, Afganistán, Pakistán y Somalia, así como en el conflicto entre Israel y Palestina. Dado que los aviones y los vehículos aéreos no tripulados pueden lanzar sus ataques desde una determinada distancia, puede que no oigan; la explosión puede muy bien ser lo primero que a uno le indica que hay un ataque de misiles.

En cuanto a las tácticas, se pueden hacer distinciones básicas entre disparos aleatorios o de saturación, disparos de predicción y disparos de observación. Los avances tecnológicos están aumentando la habilidad de llevar a cabo ataques de precisión. Los disparos aleatorios o de saturación son muy inexactos. Puede ser el resultado del tipo de arma utilizada, como un sistema de lanzamiento múltiple de misiles que saturan una zona con proyectiles (utilizado por los rusos contra la capital de Chechenia, Grozni), o bombas en racimo que dispersa cientos de mini-bombas (utilizado por la OTAN sobre Kosovo y por Israel a finales de la guerra de 2006 contra Hezbollah en el Líbano). También puede ser una táctica deliberada, como una descarga de artillería o llamado bombardeo en alfombra.

El fuego o disparos de predicción significa que el equipo de artillería está apuntando en base a cálculos hechos en un mapa, sin capacidad de ajustar a un objetivo específico, o que los pilotos están disparando misiles o lanzando bombas a un objetivo en un solo vuelo sobre la zona. El comportamiento de los pilotos y por tanto la exactitud del ataque desde un avión o helicóptero

depende mucho de si el enemigo puede detectarlos anticipadamente por radar, y si ellos esperan ser atacados por fuego antiaéreo o por aviones de combate del enemigo. Las instalaciones de radares, los aeródromos de los enemigos y las instalaciones antiaéreas son los objetivos principales. Aunque el enemigo puede que no tenga los medios técnicos recién descritos, podría disponer de misiles tierra-aire portátiles (disparados desde el hombro). Los aviones y los helicópteros de combate tienden entonces a reducir su vulnerabilidad lanzando bombas desde gran altura, situándose fuera del objetivo o volando bajo en un intento de sorprender. Esto no ayuda la exactitud del disparo.

El fuego de artillería "observado" o ataque aéreo significa que hay uno o más observadores que observan dónde están impactando los proyectiles, los misiles o bombas, transmitiendo al equipo que efectúa los disparos o lanzamientos indicaciones para ser más certeros en el objetivo. Hay dos técnicas utilizadas comúnmente para ajustar el fuego de artillería sobre el objetivo: 'caminar' hacia él, y el 'encuadramiento'. En ambos casos el observador primero dirige al equipo de artillería a la línea de fuego – una línea imaginaria entre el observador y el objetivo – y luego rodea al objetivo. Caminar hacia el objetivo significa que los proyectiles se acercan, sucesivamente, cada vez más al objetivo. En el encuadramiento, los proyectiles se disparan alternativamente antes y más allá del objetivo, reduciéndose cada vez más el 'encuadre'.

La tecnología satélite y de láser ha posibilitado un tipo nuevo total de bombas y misiles que en principio puede atacar un objetivo designado con gran precisión, incluso en zonas urbanas.

15.2.2 Reducción de los riesgos

El primer paso es pensar cuidadosamente acerca de la ubicación:

- No hay que situar las oficinas y los almacenes cerca de posibles objetivos militares, como aeródromos, cuarteles, depósitos de combustibles, edificios oficiales o puntos estratégicos como cruces de caminos, terminales ferroviarias, centrales eléctricas y edificios donde operan canales de radio o de televisión. Evitar hoteles cerca de objetivos potenciales.
- Si la organización está trabajando en una ciudad de valor militar estratégico que podría ser objeto de disparos, trasladarse a las afueras tan lejos como lo permitan los requerimientos operativos, o lugares cercanos en la campiña.
- En zonas accidentadas o montañosas hay que evitar detenerse en la parte más alta donde uno queda muy expuesto. Encontrar un sitio relativamente seguro para protegerse del ataque de artillería y bombas al pie de una colina o cerro empinado.

- Identificar a la organización: pintar el logotipo con colores vistosos sobre los tejados y sobre las paredes del recinto de la organización. Recordar que la bandera de la organización no es visible desde la distancia o en un día sin viento. Si hay contacto con los combatientes, considerar proveerles con las coordenadas (Sistema de Posición Global, GPS en sus siglas en inglés) de la propiedad, y adelantarles información sobre las rutas y las horas de movimiento de vehículos.

Tener en cuenta que si la zona está de pronto bajo disparos, es probable que los civiles busquen refugio en el recinto de la organización en la creencia que está mejor protegido y puede que no lo ataquen. Considerar si el recinto tiene capacidad extra para acomodar a un gran número de personas. ¿Se les negará el acceso, y quién es responsable de ejecutar tal decisión? Si se les concede acceso, ¿debe permitirse que la gente ocupe los espacios más protegidos, o debe dejárseles a la intemperie del recinto?

Protección física

Las medidas físicas para reducir el impacto potencial de un ataque puede que no ayuden mucho contra un impacto directo, pero pueden reducir el daño de los impactados cercanos que no han dado en el objetivo y los efectos de una explosión y fragmentos de metralla. Para los refugios y búnkeres, el mejor lugar es bajo tierra, a menudo un sótano o bodega. El segundo mejor lugar es una habitación reforzada en la planta baja. Las vigas de cemento armado o acero proveen la estructura más sólida, pero el techo también puede ser reforzado con troncos de árboles. Mientras más grande sea el refugio, la construcción será probablemente más débil. Será mejor tener dos refugios más pequeños, pero obviamente necesitan ser lo suficientemente grandes como para alojar a todos los miembros del personal, junto con equipo vital, un baño y posiblemente alimento y agua. Idealmente deberían tener dos salidas, en caso que una quede bloqueada por los escombros. Puede necesitarse palas y picos si los ocupantes tienen que excavar ellos mismos para salir. Ningún refugio, ni siquiera un bunker de cemento armado, protegerá contra bombas muy pesadas.

Un refugio no será de mucha ayuda si el personal tiene que correr 800 metros para refugiase en él. Fijar un tiempo límite para llegar hasta al bunker, digamos uno o dos minutos. El personal que no pueda llegar al bunker dentro de ese tiempo desde sus lugares de trabajo, necesita tener un propio refugio más cercano. Si las autoridades han identificado o construido refugios públicos, hay que asegurarse que el personal sabe dónde están.

Las trincheras y las zanjas pueden proteger contra ataques de mortero y fuego de ametralladora desde aviones o helicópteros volando bajo. Tienen que ser profundas (2 metros), angostas y grandes como para que quepan cuatro

personas. Una buena construcción es una trinchera pequeña en forma de L, con dos puntos de entrada y salida. La parte superior puede ser protegida con troncos y dos capas o líneas de sacos de arena. Recordar que éstos también necesitan mantenimiento: la lluvia puede causar que las entradas se derrumben e inunden la trinchera. Cuidado con las serpientes, las cuales pueden hacer nidos en las trincheras o en las zanjas.

A pesar de su nombre, los muros de protección contra explosiones están diseñados para detener los fragmentos de metralla y las balas, pero no necesariamente la onda expansiva de una bomba. Utilizar sacos de arena (alternar entre los 'laterales' y las partes "frontales" y construir esquinas sólidas para fortalecer la construcción), bidones de aceite o cajas rellenas con tierra o escombros o tiras de hierba reforzados por estacas de madera verticales. Construir muros de protección contra explosiones más altas que una persona de pie, excepto tal vez el muro que protege el camino al refugio, detrás del cual las personas pueden correr agachadas. Estos muros s no deben obstruir pasajes, especialmente los pasajes hacia el refugio. Las zonas que hay que proteger con la barrera protectora contra explosiones incluyen el recinto de los guardias, las puertas y ventanas de un edificio, la sala de la radio, el depósito donde se guarda el combustible y la ruta de entrada al refugio. También se puede querer crear un 'espacio 'de protección en la casa, idealmente en la planta baja y en una habitación interna, por ejemplo, con por lo menos dos muros entre los proyectiles y las personas. Para construir un muro de protección contra explosiones se requiere alguna experiencia. Los muros mal construidos se caen, y por tanto pueden en sí constituir un peligro.

La amenaza principal de la explosión de un Dispositivo de Explosión Improvisado (IEDs en sus siglas en inglés) – de manera opuesta a morteros o ataques de artillería) es la onda expansiva en sí, no la fragmentación o los fragmentos de artillería o metralla. A diferencia de los fragmentos de artillería o metralla, una onda expansiva dará vueltas por encima y alrededor de obstáculos sin que les afecten. Para mitigar los efectos de la onda expansiva el muro de protección tendrá que ser por lo menos tan alto y tan ancho como la estructura que se intenta proteger, y deberá colocarse casi pegada a la misma, o justo al lado de la explosión misma.

La gran mayoría de las lesiones en una explosión son causadas por fragmentos de vidrio de las ventanas, los cuales salen despedidos a las zonas ocupadas por la fuerza de la explosión. Esto puede mitigarse con la aplicación de una Película de Retención de la Fragmentación (Fragmentation Retention Film –FRF–, en inglés), igualmente conocido como Película de Protección de los Fragmentos de vidrio –(Shatter Resistant Film –SRF–, en inglés) cubriendo los vidrios de las ventanas. Hay que tener en cuenta que la aplicación de una película protectora

a una ventana con doble acristalamiento es prácticamente ineficaz, y lo mismo sucede si se aplica en la parte exterior de la ventana. Asimismo, la película de protección de los fragmentos, no protegerá contra la metralla o las balas. Si no se dispone de la película de protección, o es muy cara, puede utilizarse varias capas de una película adhesiva normal (o la que se usa para cubrir los libros), aplicada de manera cruzada en ambos lados de la ventana. Aunque, la película de protección está diseñada para mantener el vidrio junto, no lo está para mantener el vidrio en el marco de la ventana. En una explosión grande el vidrio entero será lanzado al interior de la habitación, y puede causar lesiones serias o incluso matar a alguien. No tener ninguna ventana es lo más simple para mitigar este riesgo, esto significa distribuir los escritorios de tal manera que nadie esté sentado en la trayectoria directa de una ventana en caso que esta sea lanzada dentro de la habitación. Alternativamente, hay que considerar instalar una cortina protectora contra explosiones o guarda cables o barras. También se pueden mantener las ventanas abiertas. Considerar no poner a personal en las habitaciones más expuestas, por ejemplo, utilizarlas como almacén o depósito de cosas y no como oficina. En aéreas de alto riesgo de disparos o fuego indirecto, la parte superior del edificio puede también utilizarse de este modo.

Finalmente, asegurarse que los entornos físicos de las oficinas y los recintos no proveen fuentes de fragmentación secundaria, como la gravilla.

Qué hacer cuando uno está bajo disparos o ataque (bombardeo de artillería, misiles y bombas)

Lo que hace uno cuando está bajo disparos o ataque depende en parte dónde uno está cuando comienza el bombardeo y los disparos, dónde caen los misiles, hacia dónde están dirigidos los disparos (si es así), y dónde está el refugio eficaz más cercano. En general:

- Buscar protección o ponerse a cubierto inmediatamente en el refugio más cercano o en una trinchera de emergencia.
- Si no se alcanza a llegar a un refugio contra las bombas busque otra protección sólida. No será apropiado utilizar un árbol, una cerca de madera o un vehículo. Se necesita algo mucho más sólido, por ejemplo, muros, cemento armado, una roca o un hoyo profundo, como un foso al lado del camino. Si uno está expuesto, tenderse lo más planamente posible. La exposición a la explosión puede dañar los tímpanos: recordar taparse los oídos con las manos y mantener la boca ligeramente abierta.
- Si uno está conduciendo, hay que decidir si acelerar para salir de la zona de fuego, o abandonar el vehículo y buscar guarnecerse. Si el bombardeo es cercano o se está atascado en un convoy debe abandonarse y buscar protección o guarnecerse lejos del vehículo. (Dentro del vehículo uno está bajo riesgo de los vidrios que vuelan, fragmentos de metralla que penetran

el vehículo o la explosión del tanque de combustible a consecuencia de los disparos.) Si el fuego de artillería no está demasiado cerca y puede alejarse en el vehículo, hay que tratar de alcanzar un lugar más seguro que ofrezca una protección apropiada.

- Bajo ataque aéreo siempre hay que suponer que el vehículo será un objetivo. Dejarlo y buscar protección.
- Si tiene que conducir dentro de una zona de peligro mantener bajo el volumen de la radio y la ventana ligeramente abierta, y mantenerse alerta.

15.3 Fuego cruzado y francotiradores

Fuego cruzado se refiere a cualquier fuego procedente de armas pequeñas, pudiendo ser un intercambio entre combatientes o utilizado indiscriminadamente. Esto incluye, ametralladoras, granadas y lanza granadas o bazucas (RPGs en sus siglas en inglés). Los disparos de francotiradores son selectivos. Los francotiradores son muy buenos tiradores, y pueden seleccionar un objetivo individual desde largo alcance. Pueden estar activos aunque no haya combates activos en general, y pueden utilizar rifles especiales con miras telescópicas y nocturnas. Los francotiradores se despliegan para hostigar a las fuerzas enemigas y perturbar sus movimientos, o para aterrorizar a una población enemiga más grande. Lo hacen tomando posiciones de manera anticipada o infiltrándose en el territorio enemigo, por ejemplo atacar a oficiales o retrasar un convoy matando al chofer del camión a la cabeza del convoy, o simplemente para causar terror matando súbita e inesperadamente a civiles. Operan con sigilo y sorpresa. Si su posición es distante y no amenazada pueden mantenerla por un largo periodo de tiempo. En otras circunstancias, pueden disparar y luego cambiar de posición para atacar desde otra parte.

15.3.1 Reducción del riesgo

La mejor defensa contra el fuego cruzado y los francotiradores es mantenerse alejado de zonas donde hay tiroteo con armas pequeñas o donde operan los francotiradores. Sin embargo, en las guerras contemporáneas, puede que esto no sea fácil: puede que uno quede atrapado bajo fuego cruzado, sólo es posible evitar a los francotiradores si están estáticos o sólo cubren una zona no identificada, y uno sabe dónde están y la distancia que pueden cubrir sus rifles. Si bien los disparos de las armas pequeñas son generalmente eficaces solamente hasta 100 metros, las balas de los rifles pueden viajar más de 3 km y las balas de las ametralladoras más de 6 km.

Protección física

Recordar que la vestimenta protectora no es una solución en sí. La planificación general de la seguridad nunca debe ser marginalizada por la provisión de equipo protector.

Cuando son bien hechos y suficientemente gruesos, los muros de protección contra explosiones ofrecen protección de los disparos de armas pequeñas (aunque no de un impacto directo de un lanzamiento de bazuca, y posiblemente tampoco de los disparos continuos de una ametralladora). Los francotiradores pueden utilizar balas que perforan el blindaje con las que perforan los muros de protección contra explosiones. La mejor opción en estas circunstancias es mantenerse fuera del alcance o vista de los francotiradores: alejarse de las ventanas y pasajes de entrada, y tratar de tener por lo menos dos muros entre la persona y las balas. Esto también aumentará la protección del rebote de las balas.

Los chalecos protectores están diseñados para proteger partes del cuerpo contra explosiones, vidrios que vuelan por los aires y fragmentos de metralla. Estos no detendrán una bala. Los chalecos antibalas ofrecen más protección. Los chalecos básicos deben usarse con placas antibalas y un casco. Son pesados (hasta 12 kg) y caros.

Los vehículos blindados pueden ofrecer alguna protección contra disparos de rifle y los efectos de una explosión de obuses y minas pequeñas. No proveerán protección adecuada de un impacto directo de artillería, una bomba y de un disparo de bazuca, o de los disparos de un especializado francotirador, el cual puede utilizar balas que perforan el blindaje. Salvo que estén diseñados específicamente como vehículo a prueba de minas (con la parte inferior de la carrocería en forma de V), estos tampoco proveerán protección adecuada contra una explosión y de los fragmentos de metralla de una mina antitanque o una bomba bien hecha colocada al lado de la carretera. Los vehículos blindados son considerablemente más pesados que los vehículos normales y muy caros. Generalmente, mientras más pesado es el vehículo más protección ofrece. Dado el peso adicional y la resultante distancia de frenado más larga, se recomienda capacitación especial para su conducción. Cuando se viaja en un vehículo blindado debe llevarse puesto un casco y un chaleco protector o un chaleco antibalas. Al igual que otros vehículos, los vehículos blindados deben desplazarse en pares.

Acción evasiva: reducción de exposición

Si uno o el personal es objeto de disparos súbitos y cercanos, cómo uno responde dependerá de dónde uno se encuentra, cuán lejos se encuentra uno del refugio o de protección, cuán cerca son los disparos y si uno es el objetivo.

Si mientras se conduce se es objeto de fuego frontal, será probablemente necesario detener el vehículo, saltar fuera del mismo y buscar ponerse a cubierto; parar y recular o girar y exponer el flanco del vehículo tomará mucho tiempo y presentará un objetivo fácil. Cuando se toma una acción evasiva de

fuego proveniente de armas pequeñas, optar por acelerar. Evitar los virajes bruscos o zigzaguear; el hacerlo no dificulta alcanzar el objetivo.

Cuando se busca ponerse a cubierto hay que recordar que lo que se necesita es un resguardo sólido. Agacharse detrás de un vehículo común y corriente puede mantener a uno fuera del alcance, pero no protegerá contra las balas. Como con los misiles y las bombas, ponerse a cubierto de forma sólida significa rocas, hoyos, una elevación de tierra, cemento armado o varias capas de ladrillos. Matorrales, árboles, cercas de madera y vehículos normales no constituyen una protección sólida. Si uno se refugia bajo una protección razonable, hay que tomarse el tiempo para considerar la posición en que uno se encuentra y las opciones que uno tiene. Los disparos, ¿provienen en general de armas pequeñas? ¿De dónde vienen, y es uno el objetivo? Si es así, ¿son una advertencia para que uno se retire, o están dirigidos a uno? ¿Son disparos provenientes de armas pequeñas o son disparos de precisión de francotiradores? Los soldados dicen que si uno no sabe si uno es el objetivo o no, entonces uno no lo es. En otras palabras, uno sabe cuándo uno es el objetivo. La experiencia enseñará los diferentes sonidos que hace una bala que pasa muy cercana y las balas que están a alguna distancia (la anterior suena como el chasquido de un latigazo, la última como un silbido o chirrido). Hay que recordar que un tiroteo en muchas formas se parece a un partido de boxeo, con frecuentes pausas mientras las partes retoman posiciones o calculan o miden la respuesta de la otra parte. Permanecer guarnecido hasta cerciorarse que es seguro salir.

15.4 Minas, trampas explosivas y municiones sin detonar

15.4.1 Minas

Generalmente hay dos categorías de minas: minas antitanques y minas antipersonas. Las minas antitanques son más grandes y tienen mayor potencia explosiva. Normalmente requieren un peso o movimiento más pesado para activarlas, pero puede que esto no sea el caso si son antiguas e inestables. Romperán la tracción de un tanque de guerra y dañarán parte de la suspensión, pero causarán la casi total destrucción de un vehículo no blindado. Las minas antipersonas son más pequeñas. Algunas están diseñadas para causar lesiones como volar una mano o un pie. Otras pueden hacer daños mucho peores, incluso letales.

Las minas antipersonas lesionan o matan mediante explosión o fragmentación. Las minas de fragmentación son minas cuyo revestimiento se rompe en pequeños fragmentos o que contiene fragmentos que se dispersan al explotar. La mayoría de las minas antipersonas están enterradas en la tierra. Algunas tienen una primera carga de explosivos debajo, la cual al activarse hace saltar la

mina cerca de un metro sobre el nivel del suelo, donde luego explota. Algunas minas son detonadas por alambres al tropezar con ellas, las cuales generalmente son difíciles de ver y son muy peligrosas. Otras tienen un sistema de detonación que se activa o detona cuando se pone presión sobre un alambre (trip wire en inglés) al tropezar con él, o se hacen estallar al liberar la presión, y detonan cuando se corta el alambre. Si uno se encuentra frente a un alambre, nunca hay que tratar de cortarlo, no hay que acercarse y no hay que tocarlo. Abandonar el lugar en la dirección por la cual uno venía, controlando sistemáticamente si hay alambres a lo largo del camino de salida o retorno. Hay que tener presente que los alambres que detonan las minas no sólo se colocan a la altura del tobillo, sino que pueden colocarse más alto, por ejemplo a la altura del pecho. Algunos sistemas de mina antipersonas están interconectados y tienen censores. Si alguien se acerca la mina explotará. Las otras explotarán cuando una segunda persona se acerca – por ejemplo, un equipo de rescate – para ayudar a la víctima de la primera mina.

Las minas direccionales están puestas sobre el suelo y adheridas a los árboles u objetos fijos. Normalmente se activan remotamente pero también se pueden conectar a alambres que al tropezar las activan o trampas explosivas -o bombas trampa-. Algunas minas antipersonas pueden matar hasta a una distancia de 35 a 50 metros, y causar lesiones graves hasta a 100 metros. Si uno se encuentra en un campo de minas o cree que está en uno, la salida cuidadosa es la única opción (ver más adelante, Sección 15.4.3). Simplemente caminando en una única fila no significa reducir el riesgo.

Las minas antitanques normalmente no explotan cuando una persona camina sobre ellas porque necesitan una presión más pesada para activarlas. Algunas veces se coloca una mina antipersonas encima de una mina antitanque, la explosión de la más pequeña causa la explosión de la mina más grande. Algunas de las minas antipersonas y minas antitanques tienen mecanismos de protección para impedir que sean recuperadas o desarmadas (explotan si se manipulan).

Muchas minas tienen compuestos metálicos, razón por la cual se utilizan detectores de metal. En algunas situaciones, destacadamente con algunos tipos de mina que no tienen o tienen un mínimo de compuestos o materiales de metal o están en suelo saturado de metal, los detectores de metal tendrán una utilidad limitada. Algunas minas tienen un dispositivo anti manipulación influenciado magnéticamente – es decir, el campo magnético del detector de metal impulsará la detonación. Afortunadamente éstas no son comunes.

Los lugares donde podrían estar las minas

Las minas se colocan generalmente por tres motivos:

- Como parte de una estrategia de batalla. Los grupos armados colocan minas para defender sus posiciones militares, para perturbar los movimientos del enemigo, para negar el acceso al enemigo a un cierto camino o dirigir al enemigo hacia un determinado camino. Por tanto, los campos minados pueden encontrarse alrededor de búnkeres o trincheras, posiciones estáticas de tanques y sobre o a lo largo de puentes y caminos. Cuando se sitia a pueblos y ciudades ambas partes pueden estar colocando minas: los defensores para perturbar el ataque, los atacantes para impedir que los defensores reciban suministros y se fuguen o rompan el cerco. Las minas suelen colocarse de manera no sistemática: pueden ser diseminadas en territorios enemigos desde aviones y helicópteros, o distribuidas por la artillería. En la guerrilla o guerra de insurgencia, muchos grupos plantan minas indiscriminadamente sin jamás mantener o pasar un registro documentado donde las han puesto. Por ello no sorprende que las fuerzas de un mismo grupo se encuentren caminando en un campo minado por sus colegas. El conocimiento de dónde han tenido lugar los mayores asedios y batallas y dónde se encontraban las posiciones defensivas más grandes, así como ser consciente todos los días en el terreno, mantendrá a uno más alerta ante los riesgos obvios.
- En torno a objetivos socioeconómicos. Objetivos como torres de electricidad, plantas de agua y electricidad y confluencia de redes ferroviarias pueden también estar rodeadas de minas para protegerlas de sabotaje y ataque.
- Para causar terror y trastorno general. Las minas se utilizan también en guerras más generalizadas para atacar a los civiles y sus bienes: tierras de pastoreo y agrícolas, canales de riego, pozos de agua, zonas forestales donde se recolecta leña, templos e incluso senderos a los pueblos, todos pueden estar minados. El propósito es causar trastorno a la población local que puede estar apoyando al enemigo, y crear descontento.

Las personas que plantan las minas anticiparán las reacciones de una fuerza enemiga, o de civiles. Por tanto, un puente sobre un río poco profundo puede ser minado, pero también lo serán las pendientes cerca del mismo, para atacar a las personas que evitan el puente y cruzan en cambio por el agua. Puede minarse un camino de acceso importante – y los caminos de acceso alternativo tal vez también estén minados. En un conflicto que continúa, incluso uno de poca intensidad, pueden minarse las zonas que han sido limpiadas de minas con anterioridad. Asimismo, las minas 'migran' movidas por la lluvia, las inundaciones, aludes de barro o las mareas en la playa. Ocho años después de la guerra en Mozambique, la gran inundación a comienzos del 2000 barrió las minas potencialmente hacia cualquier parte y destruyó las marcas que había de las zonas identificadas. Por último, la población local también puede plantar o replantar minas para proteger sus bienes. Preguntar, y sólo moverse en el lugar con gente local en sus propios terrenos.

Estudio de caso: minar anticipadamente

En 1995 un vehículo de una ONG impactó una mina antitanque en un camino en África Central. La fuerza de la explosión lanzó al vehículo 12 metros y lo volcó totalmente. Murieron dos pasajeros y tres quedaron lesionados. Durante la noche se plantaron minas antipersonas alrededor de los restos del vehículo. Al día siguiente, una mujer de la localidad, que había venido a mirar, pisó una mina y perdió una pierna.

Encontrar y compartir información

Independientemente de la atención que uno presta, no se puede saber acerca de todas las zonas minadas salvo que una persona con conocimientos le diga a uno dónde están. Es improbable que la gente se aproxime a uno de manera voluntaria y dé información o preguntar cuáles son los planes de movimiento que uno tiene para advertir al respecto. Uno mismo tiene que averiguar, recoger información de varias fuentes, y pasar ésta al nuevo personal con responsabilidades similares. Antes de la partida, obtener información general acerca de las minas en el país, por ejemplo en informes anuales publicados por la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres. Las organizaciones humanitarias especialistas en extraer minas, como HALO Trust, el Grupo Asesor sobre Minas, Handicap International y Norwegian People's Aid, podrían proveer información útil.

En el país mismo, las fuentes principales de información general y específica a la localidad serán:

- La organización nacional de acción en materia de minas o las autoridades locales y las fuerzas de seguridad.
- Las organizaciones encargadas de extraer minas o limpiar áreas de la presencia de minas, y un centro de acción en materia de minas de la ONU, si lo hay.
- Observadores militares o los encargados del mantenimiento de la paz de la ONU.
- Hospitales o puestos de salud donde las víctimas de las minas pueden ser atendidas.
- El propio personal de la organización.
- La gente local.

Los conocimientos locales son especialmente importantes: cuando uno se aventura en una zona nueva donde hay combate activo o ha habido en el pasado, detenerse regularmente y preguntar a las personas locales respecto de las minas en los alrededores. Aunque esto toma tiempo, puede salvar vidas.

Agregar este tiempo extra al planificar el viaje. Mientras más precisas sean las preguntas, más precisas podrán ser las respuestas. Preguntar sobre:

- Cuánto tiempo el que defendía ha estado en la zona.
- La historia local de los combates.
- La historia local de accidentes: ¿han sido los vehículos, la gente o los animales alcanzados por minas o han sido víctimas de minas? Y si es así, ¿cuándo y dónde?
- ¿Dónde va la gente local, y qué zonas evitan?
- ¿Ha utilizado el camino el que defendía? Y si es así, ¿cuándo y qué distancia del camino cubrió?
- ¿Cómo utiliza el camino la gente? Si solo caminan o utilizan bicicletas, puede ser que las minas antitanques no hayan sido detonadas y seguirán siendo un peligro. Prestar atención a las definiciones: en Mozambique, por ejemplo, la gente clasifica una bicicleta como vehículo.

Aunque es importante, no hay que sobreestimar la fiabilidad de los conocimientos locales. Por ejemplo, si las personas son refugiados que sólo han retornado recientemente no van a saber dónde están las zonas de minas. Incluso si han estado en la zona por largo tiempo puede que no conozcan cada lugar.

Campos de minas marcados

Aquellos que plantan minas obviamente no las van a marcar. Las personas locales suelen crear sus propias señales de advertencia, pero éstas son difíciles de identificar para las personas que no son del lugar y pueden ser ambiguas o poco claras. Las señales pueden ser solo un montón de piedras pequeñas o dos ramas cruzadas sobre al suelo a la entrada de un sendero. Preguntar a la población local qué señales usan, y si tienen un sistema común (si cada persona lo hace a su manera, no hay una señal común). Las operaciones de extraer minas marcan los campos identificados de diferentes maneras en diferentes países, pero generalmente son lo suficientemente claras. Normalmente se utiliza el color rojo para marcar. Observar, sin embargo, que las señales podrían haberse caído o estar menos visibles, o pueden estar ocultas.

15.4.2 Minas trampas y municiones sin detonar

El propósito de las minas trampas puede ser impedir que se extraigan las minas o se limpien las zonas minadas de otros explosivos. Comúnmente son plantadas por una fuerza en retirada para complicar la reocupación de una zona – generalmente un zona construida o urbanizada – y hacerla más costosa. Muchas trampas explosivas – o bombas trampa- son improvisadas, pero son plantadas y disimuladas con gran – y cruel – creatividad: una puerta o una ventana de una casa puede ocultar una trampa explosiva – o bombas trampa–, así como un pozo, un rifle abandonado o el cuerpo de una persona

muerta. Una mina trampa puede adjuntarse a un artículo doméstico de inocente apariencia, incluso un juguete. La directriz es clara y directa: no rondar por zonas abandonadas, y no recoger cosas. Si está trabajando para recoger cadáveres, revisarlos con mucha atención antes de moverlos.

Las municiones sin detonar (UXO en sus siglas en inglés), se refieren al material cuyo objetivo era explotar al impactar pero falló. Éstas incluyen balas, cohetes, misiles, bombas, granadas, municiones en racimo y proyectiles. Una munición sin detonar puede representar amenazas mucho más grandes que las minas terrestres, porque la dispersión puede ser más aleatoria e impredecible, y porque las municiones, por si solas, son probablemente inestables. De particular riesgo son las municiones en racimo lanzadas por la artillería o desde un avión. Los recipientes de éstas se rompen en el aire y luego dispersan una multitud de mini bombas que pueden llenar una zona entera. Las municiones en racimo fueron utilizadas por los soviéticos en Afganistán, por la OTAN en Kosovo y por las fuerzas israelitas en el sur del Líbano.

15.4.3 Reducción del riesgo

Cuando se va conduciendo, tratar de utilizar solamente los caminos asfaltados, y evitar pasar por baches porque pueden estar minados. Si el asfalto de pronto se termina y comienza un camino de tierra, puede ser más acertado regresar si no se sabe lo que hay más adelante. Estar atento a señales obvias de minas: un cráter formado por una explosión, un zapato roto, el cuerpo de un animal muerto, los restos de un vehículo, un camino que parece no ser usado, un campo abandonado y no cultivado en una zona poblada o un edificio con el tejado, las persianas y las puertas intactas mientras que otros edificios han sido saqueados o han sido quitadas. Permanecer en el camino marcado. Nunca salirse del camino o sendero y buscar las zonas marcadas. Si uno va de pasajero, instruir al chofer de:

- Atenerse a rutas bastante utilizadas y no de ir a través del campo.
- Conducir en caminos existentes y no pasar encima de obstáculos en el camino (una rama grande o algunos desperdicios que pueden ocultar una mina) o conducir por su alrededor sin verificar primero que la superficie del camino no ha sido alterada.
- No conducir por los costados de un camino para evitar un obstáculo, dar la vuelta, pasar a otro vehículo o dejar pasar a un vehículo que viene en la dirección opuesta: los costados del camino pueden estar minados.

Sobre todo: si hay duda, regresar.

Un vehículo no blindado no puede ser protegido de una mina antitanque. Sin embargo, el riesgo de una lesión seria puede reducirse poniendo sacos

de arena de unos 10 cm de grosor en el suelo de la cabina debajo de cada pasajero, así como una capa o dos de sacos de arena en la parte trasera de un camión. Desgraciadamente esto aumentará también el peso del vehículo, y puede ser suficiente como para hacer explotar una mina antitanque. Asimismo se corre el riesgo de perder visión o quedar cegado al reventarse los sacos de arena si uno pasa sobre una mina. Un truco un poco mejor podría ser llenar las ruedas con agua, aunque esto funciona mejor en las ruedas grandes de un camión debido al volumen necesario para marcar la diferencia.

Raramente se planta una sola mina. La suposición básica debe ser: donde hay una mina, hay otras. Si una mina explota o se sospecha estar en una zona minada, nunca hay que actuar impulsivamente:

- No saltar fuera del vehículo si ha detonado una mina pequeña pero no está en fuego.
- No conducir impulsivamente hacia otro vehículo que ha sido impactado por una mina.
- Auto control de sí mismo y los colegas y actuar cuidadosamente y cautelosamente para evitar más víctimas.

Evacuación de un vehículo

Si el vehículo impacta una mina pero no está en fuego o a riesgo de otra explosión, abandonar el vehículo de manera controlada. No pisar sobre el terreno alrededor, excepto sobre las huellas que uno ha dejado con el vehículo. Salir por la puerta de atrás o por atrás accediendo primero al techo del vehículo, y a continuación pisar las propias huellas del vehículo. Cuando uno se encuentra sobre un asfalto sólido o las huellas del vehículo son lo suficientemente visibles, se puede caminar de regreso – en una única fila y con espacios – hasta el próximo punto seguro conocido, o hasta el punto donde uno piensa que no hay más riesgo de minas. Cuando las huellas no están claramente visibles habrá que prepararse para un proceso de extracción mediante un sondeo que tomará probablemente varias horas. Si cae la noche, habrá que prepararse para pasar una noche probablemente incómoda hasta que el amanecer permita volver a trabajar.

Extracción

El principio básico de extracción es volver sobre sus propios pasos o regresar sobre las huellas que uno siguió hasta llegar donde se ha quedado estancado. Esto es más fácil en teoría que en la práctica. .

Sondeo

El sondeo significa buscar cautelosamente cada centímetro del terreno antes de poner el pie. Primero cerciorarse que no hay alambres con los que se pueda

tropezar antes de empezar a sondear. Las minas pueden ser detonadas por alambres al tropezar. Los alambres puestos para tropezar se parecen a los hilos de pescar o telarañas gruesas: apenas se ven y pueden estar cubiertos con hojas o ramas. Un detector de alambres – una rama delgada que se puede doblar cuando toca un alambre puesto intencionadamente para tropezar – ayuda a identificarlos. Colocarla horizontalmente frente a uno, entre el dedo pulgar y el índice, elevarla cuidadosamente, manteniéndola horizontal. Inmediatamente que se encuentre la mínima resistencia liberar la presión y verificar si es un alambre que al tropezar activa una mina. Tratar de encontrar otra senda evitando el alambre. Nunca tratar de tocar o cortar un alambre: algunos causan la detonación de una mina cuando se pone presión encima, pero algunos funcionan al liberar la tensión. Si se toca o se corta un alambre que está conectado a una mina, ésta puede explotar.

Si no hay alambres, la próxima cosa que hacer es delinear un espacio del ancho de hombros y sondearlo sistemáticamente. La mejor manera es tenderse boca abajo (primero despejar donde uno se va tender), de otro modo hacerlo de rodillas o en cuclillas. El sondeo consiste en meter el detector cuidadosamente en el suelo en un ángulo de 30 grados, tratando cuidadosamente de sentir algún objeto duro. Si se encuentra un objeto duro – y en un terreno pedregoso puede haber cientos – con mucha cautela despejar a los lados del objeto hasta que se pueda ver. Si es una mina nunca tocarla o quitarla, sino que marcar el sitio y mover la senda de sondeo a su alrededor.

Rescate

Pocas situaciones son tan difíciles de confrontar como cuando alguien pisa una mina en su cercanía. Debe instruirse al personal en cuanto a:

- Nunca correr a asistir, incluso si la víctima pide ayuda a gritos y se desangra con peligro de muerte. Siempre hay que recordar que donde hay una mina, lo más probable es que haya otras, y aumentar el número de víctimas no ayuda a nadie.
- Sólo intentar una operación de rescate planificada y controlada cuando la víctima está aún viva, cuando no hay un equipo especializado que puede venir al lugar dentro de un tiempo razonable y cuando hay una probabilidad razonable de que los que participan en la operación no sean las nuevas víctimas.

En esencia, una operación de rescate consiste de:

- Hablarle a la víctima y hacerle entender que no se debe mover porque pueden haber otras minas alrededor.

- Desde un punto seguro y lo más cercano posible, examinar un zona de una amplitud de un metro y medio (1,5 metros) de ancho para sondear.
- Despejar el espacio alrededor de la víctima para permitir administrarle primeros auxilios.
- Examinar cuidadosamente debajo de las extremidades y del cuerpo de la víctima por si hubieran otras minas.
- Administrar primeros auxilios.
- Extraer la víctima a lo largo del sendero despejado.

Directriz esencial: No tocar, no acercarse, marcar si es posible, notificar/informar

- **Municiones Sin Detonar (UXOs en sus siglas en inglés):** Generalmente visibles, aunque pueden estar enterradas en parte o totalmente. Suponer que son inestables y pueden explotar si se tocan. Nunca tocarlas. Marcar su posición y notificar a las autoridades. En determinados países hay una industria activa de chatarra/reciclaje que tocan y manipulan las municiones sin detonar. Incluso cuando se manipulan varias veces, todavía pueden contener explosivos y pueden detonar en cualquier momento.
- **Trampas explosivas –o bombas trampa–:** el objeto utilizado como bomba trampa generalmente es visible, pero no así el explosivo conectado al mismo. Suponer que prácticamente cualquier cosa en un lugar no despejado y que todavía no ha vuelto a ser habitado o sólo reciente o parcialmente vuelto a ocupar, puede contener una bomba trampa. No tocar nada, no recoger nada, no abrir las persianas o las puertas. No entrar en edificios vacíos o ruinas, incluso si se tienen necesidades físicas urgentes.
- **Minas:** Generalmente no están visibles. Nunca tocarlas; no tratar de quitarlas; no tratar de hacerlas explotar tirándole rocas. Si se sabe que se han utilizado minas en un conflicto, y uno no está absolutamente seguro si el camino está despejado, no aventurarse en él. Si uno ve una mina, marcar la ubicación claramente y notificar a las autoridades.
- La población local puede estar demasiado confiada y actuar sin sentido. No hay que confiar en personas no capacitadas para manipular las minas y las municiones sin detonar. Uno puede ser invitado por la población local para mirar su armario lleno de tales curiosidades o piezas recicladas, o visitar un grupo trabajando en excavar y sacar minas. Los aparatos pueden ser inestables y pueden explotar, incluso si han sido manipulados anteriormente. Alejarse o irse inmediatamente.

Notificar/informar

Cualquier indicación de que puede haber minas, trampas explosivas –o bombas trampa– u otras municiones explosivas en una zona, y por supuesto cualquier caso de incidentes ocurridos, debe ser notificado a las autoridades

pertinentes (incluyendo un centro de acción contra minas) y en los foros interinstitucionales. Esbozar en un mapa la ubicación aproximada y considerar poner una marca, pero dejar la investigación de la zona a los profesionales. Las organizaciones de ayuda que se ocupan del trabajo médico curativo deben informar sobre cualquier caso que esté relacionado con minas al que ellas proveen asistencia o tratamiento.

15.5 Fósforo blanco

El uso estipulado de fósforo blanco en una zona de combate es proveer una pantalla de humo. Es uno de los productores de pantallas de humo más eficaces porque se nubla muy rápidamente y porque no sólo obstruye el contacto visual sino que también mezcla la radiación infrarroja, y por tanto interfiere con los ópticos infrarrojos y los sistemas de seguimiento de armas, como las utilizadas por las armas guiadas como los misiles antitanques. El fósforo blanco puede lanzarse mediante pequeñas granadas de humo, cañonazos y morteros u otra artillería. Al explotar, se dispersan partículas muy calientes hacia fuera, seguidas cercanamente de torrentes de humo blanco que luego se fusionan en una nube muy blanca. Los usos recientes de fósforo blanco incluyen la guerra de Israel y Hezbollah en 2006, Irak, y durante la guerra en Gaza en 2008 a 2009.

El problema con el fósforo blanco es un asunto preocupante por su uso en zonas pobladas y sus efectos sobre las personas. Las partes muy calientes se adhieren a la piel y puede producir serias quemaduras. Las partículas continúan encendidas hasta que se consumen completamente o hasta que están privadas de oxígeno. Además, el fósforo puede ser absorbido por el cuerpo a través de las partes quemadas y causa daño al hígado, los riñones y el corazón o incluso la falla de un órgano. El segundo contacto potencialmente fatal es a través de la ingestión oral de las partículas de fósforo. La inhalación del humo es peligrosa e irritará los ojos, la nariz y la tráquea respiratoria, pero supone la misma amenaza mortífera de las quemaduras y la ingestión.

15.6 Remanentes de guerra: un recordatorio

15.6.1 Remanentes explosivos de la guerra

No se está a salvo sólo porque la guerra terminó: las minas terrestres y las municiones en racimo continuarán siendo peligrosas durante años e incluso en décadas futuras. Los proyectiles e incluso las balas pueden parecer objetos dignos de guardarse como recuerdos, pero pueden permanecer explosivos y es probable que su inestabilidad aumente con el tiempo. Otras bombas, y proyectiles pueden permanecer enterradas a profundidad en la tierra, lo que representa un peligro continuo para los granjeros y los constructores. Los

vehículos militares o militarizados destruidos o abandonados y los edificios utilizados por los grupos armados pueden contener municiones explosivas sin detonar, así como combustibles volátiles, residuos químicos (incluyendo uranio empobrecido, un material utilizado para las municiones que perforan blindaje) y las trampas explosivas –o bombas trampa–. El consejo general es mantenerse alejado de todos ellos.

15.6.2 Preparación y capacitación

Prepararse para las operaciones en una zona potencialmente minada exige buen conocimiento y énfasis en los movimientos personales y disciplina de comportamiento.

Conocimientos básicos sobre minas, municiones sin detonar (UXOs en sus siglas en inglés) y trampas explosivas – o bombas trampa- incluyendo dónde uno puede esperar encontrarlas y por tanto cómo evitarlas; señales de advertencia locales; conceptos erróneos respecto de las minas; extraer o despejar zonas de minas y conocimientos locales, y qué hacer si no hay certeza de que una zona esté minada o no; lo que hay y no hay que hacer cuando uno se ve frente a minas; cómo salir de un campo minado; y notificar sobre las zonas identificadas o sospechosas de estar minadas. Por encima de todo, la capacitación sobre minas debe hacer énfasis en la disciplina del comportamiento. El personal de las organizaciones de ayuda humanitaria, generalmente no prestan atención al consejo de regresar cuando se duda, salvo que se les haya inculcado el mensaje mediante ejercicios de simulación y reforzados en operaciones diarias por los responsables o gestores de las operaciones. En las zonas de alto riesgo, el ejercicio debe incluir hacer averiguaciones entre la población local, disciplina mientras se está en movimiento y la extracción desde el vehículo y de una zona, y detectar si hay alambres con los que se pueda tropezar –y activar una mina- y sondear la zona. Si la organización está operando en una zona donde el rescate especializado es de mayor o menor manera accesible, como en Kosovo a finales de 1999/inicios de 2000, el personal puede no necesitar capacitación en primeros auxilios. Esto será, sin embargo, una excepción. El personal que está operando en zonas alejadas de apoyo especializado necesitará capacitación médica básica. Esto es una labor intensiva para el personal que consume tiempo, así como probablemente costosa.

El personal nuevo que llega en una zona operativa donde se sabe que hay campos minados y riesgos de minas, debe recibir información detallada desde el inicio. Familiarizarlos con los alrededores y señalar las zonas minadas conocidas y las señales que ayudan a identificarlas. La exposición en la vida real y la memoria visual quedará más profundamente grabada que la información verbal o escrita. Una sesión informativa adecuada debe también inculcarles la necesidad de marcar cualquier zona sospechosa que

pudiera encontrar el personal, debiendo de notificarlo detalladamente. Debe recordarse al personal con regularidad la importancia de permanecer alerta a los peligros de las minas.

El equipo esencial incluye:

- Una radio en el vehículo.
- Si es posible, radios portátiles para usar cuando se está alejado del vehículo.
- Un buen equipo de primeros auxilios.
- Equipo para sondear y detectar (como rastrillo detonador se puede usar un destornillador largo o un cuchillo fuerte con un hoja de 12 a 15cm de largo. Para detectar alambres –que al tropezar activan minas–, utilizar una caña ligera y flexible 1m a 1,30 m de largo, un trozo de alambre fuerte o una varilla o rama ligera y flexible).

Sexta Parte
Anexos

Anexo 1
Tendencias mundiales en la seguridad de los trabajadores humanitarios

Cuando se publicó la primera edición de este Informe de Buena Práctica en 2000, la mayoría de las organizaciones de ayuda humanitaria recién comenzaban a considerar seriamente las realidades y los desafíos de la inseguridad operacional. Espoloneadas a la acción por prominentes ataques, como el asesinato, en 1996, de seis trabajadores humanitarios del CICR en Chechenia, las organizaciones de ayuda internacionales habían emprendido iniciativas de aprendizaje en colaboración, destinadas a intensificar la seguridad operacional que resultó en las primeras labores de capacitación interinstitucionales en asuntos de seguridad, así como también en la primera edición del Informe de Buena Práctica. En esa época, la mayoría de las organizaciones internacionales todavía no tenían designadas las responsabilidades en materia de seguridad o los puestos de coordinadores de la seguridad, como tampoco herramientas de evaluación de riesgos o directrices para la buena práctica, además, las políticas de la organización, si las había, eran limitadas, así como los protocolos sobre cómo gestionar los riesgos de la violencia deliberada contra el personal y las operaciones.

Los diez años que han transcurrido desde la primera edición han visto un gran desarrollo en la gestión de la seguridad humanitaria, así como cambios en el entorno mundial de la seguridad. Estos cambios han tenido serias implicaciones para la asistencia humanitaria internacional. El comienzo de la década trajo los ataques del 11 de septiembre de 2001 y las subsiguientes guerras en Afganistán y en Irak, dando lugar a intervenciones de ayuda humanitaria en zonas de violencia activa. Estas operaciones humanitarias, en gran parte de base occidental, sufrieron continuos y crecientes ataques debidos, en parte, porque algunos las percibían como instrumentos de la agenda política de occidente. Los sucesivos años vieron devastadores ataques –bombas- contra la ONU y CICR (ICRC en sus siglas en inglés) en Bagdad, un incremento de secuestros y ataques armados letales que afectaron a los trabajadores humanitarios, y otro feroz bombardeo a las oficinas de ayuda de la ONU en Argel, la capital de Argelia.

Este anexo ofrece un corto examen de las tendencias en el entorno de la seguridad internacional para los trabajadores humanitarios desde la primera publicación, y el desarrollo de una cultura en la gestión de la seguridad dentro de la comunidad humanitaria.

Las cifras: las revelaciones – y las limitaciones – de las estadísticas mundiales

No fue hasta el año 2005 que se recopiló un mapeo retrospectivo global de los ataques más serios contra los trabajadores humanitarios en todo el mundo, en forma de una Base de Datos sobre la Seguridad de los Trabajadores Humanitarios (*Aid Worker Security Database*, AWSD). A partir de entonces esta base de datos se ha mantenido actualizada y está disponible gratuitamente en internet en www.aidworkersecurity.org. Otros proyectos de investigación estadística sobre el tema incluye la 'Trascendencia de la inseguridad' (Insecurity Insight en www.insecurityinsight.org).

Cabe observar que estas estadísticas globales generalmente tienen poca relevancia operacional directa para el personal en el terreno. Su función principal es concienciar a las personas dentro y entre las organizaciones, los gobiernos y el público en general, para incrementar el entendimiento sobre las dimensiones y profundos desafíos operacionales que enfrenta el trabajo de ayuda, al tiempo que proveer información, desde una visión global, las tendencias y los problemas dentro de las esferas humanitarias y políticas a nivel internacionales. Las estadísticas ofrecen una base importante de evidencias para establecer un debate que anteriormente había sido generado por anécdotas y especulación.

Las conclusiones alcanzadas por la base de datos (AWSD) en la última década, apuntan a las siguientes tendencias generales:[1]

- Creciente aumento de ataques graves contra los trabajadores humanitarios, pero la mayoría de los ataques se concentran en un pequeño número de entornos donde los conflictos son altamente violentos, a destacar, Afganistán (y más recientemente Pakistán), Irak, Somalia y Darfur.
- En algunos de los entornos más violentos el creciente uso de tácticas más sofisticadas, organizadas y mortíferas, el evidente ataque contra los trabajadores humanitarios internacionales y las motivaciones más políticamente orientadas de los agresores.
- De forma general, una ligera disminución en el número de víctimas entre los trabajadores humanitarios en otros entornos de ayuda alrededor del mundo, pese al creciente número de personal en el terreno, lo que apunta a una mejor gestión de la seguridad dentro del sector.
- A largo plazo, una tendencia en el incremento de ataques al personal *nacional* en comparación con sus homólogos internacionales.

1 Las conclusiones se han publicado en los informes de 2006 y 2009: *Providing Aid in Insecure Environments*, disponibles en http://www.odi.org.uk/programmes/humanitarian-policy-group/

Base de datos de la seguridad de los trabajadores humanitarios: estadísticas resumidas a partir de octubre de 2010

Incidencias de fuerte violencia contra trabajadores humanitarios	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Total de incidentes	35	27	32	42	29	46	63	63	75	106	119	161	139
Total de víctimas de trabajadores humanitarios	73	69	65	91	90	85	143	125	172	239	208	274	278
Total de muertos	39	36	30	57	27	38	87	56	54	86	78	127	102
Total de heridos	6	15	15	23	20	23	49	46	95	87	84	87	84
Total de secuestrados	28	18	20	11	43	24	7	23	23	66	46	60	92
Total de víctimas entre el personal nacional	40	52	40	70	62	68	116	101	157	213	173	227	205
Total de víctimas entre el personal internacional	33	17	25	21	28	17	27	24	15	26	35	47	73

* Cifras provisionales

Tales tendencias reflejan las estrategias geográficas y los entornos de seguridad cambiantes y las respuestas de políticas y operaciones de las organizaciones de ayuda humanitaria internacionales. Las tendencias se pueden resumir en tres campos temáticos:

Fortalecimiento de la gestión de la seguridad: expansión en la política de la organización, formación, colaboración interinstitucional y, globalmente, el deber de prudencia y diligencia.

Primero, las buenas noticias: en los últimos diez años, las organizaciones de ayuda humanitaria han progresado sustancialmente a la hora de crear y fortalecer la gestión de la seguridad dentro de sus organizaciones. En todo el sector hay mayor conciencia general y profesionalismo en las actitudes hacia los asuntos de seguridad que se reflejan en la formulación de políticas, protocolos y herramientas prácticas para utilizar en el terreno. De una pequeña minoría de organizaciones en el año 2000, en la actualidad prácticamente cada una de las principales organizaciones humanitarias ha formalizado, dentro de la política de la organización, las responsabilidades en materia de seguridad, si bien es cierto que éstas varían en su calidad e implementación.

Hay un número mucho mayor de personal en el terreno que está formándose en asuntos de seguridad, y los recursos para esta formación han proliferado en el terreno. Uno de los principales proveedores de formación es RedR (www.redr.org.uk), el cual organiza sesiones de capacitación en los países de origen de la organización y en el terreno alrededor del mundo. Un creciente número de organizaciones, como la Iniciativa sobre la Gestión de la Seguridad, basada en Ginebra, (Security Management Initiative, www.securitymanagementinitiative.org) ofrece capacitación, información y educación en seguridad operacional.

Los consorcios internacionales de organizaciones humanitarias, cuyo tema es la seguridad, incluyen el Foro Interinstitucional Europeo Sobre la Seguridad (European Interagency Security Forum –EISF), basado en Londres, y el Grupo Asesor de Seguridad (Security Advisory Group) de las ONGs estadounidenses, el consorcio InterAction. Estos grupos proporcionan una plataforma para intercambiar información y para la formulación de políticas, y su presencia se ha incrementado, cada vez más, en el terreno. La notificación de informes, el seguimiento y el intercambio de información sobre los incidentes de seguridad no es todavía como debería ser, y en ciertos aspectos las organizaciones son aún reticentes a entrar en discusiones francas y abiertas (temas tales como el uso de protección armada en las operaciones humanitarias). En su conjunto, sin embargo, no cabe duda del progreso. No es ilógico llegar a la conclusión que el fortalecimiento de las capacidades en la gestión de la seguridad en la comunidad humanitaria es, por lo menos y cuando se ejerce control en

los contextos más violentos, parcialmente responsable de la disminución del porcentaje de incidentes serios alrededor del mundo.

La creciente politización de la violencia contra los trabajadores humanitarios en entornos de amenaza 'globalizada'

Ahora, las malas noticias: desgraciadamente las mejoras en la gestión de la seguridad operacional se han visto eclipsadas por el creciente nivel de amenazas en los entornos de ayuda con más alto riesgo. La combinación del creciente número de ataques sobre los trabajadores humanitarios en un reducido número de lugares, el incremento de los trabajadores humanitarios internacionales como objetivo, y el aumento en el uso de 'tácticas terroristas', como los atentados terroristas suicidas, ataques armados coordinados y los dispositivos de explosión improvisados (IEDs en sus siglas en inglés), todo ello indica que los trabajadores humanitarios se han convertido en objetivos políticos. Eso se confirma por los datos disponibles relativos a las lealtades y los objetivos de los atacantes (cuando es posible determinarlos). En estos entornos de gran violencia, las operaciones de ayuda internacionales confrontan un nivel sin precedentes de amenaza y están encontrando cada vez más difícil acceder a las poblaciones necesitadas. En estos lugares el espacio humanitario se está reduciendo a medida que los trabajadores humanitarios pierden el acceso seguro y las dimensiones de los programas se disminuyen o suspenden del todo.

Continua debilidad: pasando la carga del riesgo al personal nacional, y la necesidad de enfoques de aceptación más activos

Las organizaciones de ayuda que buscan continuar con las operaciones humanitarias en entornos violentos, comúnmente responden a las amenazas serias reubicando o restringiendo los movimientos de ciertas categorías de personal, mientras que transfieren más responsabilidad al personal local o a las organizaciones locales asociadas. Las operaciones de ayuda continúan, a menudo a un nivel más bajo o simplificado, mientras se gestionan a la distancia. Esta práctica, conocida como gestión remota y cuyo tema se abarca en el Capítulo 4, puede mantener el flujo de ayuda para satisfacer las necesidades vitales, pero también puede imponer una carga de riesgo inaceptable sobre el personal nacional o local, quienes suelen tener mucho menos acceso a formación, equipos y otros recursos de seguridad para mantener la seguridad. La evidencia estadística de un incremento a largo plazo del índice de ataques al personal nacional subraya la gravedad de este problema y las implicaciones éticas que esto significa para las organizaciones de ayuda humanitaria. El Informe de Buena Práctica ha puesto de relieve este tema en las páginas precedentes, enfatizando la necesidad de evaluar debidamente los riesgos para los miembros del personal nacional y local

a fin de mitigarlos de forma consecuente y proveer niveles equitativos de elementos de seguridad tanto para el personal internacional como nacional.

Este Informe también ha destacado la necesidad de que las organizaciones humanitarias adopten un enfoque de aceptación más analítico y proactivo en zonas de disputa (ver Capítulo 3). Puede que esto no sea factible en los entornos donde la comunidad de ayuda, de forma generaliza, ya es considerada como una herramienta de dominación política y cultural de Occidente. No obstante, los profesionales de la ayuda humanitaria están nuevamente considerando la aceptación para asegurar el consentimiento e incrementar la seguridad. Al hacerlo, buscan soluciones en el enfoque de seguridad fundamentado más que nada en los valores y principios humanitarios básicos, más que en soluciones a corto plazo, como medidas extremadamente protectoras y medidas disuasorias. La investigación profesional y académica actual, como la iniciativa encabezada por Save the Children de EE.UU., para ver cómo medir la aceptación y aplicar dinámicamente las estrategias de aceptación, es un importante paso en esta dirección.

Anexo 2
El Sistema de Gestión de la Seguridad de las Naciones Unidas[1]

La responsabilidad primordial para la seguridad y la protección del personal contratado por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas[2] recae sobre el Gobierno Anfitrión. En el caso de las organizaciones internacionales y su personal, se considera que el gobierno tiene especial responsabilidad en virtud de la Carta de las Naciones Unidas o los acuerdos de los gobiernos (llamado acuerdo con el país anfitrión) con cada una de las organizaciones individualmente.

La arquitectura de la sede del sistema de gestión de la seguridad

El sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas fue reestructurado tras el ataque sufrido en Bagdad en 2003. Se estableció un departamento bajo la responsabilidad del Secretario General Adjunto llamado Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas (UN Department of Safety and Security –UNDSS- en inglés). El Secretario General Adjunto, para la Seguridad, es responsable de la dirección ejecutiva y el control del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas (UN Security Management System –UNSMS- en inglés) y de la seguridad global del personal civil de las Naciones Unidas y sus dependientes, en las sedes y en el terreno, así como también de los locales y los bienes de las Naciones Unidas en las localidades de las sedes y en el terreno. La persona que ocupa el cargo es directamente responsable ante el Secretario General en todo lo relacionado con la seguridad, y es responsable de formular políticas, prácticas y procedimientos de seguridad para el personal del sistema de las Naciones Unidas en el mundo entero. Los Directores Ejecutivos que se ocupan de los fondos y lo programas de las Naciones Unidas son responsables ante el Secretario General de asegurar que las metas del sistema de gestión de la seguridad se satisfagan dentro de sus respectivas organizaciones

La Red de Gestión de la Seguridad Interinstitucional (Inter-Agency Security Management Network) –ASMN- en inglés) reúne al Departamento de Seguridad (UNDSS en sus siglas en inglés) y los pertinentes departamentos de la Secretaría y los organismos de las Naciones Unidas con respecto a la política de seguridad y las directrices en materia de seguridad dentro de las

1 Este anexo se redactó en colaboración con el Departamento de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (UNDSS en sus siglas en inglés).
2 Esto incluye los cónyuges de los miembros del personal de la ONU y otros dependientes y bienes reconocidos y las propiedades de la organización.

Naciones Unidas. Se reúnen en un foro con representación a todos los niveles, dos veces al año para debatir y respaldar recomendaciones dirigidas al Comité de Alto Nivel sobre Gestión (High Level Committee on Managment –HLCM- en inglés) y luego a la Junta de Directores Ejecutivos para la Coordinación (Chief Executive Board for Coordination –CEB- en inglés), no obstante, los comités especiales y los mecanismos de coordinación funcionan todo el año. El Secretario General Adjunto de Seguridad tiene la responsabilidad global del sistema de gestión de la seguridad, la Red de Gestión de la Seguridad Interinstitucional apoya al Comité de Alto Nivel sobre Gestión en su examen de las políticas y los temas relacionados con los recursos para todo el sistema de gestión de la seguridad de la ONU. La Red de Gestión de la Seguridad Interinstitucional monitorea la implementación del sistema de la ONU (políticas, prácticas y procedimientos), incluyendo el presupuesto del programa relacionado. Presenta informes y hace recomendaciones al Comité de Alto Nivel sobre Gestión.

Financiación del sistema de gestión de la seguridad de la ONU

El Departamento de Seguridad recibe una porción de su presupuesto bianual del presupuesto regular de la ONU. La otra porción (45% del total de los gastos) proviene de las contribuciones para los gastos compartidos de las organizaciones u organismos, que se calcula sobre la base per cápita del personal para las operaciones tanto a nivel global como a nivel de terreno. Originalmente se esperaba que el Departamento de Seguridad se financiara totalmente del Presupuesto Regular, pero los Estados miembros, a través de la Asamblea General, se opusieron a esto fundamentándose en que los costos compartidos incrementarían el sentido de 'propiedad' y alentaría la participación en la toma de decisiones.

El sistema de gestión de la seguridad a nivel de país

En cada país o zona designada donde las Naciones Unidas están presentes, se nombra el oficial sénior con rango más alto como Oficial Designado (DO en sus siglas en inglés) para la Seguridad. El Oficial Designado rinde cuentas ante el Secretario General, por intermedio del Secretario General Adjunto de Seguridad, y es responsable de la seguridad del personal contratado por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y sus dependientes reconocidos en todo el país o zona designada.

Los representantes de las organizaciones (el 'representante para el país', 'el director de la organización' o 'jefe de misión') del sistema de las Naciones Unidas que participan en el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas son responsables ante el Secretario General mediante sus respectivos

directores ejecutivos, bajo la orientación general del Secretario General Adjunto de Seguridad, en todos los asuntos relacionados con la seguridad de su personal y el lugar de trabajo. Cada organización estará representada a nivel de terreno en el Equipo de Gestión de la Seguridad (Security Management Team en sus siglas en inglés), el cual será presidido por el Oficial Designado, e incluye al Asesor de Seguridad (ver más adelante). El Equipo de Gestión de la Seguridad asesora al Oficial Designado sobre todos los asuntos relativos a la seguridad. En las misiones para el mantenimiento de la paz, donde el Jefe de la Misión ejerce como Oficial Designado, el Equipo de Gestión de la Seguridad puede también incluir a los directores de oficinas o directores de secciones de la misión.

El Asesor Jefe de Seguridad o el Asesor de Seguridad es un profesional en materia de seguridad nombrado por el Director General Adjunto de Seguridad para asesorar al Oficial Designado y al Equipo de Gestión de la Seguridad en sus funciones relativas a la seguridad. El Asesor de Seguridad está jerárquicamente y bajo la coordinación del Oficial Designado y mantiene una línea técnica de comunicación con el Departamento de Seguridad. En ausencia del Asesor de Seguridad, el Oficial Designado, en consulta con el Departamento de Seguridad, debe nombrar un Referente o Punto de Contacto de la Seguridad en el país para el Equipo de Gestión de la Seguridad. Las funciones de este último puede desempeñarlas alguien contratado por otra organización de la ONU quien primordialmente tiene otras responsabilidades.

Los Coordinadores de la Seguridad para la Zona (Area Security Coordinators – ASC-) son miembros del personal nombrado por el Oficial Designado, en consulta con el Equipo de Gestión de la Seguridad, en zonas de países más grandes que están separadas de la capital tanto en distancia como en exposición, con el fin de coordinar y controlar los asuntos de seguridad aplicables a todo el personal contratado por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y sus dependientes reconocidos en sus zonas de responsabilidad. Los Coordinadores de la Seguridad de la Zonas rinden cuentas ante el Oficial Designado sobre sus responsabilidades relativas a la seguridad. El Asesor de Seguridad de una Zona puede beneficiarse de los servicios y recomendaciones de un Oficial de Coordinación de la Seguridad en el Terreno (FSCO en sus siglas en inglés), un profesional en asuntos de seguridad mandado por el Departamento de Seguridad.

El Oficial Designado, en consulta con el Equipo de Gestión de la Seguridad, nombra a los encargados de la seguridad, para asegurar la implementación del plan de seguridad en una zona predeterminada de una ciudad grande. Los encargados de la seguridad rinden cuenta ante el Oficial Designado/Coordinador de Seguridad de la Zona sobre sus funciones relativas a la seguridad, independientemente de la organización que los contrate.

Las responsabilidades de los miembros del personal

Todas las personas contratadas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son responsables de su propia seguridad, independientemente de los lugares donde han sido asignados, y deben cumplir con todos los procedimientos y las políticas de seguridad. El personal contratado por el sistema de las Naciones Unidas debe:

- Familiarizarse con la información provista respecto del sistema de gestión de la seguridad de la ONU en sus lugares de trabajo.
- Recibir autorización –en términos de seguridad- antes de viajar a un país en el cual se ha declarado una fase de seguridad, e informar al Oficial Designado en el país de destino cuando viajan a un país donde una fase no está activa.
- Asistir a sesiones informativas sobre seguridad y certificar su participación.
- Saber quién son los encargados de la seguridad y/o el referente o punto de contacto para la seguridad de la organización y cómo contactarlos.
- Estar apropiadamente equipados para el trabajo en el lugar de destino (por ejemplo, asegurarse de haber recibido todas las vacunas requeridas, asegurarse que se han concretado todas las disposiciones pertinentes y apropiadas relativas al transporte para viajar dentro del lugar de destino).
- Aplicar y cumplir con todos los reglamentos y procedimientos de seguridad en el lugar de destino, cuando se está de servicio o durante el tiempo libre.
- Actuar de manera que no pondrá en peligro su propia seguridad o la de otros.
- Tener toda la formación de seguridad requerida.

Las Fases de Seguridad y el Nuevo Sistema de Nivel de Seguridad de la ONU

En 1980 se creó el sistema de Fases de Seguridad de la ONU en respuesta a las situaciones de crisis y emergencias que amenazaban la seguridad del personal de la ONU. Como herramienta principal de gestión de la seguridad, para la preparación en los lugares de destino, se acompañó el sistema de Fases de Seguridad con medidas de seguridad apropiadas, dependiendo del nivel de clasificación del lugar de destino (de 1 a 5), que fueron articuladas en el plan de seguridad.

Durante 2010, la ONU se ha propuesto introducir un nuevo Sistema de Nivel de Seguridad –SNS- (Security Level System –SLS- siglas en inglés), que contiene seis niveles, para reemplazar el sistema de Fases de Seguridad. Tendría que ser implementado el 1 de enero de 2011. El SNS opera desde

el seno de la Evaluación de Riesgos de la Seguridad del modelo de Gestión de Riesgos de la Seguridad de las Naciones Unidas, lo que permite una evaluación más objetiva del entorno de la seguridad en que opera la ONU. Ofrece una evaluación de la amenaza estructurada que describe el entorno de seguridad general en una zona o lugar geográfico, y da al personal y los gestores o responsables una visión general de cómo se compara el entorno de seguridad de una zona con otra. La intención es que el SNS sea más objetivo, se fundamente en hechos, sea lógico y sistemático, y elimine las medidas de seguridad automáticas y los requisitos de recursos humanos que se encuentran en el sistema de Fases de Seguridad.

Normas Mínimas de Seguridad Operacional (MOSS en sus siglas en inglés)

Las Normas Mínimas de Seguridad Operacional es el mecanismo principal para gestionar y mitigar los riesgos de seguridad del personal, las propiedades y los bienes de las organizaciones de la ONU. Las normas mínimas de seguridad operacional comprenden una gama de medidas designadas a reducir el nivel de riesgo. En la ONU sólo se emplea un único sistema de Normas Mínimas de Seguridad Operacional (MOSS en sus siglas en inglés), aplicable a toda la organización.

Formación en seguridad

El sistema de las Naciones Unidas inició un curso de formación obligatoria para los miembros del personal de la ONU. Se alienta al personal ajeno a la ONU a llevar a cabo esta capacitación. El curso, titulado “Seguridad Básica en el Terreno: la protección, la salud y el bienestar del personal”, está disponible en un CD ROM en los seis idiomas oficiales de la ONU, y se recomienda a todo el personal, independientemente de si viajan o no fuera del lugar de destino. Se recomienda de manera especial el curso de “Seguridad Avanzada en el Terreno” al personal que viaja a lugares en la Fase Uno o más alta. Una vez pasada la prueba con éxito, se otorga un certificado, el cual es válido por tres años. Ver anexo 7 para obtener información sobre cómo acceder a esta formación.

Anexo 3
Salvar Vidas Juntos: un marco para la colaboración en asuntos de seguridad

En 2001, el Comité Permanente Interinstitucional (Inter-Agency Standing Committee –IASC– en inglés) (, en estrecha colaboración con el Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSECOORD en sus siglas en inglés, precursor del Departamento de Seguridad de la ONU –UNDSS en sus siglas en inglés–), estableció un 'Menú de Opciones' para la colaboración en asuntos relativos a la seguridad entre la ONU, las ONGs y las organizaciones intergubernamentales (OIG). El Menú de Opciones era una lista de potenciales estrategias para mitigar los riesgos a fin de mejorar la seguridad colectiva de la comunidad humanitaria. El Menú no tuvo un gran éxito por varias razones, incluyendo restricciones de recursos, diversidad de enfoques de seguridad y la falta de confianza y entendimiento entre los participantes, al tiempo que era poco conocido en el terreno.

En 2006, el Menú fue revisado y retitulado: *Saving Lives Together (SLT): A Framework for Improving Security Arrangements among IGOs, NGOs and the UN in the Field*. El SLT (en sus siglas en inglés) estableció diez recomendaciones no vinculantes, sobre cómo la ONU, otras organizaciones intergubernamentales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y las ONGs podrían colaborar en nombre de su seguridad común. El marco SLT busca alentar la colaboración sin comprometer la neutralidad o la independencia de las actividades humanitarias o imponerse sobre los mandatos institucionales. La premisa subyacente es que, mediante esfuerzos conjuntos, la comunidad humanitaria puede minimizar los riesgos en los entornos inseguros.

A pesar de haber sido revisado y relanzado, la aceptación del Menú para Salvar Vidas Juntos (SLT en sus siglas en inglés) ha sido lenta a nivel de terreno, donde el conocimiento de la existencia y propósito del marco sigue siendo limitado. Esto se ha debido, en parte, a los problemas de dotación de recursos y personal. Aunque Salvar Vidas Juntos tiene el apoyo de los Estados miembros de la ONU, continúa siendo informal y no vinculante, y como tal, cualquier recurso adicional que sea necesario para implementar sus recomendaciones debe provenir de recursos presupuestarios extra. Además, en algunos contextos en el terreno ha resultado difícil reclutar y mandar personal del Departamento de Seguridad de la ONU, incluso cuando hay fondos disponibles.

Salvar Vidas Juntos: Un Marco para Mejorar los Arreglos de Seguridad entre las OIGs, ONGs y la ONU en el Terreno

1. Colaboración en el Equipo de Gestión de la Seguridad de la ONU, con la participación de las ONGs y las OIGs

a) Las OIGs y las ONGs pueden participar en las reuniones relevantes del Equipo de Gestión de la Seguridad-ONU (SMT en sus siglas en inglés) sobre una base representativa ex-oficio.[1]
b) La colaboración en asuntos de seguridad entre la ONU, las ONGs y las OIGs, se considerarán como un punto regular en la agenda de reuniones del Equipo de Gestión de la Seguridad- de la ONU. Conforme a lo permitido dentro del marco del Sistema de Gestión de la Seguridad de las Naciones Unidas, se deberá considerar invitar a los máximos responsables o gestores sénior de las la Comunidad de ONGs y OIGs para que asistan a partes importantes de las reuniones del Equipo de Gestión de la Seguridad.
c) Los protocolos para compartir y diseminar la información que se debate en las reuniones del Equipo de Gestión de la Seguridad serán acordados con antelación por todas las partes que asisten a la reunión.
d) Que, donde corresponda, los Oficiales Designados[2] deben coordinar las decisiones de seguridad con los actores humanitarios que no pertenezcan al sistema de la ONU.
e) Que las OIGs y ONGs asociadas a las organizaciones de la ONU en operaciones humanitarias específicas seleccionen entre ellas uno o un número limitado de referentes o puntos de contacto para la seguridad en el terreno.

2. Convocación de foros de base amplia para la colaboración y el intercambio de información en asuntos de la seguridad sobre el terreno

a) Que se convoquen foros para la colaboración práctica sobre la seguridad entre los actores humanitarios a nivel de zona, país y oficina subsidiaria, a intervalos regulares, a fin de abordar temas prácticos de interés común sobre la seguridad.

---

1 Ex oficio se refiere al hecho que los representantes de organizaciones no pertenecientes a la ONU no están obligados por, y no participan formalmente en las decisiones del SMT sobre la política de seguridad de la ONU.
2 Oficial Designado, el oficial más sénior o de más alto cargo de la ONU que tiene la responsabilidad general de la seguridad y la protección del personal del sistema de las Naciones Unidas.

Salvar Vidas Juntos (continuación)

b) Que los foros pueden incluir a los siguientes participantes regulares: Oficial Designado, Oficial de Seguridad en el Terreno , Coordinador de la Seguridad para la Zona u otro Oficial Designado; miembros del Equipo de Gestión de la Seguridad según corresponda; punto(s) de referencia o de contacto(s) de las ONGs para la seguridad en el terreno; Representantes de las OIGs. La presidencia del foro puede ser elegida de forma rotatoria.

c) Que los foros pueden incluir temas para debatir, tales como:

El intercambio de información relacionada con la seguridad; informes sobre incidentes; análisis de seguridad y de las tendencias; planificación operacional conjunta, según corresponda; protocolos para compartir y diseminar más la información y los documentos presentados o debatidos.

3. Inclusión de las preocupaciones del personal relativas a la seguridad en los Llamados Unificados

Los esfuerzos estructurados para incluir proyectos de seguridad bien concebidos y desarrollados por la(s) ONU/ONG/OIG, dentro del Proceso de Llamados Unificados (CAP en sus siglas en inglés), para cubrir los recursos adicionales que podrían requerir para incrementar la colaboración sobre la seguridad del personal, los organismos de la ONU y las ONGs/OIGs, tales como capacitación en telecomunicaciones y seguridad.

4. Satisfacción de las Necesidades Comunes Relacionadas con la Seguridad y el Intercambio de Recursos

Que, aunque se reconoce que, individualmente, los recursos financieros de las ONGs suelen ser más modestos que aquellos de la ONU o las OIGs, sus contribuciones son sin embargo necesarias y se debe considerar qué recursos podrían estar disponibles para ayudar a abordar las necesidades comunes relacionadas con la seguridad.

Que las organizaciones de las Naciones Unidas y sus OIG/ONG socias, se comprometan a colaborar en materia de seguridad en cada operación humanitaria específica, participen, en la medida de lo posible y basada en la dimensión de su participación, en satisfacer las necesidades no cubiertas relacionadas con la seguridad de la comunidad humanitaria.

(continuación)

Salvar Vidas Juntos (continuación)

5. Intercambio de recursos

Que las organizaciones de la ONU y sus OIG/ONG socias que cooperan en las operaciones humanitarias en el terreno desarrollen un inventario local para compartir sus recursos especializados, humanos y materiales, relacionados con la seguridad.

6. Facilitación de las Telecomunicaciones Interinstitucionales en Seguridad y en Situaciones de Emergencia

Que la telecomunicación entre las organizaciones de la ONU y sus OIG/ONG socias en el terreno sean facilitadas mediante:

a) El Oficial Designado que abogara ante las autoridades pertinentes el uso de equipos de telecomunicación dentro del marco de los acuerdos internacionales existentes.
b) El órgano pertinente de la ONU que negocia con las autoridades una frecuencia común, interinstitucional, para facilitar mayor interoperabilidad en la colaboración en asuntos de seguridad para las organizaciones de la ONU y las OIG/ONG que operan en la misma zona, sin negar la necesidad de que las organizaciones tengan su propia infraestructura de comunicaciones interna e integral.
c) Que los actores humanitarios dedicados a la colaboración en materia de seguridad utilicen procedimientos de comunicación estándares y, en la medida de lo posible, proporcionen al personal sistemas de comunicación compatibles.

7. Colaboración y Consulta en las Capacitaciones de Seguridad

Que todas las organizaciones de la ONU sus OIG/ONG socias en la sede y a nivel de terreno:

a) Lleven a cabo cursos de capacitación de seguridad, en la medida de lo posible, conjuntamente y en colaboración y/o consulta con otras organizaciones.
b) Cuando sea posible, reunir los recursos necesarios para llevar a cabo sesiones de capacitación de seguridad en el terreno. Buscar incrementar sus capacidades de capacitación relativas a la seguridad a todos los niveles.
d) Considerar la elaboración de paquetes o módulos de capacitación que centren su atención específicamente en mejorar la colaboración en materia de seguridad.

Salvar Vidas Juntos (continuación)

8. Intercambio de Información

Que la información relacionada con asuntos de seguridad sea compartida entre las organizaciones de la ONU y sus OIG/ONG socias pero respetando el carácter humanitario de los participantes así como la confidencialidad requerida cuando se trata de información sensible.

9. Identificación de las Normas Mínimas de Seguridad

Que las organizaciones de la ONU y sus socias OIG/ONG identifiquen conjuntamente y acuerden aplicar las normas mínimas de seguridad, los principios, y/o las directrices adaptadas a las circunstancias locales. Al hacerlo, los actores humanitarios tendrán en consideración las normas, los principios y/o las directrices ya existentes, por ejemplo, las Normas Mínimas Operativas de Seguridad de la ONU (Minimum Operational Security Standards –MOSS– en inglés), que son vinculantes para los miembros del sistema de las Naciones Unidas y las Directrices para la Interacción en la Planificación de la Seguridad.

10. Búsqueda de Adherencia a las Reglas Básicas Humanitarias Comunes

Que la colaboración en asuntos de seguridad de las organizaciones de la ONU y sus OIG/ONG socias en operaciones específicas en el terreno, en la medida de lo posible, se apoyen en el respeto por las reglas básicas comunes elaboradas localmente para la acción humanitaria.

Anexo 4
Proveedores de seguridad privada

La seguridad comercial privada es una industria en crecimiento, con una serie de compañías que operan internacionalmente y que aumentaron bruscamente en los primeros años de las operaciones en Afganistán y en Irak. Las proyecciones apuntan a que la industria de seguridad y militar privada podrá llegar a 202 mil millones de dólares en 2010.[1] Se utiliza el término 'proveedor de seguridad privada' en vez de empresas de seguridad privada o empresas militares para incluir milicia contratada que no está necesariamente constituida como empresa y registrada, pero que provee servicios similares. La gama de servicios que ofrecen los proveedores de seguridad privada es amplia: protección estática (normalmente de oficinas y residencias), protección móvil (escoltas), protección personal (guardaespaldas), evaluaciones de riesgos y análisis de las amenazas, auditorías de seguridad, formación, asesoramiento (por ejemplo, recomendaciones sobre protocolos de seguridad), gestión de incidentes críticos, logística y el suministro de equipos. Una subcategoría de proveedores de seguridad privada, comúnmente referida como Empresas Militares Privadas, pueden también ofrecer servicios a los gobiernos y a los ejércitos, como reforma del sector de la seguridad, asesores militares, formación militar, mando y control de las operaciones militares, importante apoyo logístico, la administración de prisiones e interrogaciones.

Un estudio realizado en 2008, sobre el papel de los proveedores de seguridad privada en la acción humanitaria demostró que los principales servicios que prestaban consistían en protección sin armas, capacitación y asesoramiento. Aunque la prestación de protección armada sigue siendo excepcional, todos los principales actores humanitarios han utilizado proveedores de seguridad privada para este propósito en, por lo menos, un contexto. El hecho que los guardias no armados constituyen el servicio de seguridad contratado con mayor frecuencia, hace que la mayoría de los proveedores de seguridad privada contratados por las organizaciones humanitarias son empresas locales y no internacionales. El estudio reveló también que las decisiones para contratar a proveedores de seguridad privada suelen tomarse a nivel de terreno, con escasa o total ausencia de una política o directriz proveniente de la sede de la organización.

1 Deborah Avant, 'Privatizing Military Training' (privatización de la capacitación militar), *Foreign Policy in Focus*, vol. 7, 3ª edición, mayo de 2002.

Consideraciones a tener en cuenta al contratar proveedores de seguridad privada

Una serie de supuestos influyen en la decisión de contratar proveedores de seguridad privada: aporta conocimientos que no existen dentro de la organización; puede ahorrar tiempo; y es más rentable (costo-eficiencia). Estos supuestos hay que examinarlos detenidamente.

La contratación externa en el sector privado se considera a menudo como la opción más económica, reduciendo los costos de capacitación, seguro y administración, y libera a personal para que se dedique a las tareas esenciales. Este tipo de razonamiento puede sostenerse en restringidos términos de contabilidad de la mayoría de las organizaciones humanitarias internacionales (y probablemente también muchas nacionales). No obstante, a largo plazo los costos ocultos pueden incluir la incapacidad de invertir en la incorporación de capacidades y conocimientos técnicos y experiencia dentro de la organización (porque la competencia en asuntos de seguridad permanece con el contratista); el posible daño a la reputación de la organización; y los potenciales costos legales e incluso pago de indemnizaciones en caso de que algo vaya mal. Otra consideración son las posibles implicaciones en los costos a largo plazo para la organización si está siguiendo un enfoque de seguridad predominantemente de protección y disuasión. Existe el riesgo de que este enfoque se perpetúe, en parte porque será cada vez más difícil volver a un enfoque de aceptación, el cual puede ser más económico. Finalmente, donde un proveedor de seguridad privado tiene prácticamente el monopolio seguramente los precios serán altos y puede evolucionar hacia una extorsión sistematizada.

Otro aspecto crucial es la percibida asociación de estas entidades (y por extensión de las organizaciones humanitarias) con los actores militares y políticos. Los proveedores de seguridad privada tienen vínculos con los servicios de seguridad nacional, la policía y militares o actores con antecedentes de proceder ilegal, criminal o abusivo, incluyendo violaciones de los derechos humanos. Puede ser extremadamente difícil evaluar de manera amplia las prácticas de los proveedores de seguridad privada, porque las compañías tienden a no publicitar las actividades cuya legalidad es cuestionable, y la información sobre otros clientes generalmente se considera confidencial. Las compañías de proveedores de seguridad privada pueden ser subsidiarias de otras compañías, lo que dificulta establecer a quién pertenecen.

Otra preocupación relativa a los servicios de seguridad privada es el efecto, generalmente perjudicial, que pueden tener sobre la seguridad pública:

- La presencia de muchos proveedores de seguridad privada es una señal indirecta de que las autoridades no son capaces de proveer seguridad pública.
- Una mejor remuneración en el sector privado puede llevar a que personal del sector de la seguridad pública renuncien a sus trabajos para aprovechar oportunidades con compañías privadas.
- Si el personal de la seguridad privada no se puede distinguir fácilmente de las fuerzas de seguridad pública, cualquier tipo de mala conducta creará más desconfianza a nivel general.
- Donde funcionarios públicos (fuerzas civiles o militares, activas o retiradas) tienen intereses comerciales en los servicios de seguridad privada, el incentivo para fortalecer el sector público no será alto y puede haber conflictos de intereses.
- Los estados, en su etapa posterior a un conflicto, pueden no tener un marco regulador para los proveedores de seguridad privada; incluso cuando se han establecido tales regulaciones puede que no sean puestas en vigor o aplicadas eficazmente.

Una investigación en Angola y Afganistán indica que la población local generalmente desconfía de los proveedores de seguridad privada, y consideran que aumentan la inseguridad y no que la disminuyen.[2]

En resumen, la contratación de un proveedor de seguridad privada no consiste solamente de reducir a corto plazo el riesgo para el personal y los bienes o de reducir los costos. Puede tener profundas implicaciones no solamente para la propia estrategia de seguridad de la organización a largo plazo, sino que también para otras organizaciones de ayuda humanitaria y para el objetivo más amplio de restaurar un estado eficaz y responsable.

A continuación se esbozan algunos pasos que el personal de una organización de ayuda humanitaria puede seguir para mejorar su toma de decisiones en el uso de proveedores de seguridad privada, y la gestión de sus relaciones con los proveedores.

Implicaciones estratégicas

- ¿Cómo se ajusta esta opinión a su estrategia de seguridad? ¿Podría el uso de proveedores de seguridad privada debilitar su estrategia o requerir un enfoque diferente?
- ¿Reducirá el riesgo físico directo a largo plazo y corto plazo?
- ¿Cómo percibe el público local a los proveedores de seguridad privada? ¿Cuáles son los riesgos que corre la reputación dentro de la esfera local e internacional?

2 Ulrike Joras y Adrian Schuster (eds), *Private Security Companies and Local Populations: An Exploratory Study of Afghanistan and Angola*, Documento de trabajo No. 1 de Swisspeace, 2008.

- ¿Se cuenta con una política establecida sobre el uso de proveedores de seguridad privada – tanto armada con no armada?
- ¿Se cuenta con la competencia necesaria para llevar la gestión de los proveedores de seguridad privada? ¿Cómo se van a desarrollar las competencias internas si se contrata exteriormente personal para fines de la seguridad de la organización (especialmente la gestión de la seguridad de la organización)?
- ¿Está creando un precedente que puede afectar a otras organizaciones de ayuda humanitaria?
- ¿Se está contribuyendo a la inflación del mercado (precios más altos) o a bajar los estándares? ¿Podría una negociación colectiva de los actores humanitarios ser una opción?
- ¿Hay maneras de utilizar proveedores de seguridad privada que también fortalezcan los servicios de seguridad pública o que aporten más beneficios públicos (por ejemplo, guardias estáticas que proporcionen servicios de seguridad a todo el vecindario y no sólo de forma individual a cada casa?
- ¿Existen políticas o regulaciones gubernamentales relativas a los proveedores de seguridad privada a los cuales debe uno adherirse?
- ¿Cuál es el costo financiero directo comparado con el presupuesto global de la organización en el país? ¿Cómo se determinará la rentabilidad (costo-eficacia) de la inversión?

Preguntas a considerar durante la verificación de los antecedentes y la contratación de proveedores de seguridad privada

- ¿Se cuenta con directrices para llevar a cabo la debida diligencia en las verificaciones de los antecedentes y el control de calidad de los proveedores de seguridad privada? ¿Tiene la organización modelos de contratos para la contratación de servicios de proveedores de seguridad privada? ¿Tiene la organización un sistema de registro y mantenimiento de la información (historial) que incluya a los proveedores de seguridad privada que contrata?
- ¿Qué servicios provee el proveedor de seguridad privada?
- Si el proveedor de seguridad privada ofrece protección armada, ¿se sabe cómo manejará, mantendrá y utilizará sus armas? ¿Tiene reglas de compromiso?
- ¿Están registrados, y dónde? Las compañías internacionales pueden estar registradas en diferentes países: la pregunta será dónde está registrada su sede central, y otra, si está registrada en el país donde la organización de ayuda opera. Las entidades nacionales pueden o no pueden estar registradas, posiblemente bajo diferentes disposiciones legales.
- ¿Quiénes son sus otros clientes?
- ¿A quién pertenece la compañía (o dirige al personal para un grupo que no está incorporado)?

- ¿Qué se puede averiguar sobre su historial y reputación? ¿Son percibidos próximos a intereses especiales, como un individuo prominente, ciertas elites o facción local? ¿Ha estado la compañía involucrada en incidentes notorios o se le acusa de conducta inapropiada?
- ¿Cumple el proveedor de seguridad privada con las leyes y las regulaciones nacionales?

Fiabilidad y profesionalismo

- ¿Tiene el proveedor de seguridad privada una declaración de ética o de responsabilidad social empresarial, incluyendo el compromiso de respetar la legislación nacional, las leyes internacionales sobre los derechos humanos y otros marcos jurídicos internacionales aplicables?
- ¿Lleva a cabo verificaciones detalladas de los antecedentes de su personal y mantiene los registros actualizados?
- ¿Requiere que su personal sea claramente identificable en cuanto a que pertenece a su entidad?
- ¿Tiene licencias para armas o equipo de doble uso y, utiliza algún arma prohibida por la ley internacional?
- ¿Existe un registro actualizado de todas las armas y municiones?
- ¿Proporciona el proveedor de seguridad privada una capacitación amplia para su personal, que abarque el uso de equipos, incluyendo reglas claras sobre el uso de armas y la interacción con el público en general?
- ¿Provee sueldos y beneficios apropiados para su personal?
- ¿Provee a los miembros de su personal con un contrato en un idioma que éstos puedan entender?
- ¿Monitorea con regularidad la conducta del personal que proporciona?
- ¿Hay medidas establecidas contra el soborno y la corrupción?
- ¿Hay mecanismos para presentar quejas, capacidades de investigación y procedimientos disciplinarios para la conducta del personal?
- ¿Subcontrata el proveedor de seguridad privada a otros?, y si es así, ¿tiene procedimientos eficaces para seleccionar y hacer responsables de sus acciones a los subcontratistas?
- ¿Tiene la capacidad financiera para absorber cualquier responsabilidad?
- ¿Tiene un seguro lo suficientemente apropiado?

Se pueden hacer estas preguntas a un proveedor potencial durante las discusiones preliminares. Tales discusiones servirán de base para redactar un contrato, que puede incluir muchos de los detalles señalados anteriormente. El contrato debe también especificar las condiciones que permiten que el cliente revoque el contrato, y las cláusulas que pudieran suponer sanciones para el contratista.

Monitoreo, investigación y notificación

Los clientes de los proveedores de seguridad privada tienen la responsabilidad de supervisar la conducta y el rendimiento de sus proveedores de seguridad, no sólo por sus propios intereses, sino también por el de terceros, incluyendo la población en general. Cuando se contrata a un proveedor de seguridad privada, hay que considerar establecer un mecanismo de monitoreo y quejas que sea accesible y seguro para el público en general.

Los clientes de los proveedores de seguridad privada tienen también la obligación ética de contribuir al fortalecimiento de un régimen nacional e internacional para regular y supervisar a los proveedores de seguridad privada. Es necesario notificar y comunicar las experiencias negativas con los proveedores de seguridad privada, según corresponda, a las autoridades pertinentes en el país donde tiene lugar la operación y/o a la sede central del proveedor de seguridad privada. Los mecanismos internacionales son otro medio para asegurar que los proveedores de seguridad privada se guíen por normas internacionales de buena conducta. Estos incluyen el "Código de Conducta para las Compañías de Seguridad Privada y las Compañías Militares Privadas" ('Global Code of Conduct for Private Security Companies and Private Military Companies'), a publicarse en 2010.[3] Otro mecanismo, el Documento de Montreux (septiembre 2008), recuerda a los Estados sus obligaciones hacia las compañías militares y de seguridad privadas (tanto aquellas que ellos han contratado como aquellas que se han incorporado en su territorio), y lista un conjunto de buenas prácticas. El documento también se considera como una valiosa referencia para las organizaciones de ayuda humanitaria. Incluye una nota donde recuerda que a los máximos responsables o gestores sénior de una compañía de seguridad y militar privada se les puede hacer responsables de la conducta de su personal, así como a un funcionario público que ha entablado una relación con la compañía.[4]

3 Ver http://www.dcaf.ch/privatisation-security/_index.cfm.
4 Carta de fecha 2 de octubre de 2008 del Representante Permanente de Suiza ante las Naciones Unidas dirigida al Secretario General. Nueva York, ONU A/63/467-S/2008/636 (http://www.icrc.org/web/eng/siteengo.nsf/htmlall/montreux-document-170908/$FILE/Montreux-Document-eng.pdf).

Anexo 5
Seguros

Este anexo pone de relieve algunas cuestiones importantes que cada uno de los trabajadores humanitarios y los responsables o gestores de seguridad y la sede de la organización necesita considerar. No pretende ser un examen especializado de las pólizas de seguro de accidentes y riesgos de guerra o actos maliciosos.

Para las partes contratantes, asegurar al personal contra incidentes de seguridad (derivada de actos no intencionados como intencionados) es una parte importante la diligencia debida de la seguridad. Los trabajadores humanitarios deben recibir información detallada de la cobertura del seguro que provee la organización. De manera individual, cada trabajador humanitario tiene la responsabilidad personal de averiguar en qué consiste la cobertura del seguro que le provee la organización. Además de obtener de la organización, información detallada, también es aconsejable contactar a las compañías de seguro y órganos profesionales para averiguar personalmente lo que hay disponible.

Es importante para todos recordar que la cobertura de seguro provee compensación, no protección.

Los costos de no tener seguro

Los accidentes y los incidentes de seguridad (derivada de actos no intencionados como intencionados) pueden tener importantes consecuencias financieras para los trabajadores humanitarios concernientes, para sus familias y para la organización. Hay costos inmediatos, como la evacuación médica y tratamiento médico de emergencia, los cuales rápidamente pueden llegar a convertirse en grandes sumas de dinero. Asimismo, hay costos potenciales a largo plazo, como aquellos que resultan de la discapacidad permanente (por ejemplo, tras la pérdida de extremidades) y necesidad de asistencia a largo plazo.

En el pasado, muchas organizaciones de ayuda humanitaria no tenían una cobertura de seguro adecuada en caso de riesgo de guerra y actos maliciosos, ya sea porque no sabían que las pólizas estándares no cubrían tales incidentes, o porque los costos implicados eran muy altos. Predeciblemente, esto llevó a casos en que las compañías de seguro rehusaron pagar, y los trabajadores humanitarios lesionados o las familias de trabajadores humanitarios fallecidos, llevaron a los tribunales a la organización reclamando compensaciones. Este tipo de reclamaciones por compensación pueden dejar a organizaciones pequeñas frente a una situación de bancarrota.

¿Qué se necesita?

Diferentes organizaciones tendrán diferentes necesidades en materia de seguros. El seguro debe considerarse como un componente de una estrategia de mitigación, y como todo, requiere una valoración completa de los riesgos derivada de una exhaustiva evaluación. Tras aprender algunas costosas lecciones respecto del peligro de no tener una apropiada cobertura de seguro, hoy en día las organizaciones tienen claro la extensión de la cobertura de seguro que es prudente tener. La mayoría de las organizaciones internacionales grandes de ayuda humanitaria, que tienen personal desplegado en entornos difíciles, como en contextos de conflicto o de alta criminalidad, tienen pólizas de seguro con los siguientes tipos de cobertura:

- Seguro estándar de salud.
- Seguro estándar de accidente, incluyendo muerte accidental o mutilación (pérdida de miembros).
- Seguro por discapacidad: parcial o total, a largo plazo o corto plazo.
- Seguro de emergencia médica, incluyendo cobertura para la evacuación médica y atención de emergencia in situ y en tránsito.
- Seguro contra riesgo de guerra. A menudo esto es una póliza separada, o un suplemento con costo adicional. Cubre lesiones o muertes causadas por actos de guerra o terrorismo. Esto puede ser en forma de una póliza personal de accidente que cubre actos maliciosos o tácticas terroristas pagando una suma global, por ejemplo, cinco veces el sueldo anual.
- Seguro por secuestro y rescate que cubre conocimientos y experiencia de expertos técnicos en la gestión de crisis y eventualidades para facilitar una liberación segura.
- Seguro de responsabilidad legal. Esto está dirigido generalmente al personal sénior y ejecutivo en caso de que miembros del personal u otros que buscan compensación por daños y perjuicios los lleven ante los tribunales de forma individual.

Lo que se necesita saber

En general, dado que la cobertura de seguros para los trabajadores humanitarios se ha incrementado, su complejidad igualmente ha aumentado. Es más importante que nunca leer lo que está impreso en letras pequeñas y averiguar explícitamente sobre lo que está y no está cubierto.

Cláusulas de exclusión

Puede que las pólizas de seguro no apliquen en ciertas condiciones, y los detalles y las interpretaciones de estas cláusulas de exclusión pueden ser de vital importancia. Los ejemplos incluyen:

- La cobertura cubre solamente mientras se desempeña activamente un trabajo (por ejemplo, en Somalia, pero no durante un período de descanso y relajación en Nairobi).
- La cobertura cubre solamente durante las horas laborales (por ejemplo, hasta las 18.00 horas, pero no después o durante los fines de semana).
- La cobertura excluye ciertos tipos de riesgos de guerra o actos maliciosos, en particular, los 'actos terroristas', por ejemplo explosión de una bomba en un sitio público.
- La cobertura excluye ciertas zonas específicas (se debe asegurar que la definición de esas zonas está claramente especificada).
- La cobertura cubre solamente si la organización tiene guías y directrices de seguridad y es demostrable que se implementan (en este caso puede que la responsabilidad recaiga sobre el responsable de seguridad) y seguido de, y/o provee capacitación de seguridad al personal.
- La cobertura excluye al personal en contratos de corto plazo o a personal mayor de una cierta edad (a menudo, 59 años de edad).
- Exclusiones de orden político: para las organizaciones basadas en EE.UU., los países que están bajo sanciones por la Oficina de Control de Bienes Extranjeros (Office of Foreign Assets Control –OFAC- en inglés), normalmente no están cubiertas por pólizas de seguro, salvo que se obtenga una exención especial del gobierno de EE.UU.

Invalidación de otras pólizas de seguro

Se debe comprobar no sólo la extensión de la cobertura de seguro y accidente mientras se trabaja en zonas de riesgo, sino también el impacto potencial de tomar más de una póliza de seguro. Algunas veces las pólizas de seguro de vida (como las que se toman junto con una hipoteca) pueden resultar inválidas para el personal que trabaja en una zona de alto riesgo.

Cobertura al comienzo y al final de un contrato de trabajo

Averiguar cuándo precisamente comienza y cuando termina la cobertura. Es importante determinar si el miembro del personal está cubierto incluso si aún no se le ha pagado un sueldo o está en espera de ser mandado a la localidad donde ha sido destinado. También debe estar claro, para la organización y la persona, cuándo cesa exactamente la cobertura una vez terminada la misión.

Primas de seguro

Algunas compañías de seguro bajan sus primas para individuos que trabajan en zonas de alto riesgo si la persona asegurada puede demostrar que ha recibido formación apropiada de seguridad por una organización reconocida o acreditada. Éste es un punto que ha sido tocado por muchos en la profesión periodística, y podría ser útilmente explorado por el sector de la ayuda humanitaria. Aunque

no hay datos sólidos, informes anecdóticos indican que las organizaciones que pueden demostrar un enfoque serio de la seguridad del personal en sus políticas y prácticas, se pueden beneficiar de primas más bajas.

Otras consideraciones

El seguro y el personal nacional

Las organizaciones internacionales de ayuda humanitaria varían en la práctica sobre la cobertura de seguro para su personal nacional. Mientras que algunas han trabajado para incrementar la provisión de seguro para el personal nacional, la mayoría de los miembros del personal nacional de la mayoría de las organizaciones continúan no estando aseguradas, y las peticiones de compensación o asistencia financiera en el caso de enfermedad, lesiones o muerte generalmente se tratan caso por caso. En muchos casos o no es posible adquirir seguros para el personal nacional, o el costo de cubrir a todo el personal contratado puede ser prohibitivo. Sin embargo, ésta no es una razón para evitar el tema totalmente. Un país puede tener un sistema de seguro nacional funcionando, el cual se puede consultar. En otros lugares, habrá prácticas originarias del país que gobiernan cómo y por cuánto se debe compensar al personal y sus familias. Incluso si el proveedor de seguros de la organización no ofrece cobertura amplia para el personal nacional, puede ser posible incluirle en ciertas pólizas, por ejemplo, en el caso de secuestro y rescate.

Esquemas de seguro independientes

En situaciones donde las organizaciones no pueden proveer cobertura de seguro para el personal nacional en zonas de alto riesgo, algunas han creado su propio sistema de seguro cooperativo interno con un fondo de seguro iniciado por la organización con una suma global, y tal vez contribuciones agregadas por los empleados participantes. Las ONGs que prestan socorro médico, suelen proveer atención de salud gratuita a todo el personal como un beneficio de empleo.

Seguro de riesgo por razones políticas

Cuando el gobierno de Sudán expulsó a 13 ONGs de su país en 2009, el traslado costó a las organizaciones involucradas millones de dólares en pérdidas de bienes y en gastos generales de proyectos que no se pudieron asumir. En general, la evacuación es muy cara (un acontecimiento de baja frecuencia pero de alta seriedad), y algunas de las organizaciones de ayuda más grandes que trabajan en entornos inestables han comenzado a considerar el seguro de riesgo por razones políticas y otras formas nuevas de productos de seguro que podrían proveer compensación en tales eventualidades.

Los puntos principales que recordar

Puede ser un cliché, pero no se puede dejar de insistir en la importancia de leer la letra chica. Antes de adquirir una póliza, hay que evaluar cuidadosamente el riesgo y determinar qué pólizas y procedimientos ya existen, y qué es necesario agregar. El objetivo es conseguir la configuración correcta de las pólizas de seguro para mitigar las posibles amenazas. No se ha completado la tarea cuando se adquiere la póliza: las organizaciones deben establecer los protocolos administrativos necesarios, en materia de capacitación de seguridad y procedimientos de información.

Anexo 6
La financiación de los donantes y la gestión de la seguridad

No importa qué tipo de enfoques o estrategias de seguridad empleen las organizaciones de ayuda humanitaria, inevitablemente implican costos. Asegurar que se dispone de financiación adecuada para permitir que las organizaciones operen con seguridad es vital, y un tema sobre el cual las organizaciones y los donantes deben estar dispuestos a discutirlo con franqueza. Este anexo traza algunos puntos y desarrollos importantes en la financiación de los donantes para la gestión de la seguridad y la coordinación de iniciativas.

Financiación de los gastos en materia de seguridad

No todas las administraciones de los donantes oficiales están igualmente al tanto de, y receptivas ante las preocupaciones sobre los asuntos de seguridad de las organizaciones operacionales.[1] Hablando en términos generales, los donantes humanitarios más importantes están preparados para financiar gastos apropiados y justificables relacionados con la seguridad (derivada de actos no intencionados e intencionados). Las directrices para las propuestas de varios donantes oficiales, incluyendo DFID y USAID/OFDA, contienen referencias explícitas a la gestión de la seguridad y los gastos relacionados de la misma. Junto a ello, algunos donantes tienen puestos específicos para la gestión y la coordinación de los asuntos relacionados con la seguridad, los cuales pueden proveer una orientación útil particularmente durante la planificación de programas y las etapas iniciales del presupuesto. Los donantes han convocado reuniones y talleres para asesorar a las organizaciones sobre cómo incluir los costos en materia de seguridad en las propuestas. Por ejemplo, ECHO organizó una reunión sobre 'Los Desafíos de la Gestión de Riesgos en Afganistán' en 2008, al tiempo que ha incluido temas sobre la gestión de la seguridad en varias de sus conferencias anuales con los socios.

Las solicitudes de fondos relacionadas con la seguridad generalmente tienen que ir acompañadas de un plan detallado que incluye el análisis del contexto y la evaluación de riesgos. A fin de evitar considerables revisiones de los presupuestos de los proyectos una vez que se han firmado los contratos, las evaluaciones de riesgos pueden describir los posibles escenarios futuros – y las futuras

1 Por donante 'oficial' queremos decir administraciones de donantes que trabajan bajo los auspicios de gobiernos (como USAID o DFID) y órganos intergubernamentales (como ECHO).

necesidades – en caso de deterioro de la seguridad. Aunque los donantes varían en lo que financiarán, las aéreas comunes de gastos incluyen comunicaciones y equipo de seguridad, personal de seguridad dedicado, vehículos, mejoras de seguridad físicas en las residencias y las oficinas, evaluaciones de seguridad y capacitación en materia de seguridad. El apoyo adicional de seguridad a nivel de terreno como la ofrecida por los proveedores de seguridad privada, normalmente se considera sobre la base de caso por caso.

No hay una fórmula de presupuesto uniforme o definiciones comunes de gastos para los insumos y las actividades destinadas a incrementar la seguridad operacional. Las organizaciones y los donantes también varían en cómo presupuestan los costos relacionados con la seguridad. Algunos incluyen los fondos para los gastos de seguridad en los gastos generales o servicios de apoyo básicos, mientras otros los incluyen en una línea o partida separada en el presupuesto o como un porcentaje fijo de los costos de programas. Muchas organizaciones no podrán presentar ninguna cifra de gastos relacionados con la seguridad, porque sus costos de seguridad están totalmente integrados, y por tanto insertados dentro de los costos de los programas. Por ejemplo, los vehículos extra comprados o alquilados para los viajes del personal en convoyes figurarían en la línea de la partida para vehículos y transporte; la instalación de verjas o portones, barras o alarmas figurarían en las reparaciones/mantenimiento de las instalaciones; y el reclutamiento de nuevos profesionales para la seguridad o personal adicional para los programas se agregaría a la línea de salarios.

Varios donantes oficiales alientan activamente una mayor concienciación sobre la seguridad y las competencias en materia de seguridad dentro de las organizaciones de ayuda humanitaria que ellos financian, y esperan ver en los presupuestos gastos relativos a la seguridad. Más allá de esto, sin embargo, los donantes tienden a no dictar políticas o prácticas particulares sobre los asuntos de seguridad, prefiriendo dejar que las organizaciones determinen su propia postura ante la seguridad y que ejerciten su propio control de calidad en esta área. En parte esto se debe a que los donantes carecen del tiempo, la competencia y no están presentes en el terreno para ejercer más influencia directa. Los donantes son también precavidos de ser vistos como que imponen un modelo de seguridad particular sobre las organizaciones. La participación formal de los donantes en la garantía de calidad, potencialmente los expondría también a responder ante reclamaciones o demandas –de responsabilidad–.

Muchos donantes requieren visibilidad para los que los financian e insisten que sus logos se muestren sobre los bienes que ellos costean, incluyendo las oficinas, los vehículos y los artículos de ayuda. En algunos casos esta asociación puede considerarse una amenaza a la seguridad, especialmente si el donante en cuestión es impopular en un determinado contexto, o si la organización está

tratando de adoptar un enfoque discreto de poca visibilidad. En tales casos una organización puede formalmente solicitar una exención del requisito de visibilidad. Los donantes pueden ser flexibles con respecto a estos requisitos cuando las preocupaciones sobre la seguridad dictan cautela.

La participación de los donantes más allá de financiar las necesidades de seguridad operacional

Como especialistas en asuntos de seguridad y humanitarios, los referentes o puntos de contacto para la seguridad de las organizaciones, los donantes pueden desempeñar un importante rol facilitando la promoción de la seguridad en las organizaciones de ayuda, más allá de simplemente financiar las necesidades relativas a la seguridad. Pueden presentar argumentos para aumentar la atención prestada a las necesidades de seguridad de sus socios ejecutores, por ejemplo asegurando a sus colegas que determinadas peticiones no son ilógicas o carecen de razón; ayudar a cuantificar las pérdidas como consecuencia de incidentes de seguridad, para demostrar el valor de invertir en la gestión de la seguridad; debatir con actores en el terreno responsables de la seguridad de los trabajadores humanitarios (un ejemplo de esto son las deliberaciones bilaterales sostenidas entre los gobiernos de Estados Unidos y Sudán); y alentar la recopilación y la difusión de la buena práctica en materia de seguridad. Los donantes oficiales también tienen un papel a desempeñar en el fortalecimiento de las capacidades y las competencias interinstitucionales, incluyendo la provisión de fondos para el Grupo Asesor sobre Seguridad, InterAction y el Foro Europeo para la Seguridad Interinstitucional (EISF en sus siglas en inglés).Los donantes han prestado apoyo presupuestario extra para el personal responsable de la coordinación de la seguridad en el terreno (Field Security Officers –FSO– en inglés) del Departamento de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (UNDSS en sus siglas en inglés), con un enfoque especifico en el personal (FSO) con responsabilidades de enlace con las ONGs a través de la iniciativa Salvar Vidas Juntos (ver Anexo 3). El gobierno de EE.UU. ha proporcionado fondos para permitir que los FSO, dentro de UNDSS, trabajen a tiempo completo sobre cuestiones de seguridad de las ONGs en Darfur, y permitir que UNDSS aumente su capacidad para proveer servicios a la comunidad en su conjunto en Etiopía, Costa de Marfil y Líbano. Un puesto de enlace entre las ONGs y UNDSS en Nueva York ha sido financiado con apoyo extra presupuestario de los donantes Los donantes oficiales también han financiado investigaciones para examinar las dificultades que van surgiendo en la gestión de la seguridad y evaluar la práctica actual de las organizaciones de ayuda. Como las organizaciones a menudo financian programas con las contribuciones de múltiples donantes, la coordinación entre los donantes es importante para asegurar coherencia en los requisitos y las directrices en materia presupuestaria para los asuntos relacionados con la seguridad.

Anexo 7
Recursos adicionales

La literatura sobre la gestión de la seguridad operacional cada vez es mayor, abarcando tantos materiales específicos para las organizaciones como orientaciones más genéricas. Este Anexo lista algunas de las fuentes más importantes de información.

Guías generales de seguridad

ECHO, *Generic Security Guide for Humanitarian Organisations*, European Commission Directorate-General for Humanitarian Aid (Dirección General para la Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) (Bruselas: ECHO, 2004).

ECHO, *NGO Security Collaboration Guide*. Commissioned by the European Commission Directorate-General for Humanitarian Aid (Dirección General para la Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) (Bruselas: ECHO, 2006).

David Lloyd Roberts, *Staying Alive: Safety and Security Guidelines for Humanitarian Volunteers in Conflict Areas* (Ginebra: ICRC, 2006).

IFRC (Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja – FICR en español), *Stay Safe: The International Federation's Guide for Security Managers* (Ginebra: IFRC, 2007). También disponible en francés.

InterAction Security Unit (Unidad de Seguridad de InterAction), Security Risk Management: NGO Approach (Washington DC: InterAction, 2010).

Inter-Agency Standing Committee (Comité Permanente Interinstitucional), *Saving Lives Together: A Framework for Improving Security Arrangements Among IGOs, NGOs, and UN in the Field* (Nueva York: IASC, 2006).

Capacitación en asuntos de seguridad

Advance Training Program on Humanitarian Action (Programa de Capacitación Avanzada en Acción Humanitaria) (ATHA): www.atha.se. Proporciona capacitación en una variedad de temas, incluyendo gestión de la seguridad.

Centre for Safety and Development (Centro para la Seguridad y el Desarrollo): www.centreforsafety.org.Una fundación sin fines de lucro que se especializa en asuntos de seguridad para las organizaciones humanitarias alrededor del mundo. Organiza conferencias y cursos de capacitación.

Essential Field Training (Capacitación Esencial en el Terreno): www.essentialfieldtraining.org. Provee capacitación sobre la sensibilización en materia de seguridad para

trabajadores humanitarios internacionales, personal de mantenimiento de la paz, representantes gubernamentales, el sector privado y otros.

RedR: www.redr.org. Provee capacitación en una variedad de temas, incluyendo la gestión de la seguridad del personal, la seguridad para viajes en el terreno, capacitación para guardias de seguridad, y la gestión del bienestar del personal e incidentes críticos.

Security Management Initiative (Iniciativa para la Gestión de la Seguridad): www.securitymanagementinitiative.org. Provee capacitación, información y recursos para la formación sobre la seguridad operacional. Está basada en Ginebra.

Organización de las Naciones Unidas: https://dss.un.org (para el personal de la ONU) ohttp://dss.un.org/asitf (para el personal ajeno a la ONU). Provee dos CD-ROM interactivos sobre cursos de capacitación titulados: 'Seguridad Básica en el Terreno: la protección, la salud y el bienestar del personal' y 'Seguridad Avanzada en el Terreno'. También disponible en árabe, chino, español, francés y ruso.

Tendencias en la seguridad para los trabajadores humanitarios

Aid Worker Security Database (Base de Datos sobre la Seguridad de los Trabajadores Humanitarios) (AWSD): www.aidworkersecurity.org. Provee un cuadro global de los ataques más serios contra los trabajadores humanitarios desde 1996.

Antonio Donini et al., *Mapping the Security Environment: Understanding the Perceptions of Local Communities, Peace Support Operations, and Assistance Agencies* (Medford, MA: Feinstein International Famine Center, 2005).

ECHO, *Report on Security of Humanitarian Personnel: Standards and Practices for the Security of Humanitarian Personnel and Advocacy for Humanitarian Space* (Bruselas: ECHO, 2004).

Abby Stoddard, Adele Harmer y Katherine Haver (2006) *Providing Aid in Insecure Environments*, HPG Report 23 (Londres: ODI, 2006).

Abby Stoddard, Adele Harmer y Victoria DiDomenico, *Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update*, HPG Policy Brief 34 (Londres, ODI, 2009).

Asamblea General de la ONU, *Safety and Security of Humanitarian Personnel and Protection of United Nations Personnel*, Asamblea General de la ONU A/64/336 (Nueva York: ONU, 2009).

El ejército y los grupos armados no estatales

Max Glaser, *Humanitarian Engagement with Non-state Actors: The Parameters of Negotiated Access*, HPN Network Paper 51 (Londres: ODI, 2005).

IASC, *Civil–Military Guidelines and Reference for Complex Emergencies* (Nueva York y Ginebra: IASC, 2008).

Abby Stoddard, Adele Harmer y Victoria DiDomenico, *The Use of Private Security Providers and Services in Humanitarian Operations*, HPG Report 27 (Londres: ODI, 2008).

ONU, *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys: Discussion Paper and Non-Binding Guidelines*, 2001.

Gerard McHugh y Manuel Bessler, *Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners* (OCHA Nueva York en colaboración con el IASC, 2006).

ONU, *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies* (Directrices sobre La Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil en Apoyo de las Actividades Humanitarias de las Naciones Unidas en Situaciones de Emergencias Complejas) (MCDA Guidelines) (Nueva York: ONU, 2003, revisado en Enero de 2006). También disponibles en árabe, chino, español, francés y ruso.

ONU, *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief* (Directrices para la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil Extranjeros en Operaciones de Socorro en casos de Desastre (Oslo Guidelines), actualizadas en Noviembre de 2006, revisado en Noviembre de 2007. También disponible en árabe, chino, español, francés y ruso.

Las personas y la gestión de personal

Centre for Humanitarian Psychology (Centro de Psicología Humanitaria): www.humanitarian-psy.org. Publica información sobre varios aspectos del cuidado del personal.

A. Gaul et al., *NGO Security: Does Gender Matter?* (Washington DC: Save the Children EE.UU. y el Elliott School of International Affairs, George Washington University, 2006).

CICR, *Labor Humanitaria y conflictos armados:el factor estrés (Humanitarian Action and Armed Conflict: Coping with Stress)* (Ginebra: CICR, 2001, edición revisada). Disponible en español, francés e inglés.

Interaction, *The Security of National Staff: Essential Steps* (Washington DC: Interaction, 2002).

People in Aid: www.peopleinaid.org. Provee políticas y directrices prácticas sobre una variedad de temas relacionados con la gestión de las personas en el sector de la ayuda, incluyendo el bienestar del personal, la seguridad del personal, la salud mental y el apoyo psicológico.

La seguridad y las comunicaciones

ICT Humanitarian Emergency Platform (Plataforma Humanitaria de Emergencia, ICT): www.wfp.org/ict-emergency. Describe las buenas prácticas en la instalación y el man-

tenimiento de equipos de telecomunicaciones y provee alguna formación a las organizaciones humanitarias a nivel de sede y en el terreno.

Security in-a-box (Caja de Herramientas de Seguridad): http://security.ngoinabox.org.Un esfuerzo colectivo de 'Tactical Technology Collective and Front Line', que provee orientación sobre la seguridad digital. Disponible también en árabe, español, francés y ruso.

Security Management Initiative, *Cyber Security for International Aid Agencies: A Primer*, SMI Professional Development Brief 3 (Ginebra: Centro de Ginebra para la Política de Seguridad, 2009).

Minas terrestres

UN Mine Action Service (Servicios de Actividades Relativas a las Minas, ONU) y CARE, *Landmines and Explosive Remnants of War Safety Handbook*, 2005. También disponible en francés, y como módulo de capacitación, vídeo de capacitación y CD-ROM.

Otros recursos

Aid Workers Network: www.aidworkers.net. Tiene una página sobre 'la seguridad y los trabajadores humanitarios'.

International Organisation for Standardisation (ISO) *Risk Management – Principles and Guidelines* (Ginebra: ISO, 2009). Disponible también en francés.

Safer Access:www.saferaccess.org. Ofrece orientación sobre la seguridad derivada de actos no intencionados como seguridad contra incendios, la seguridad de los ordenadores, equipo personal para situaciones de trauma, el uso de embarcaciones para el trabajo de ayuda y protección en caso de terremoto.

Humanitarian Practice Network (HPN)
Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
Londres, SE1 7JD
Reino Unido

Tél : +44 (0)20 7922 0331/74
Fax : +44 (0)20 7922 0399

Email : hpn@odi.org.uk
Site web : www.odihpn.org

Impreso y encuadernado en el Reino Unido
Diseño y producción: Design to Print Solutions

ISBN : 978 1 907 288 32 6

Precio por ejemplar: £10.00 (libras esterlinas, excluyendo envoltura y correo).
© Overseas Development Institute, Londres, 2010.

Se pueden hacer fotocopias de toda o parte de esta publicación siempre que se reconozca su fuente. Las solicitudes para la reproducción comercial del material de HPN debe ser dirigido a ODI como tenedores de los derechos de autor (“copyright”). La Coordinadora de la Red apreciaría recibir detalles del uso de cualquiera de estos materiales en capacitación, investigación o diseño de programas, implementación o evaluación.