

El CICR y la seguridad operacional: seguridad del personal en conflictos armados y situaciones de violencia interna

Patrick Brugger

Patrick Brugger es delegado de seguridad en la Dirección de Actividades Operacionales del CICR. Se encarga de que el personal sobre el terreno pueda realizar su labor humanitaria en condiciones adecuadas de seguridad. Anteriormente ocupó diversos cargos en el CICR, tanto sobre el terreno como en la sede.

Resumen

La labor humanitaria, en particular en zonas de conflicto, se ha vuelto más peligrosa, y todas las organizaciones humanitarias se ven afectadas por graves problemas de seguridad que ponen en riesgo a su personal y dificultan la realización de actividades sumamente necesarias para asistir a las víctimas de conflictos armados y otras situaciones de violencia armada colectiva. En este artículo, se explica la postura del CICR en temas de seguridad y se describen los pilares fundamentales de la política de seguridad que la Institución ha adoptado sobre el terreno con el objetivo de proteger a su personal operacional.

Aparentemente, el mundo es un lugar cada vez más peligroso para los trabajadores humanitarios¹. Si bien la violencia contra ellos decreció a partir de 1996, volvió a aumentar entre 2003 y 2005, y no hay signos de que la situación vaya a mejorar. La seguridad en general se ha deteriorado en algunos contextos, por ejemplo, en Afganistán, Pakistán, Argelia, Chad, Somalia, Líbano, Yemen, Palestina y Sudán². Los conflictos armados se están polarizando y radicalizando. Las organizaciones humanitarias y su personal se enfrentan al riesgo que implica ser rechazados (en ciertos contextos, se los percibe como alineados con el gobierno o con grupos de la oposición) o instrumentalizados (las acciones humanitarias son vistas como uno de los medios empleados para conseguir el apoyo de la población).

Esta situación se debe a distintas razones: la falta de una distinción precisa entre acciones políticas, militares y humanitarias, que lleva a poner en duda la neutralidad e independencia de la labor humanitaria³ y limita su alcance; las diversas consecuencias de la “guerra global contra el terrorismo” y el cambio de identidad y la internacionalización de ciertos grupos armados⁴; el aumento de las guerras asimétricas entre fuerzas armadas muy poderosas y adversarios menos preparados⁵; la regionalización de los conflictos y el bandidaje; y la percepción negativa de la acción humanitaria que tienen algunas partes interesadas. Esas tendencias

- 1 En un informe conjunto preparado por el Instituto de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido y el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York se comparan datos sobre la violencia contra trabajadores humanitarios y se analiza de qué modo la observación de un mayor riesgo ha llevado a la adopción de nuevas medidas de seguridad y al diseño de nuevos programas. Desde 1997, el número de acciones violentas (asesinatos, secuestros y ataques armados con consecuencias graves) cometidas contra trabajadores humanitarios se ha multiplicado al menos por cuatro. En total, se denunciaron 792 actos de violencia grave entre 1997 y 2008, en los cuales hubo 1.618 víctimas y 711 personas fallecidas. La violencia es más frecuente en Sudán (Darfur), Afganistán y Somalia, que en conjunto suman más del 60% de los incidentes. Entre los trabajadores humanitarios, la mayoría de las víctimas son elegidas deliberadamente por razones políticas y/o económicas; es decir, no se trata de personas expuestas a la violencia por azar. V. Abby Stoddard, Adele Harmer y Victoria DiDomenico, “Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update”, Grupo de Política Humanitaria, comunicado n° 34, abril de 2009. Disponible en http://www.cicr.org/Lead%20Page%20PDF/HPG_2009%20.pdf (consultado el 20 de abril de 2009).
- 2 En 2006 y 2007, se registraron por año en Darfur cerca de 30 incidentes de seguridad que afectaron al CICR (de un total de 100 en promedio en el mundo), una cantidad menor que la observada para otras organizaciones si se considera la mayor exposición del CICR en términos de desplazamientos sobre el terreno, viajes por tierra en lugar de por aire y cobertura geográfica.
- 3 V. Pierre Krähenbühl, “The ICRC’s Approach to Contemporary Security Challenges: A Future for Independent and Neutral Humanitarian Action”, *International Review of the Red Cross*, vol. 86, N.º 855, septiembre de 2004, pp. 505-514 [“La estrategia del CICR ante los desafíos contemporáneos en el ámbito de la seguridad: un futuro para la acción humanitaria neutral e independiente”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 855, septiembre de 2004, www.cicr.org/spa/revista].
- 4 Grupos internacionales y transnacionales con frecuencia vinculados con Al Qaeda, por ejemplo, el *Groupe salafiste pour la prédication et le combat* (Grupo salafista para la predicación y el combate), que se transformó en *Al-Qaida au Maghreb islamique* (Al Qaeda en el Magreb islámico) o Al Qaeda en la Península Arábiga.
- 5 V. Toni Pfanner, “Asymmetrical Warfare From the Perspective of Humanitarian Law and Humanitarian Action”, *International Review of the Red Cross*, vol. 87, n° 857, marzo de 2005, pp. 149-174 (“La guerra asimétrica desde la perspectiva de la acción y el derecho humanitarios”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 857, marzo de 2005, disponible en www.cicr.org/spa/revista).

son preocupantes y hacen pensar que la labor humanitaria, en especial en zonas de conflicto, se ha vuelto más peligrosa.

Si bien no es algo desconocido para el CICR, la violencia se dirige cada vez con mayor frecuencia contra los trabajadores humanitarios, y existe evidencia de que un número cada vez mayor de ataques tiene motivos políticos⁶ y no persigue fines materiales (amenazas, robos, saqueo de autos, atracos). No obstante, estos últimos aún son mayoría y suele considerarse que están orientados a los recursos, es decir, a “lo que tenemos” y no a “lo que somos”. Las amenazas de tipo político y los actos violentos, como las emboscadas, los ataques directos o la toma de rehenes, sin embargo, causan mayor impacto, porque ponen de manifiesto la falta de interés de una de las partes en un conflicto en aceptar la ayuda de una organización humanitaria. Mientras que el número de colaboradores del CICR sobre el terreno y la cantidad de operaciones dirigidas por la organización han registrado un aumento constante en los últimos años⁷, los incidentes relacionados con la seguridad del personal de la Institución no se han incrementado⁸. La toma de tres colaboradores del CICR como rehenes en Filipinas el 15 de enero de 2009 fue un recordatorio de que en cualquier zona de conflicto pueden ocurrir incidentes graves que ponen en riesgo la seguridad de la acción humanitaria⁹.

Esas cuestiones han hecho que el CICR centrara su atención aún más en la protección y la seguridad de su personal y de las operaciones sobre el terreno. A continuación, presentamos un panorama general de cómo aborda el CICR el tema de la seguridad.

Temas y enfoques

El CICR se preocupa en todo momento por reconciliar el objetivo operacional de asistir a las víctimas de un conflicto y a las personas vulnerables con la responsabilidad por su personal. Por lo tanto, debe analizar cada operación y su impacto humanitario teniendo en cuenta los riesgos que ésta implica. El CICR intenta ser predecible y transparente, diciendo lo que hace y haciendo lo que dice. Para preservar su capacidad de operar con un modo de acción que se entienda y se

6 Por ejemplo, el ataque contra la oficina de ACNUR en Argelia en diciembre de 2007, como consecuencia del cual se creó un Panel Independiente sobre Seguridad dirigido por Lakhdar Brahimi. V. Panel Independiente sobre Seguridad y Bienestar del Personal y las Instalaciones de las ONU en el Mundo, “Towards a Culture of Security and Accountability: Report of the Independent Panel on Safety and Security of UN Personnel and Premises Worldwide”, 9 de junio de 2008. Disponible en http://www.humansecuritygateway.info/documents/UN_panelonsafety_9Jun08.pdf (consultado el 21 de abril de 2009). Otros casos fueron los ataques a un grupo de Médicos sin Fronteras-Holanda en Somalia en enero de 2008, a la oficina pakistaní de Plan International, una ONG dedicada al bienestar de los niños, en febrero de 2008, y al Comité Internacional de Rescate en Afganistán en agosto de 2008.

7 En la actualidad, el CICR tiene presencia permanente en más de 60 países y realiza operaciones en alrededor de 80, con 12.473 empleados, 1.542 colaboradores expatriados y 10.931 empleados nacionales.

8 Los incidentes de seguridad se definen dentro de la organización como “situaciones que pueden constituir una amenaza para la integridad física o mental del personal del CICR y que pueden afectar las actividades operacionales”.

9 Los tres han sido liberados.

acepte, establece una red de contactos con todas las partes en un conflicto. Los actores que deben movilizarse para que una operación se desarrolle lo mejor posible se han diversificado y su número se ha incrementado; a algunos de ellos es difícil, si no imposible, contactar.

En un mundo cada vez más interconectado, los requisitos de neutralidad e independencia política dependen de la medida en que el CICR pueda analizar la situación, movilizarse e informar adecuadamente, así como del conocimiento de cómo ven los demás su independencia a nivel local, regional y mundial. En cualquier circunstancia, la organización debe tener en cuenta cómo se la percibe, qué imagen proyecta a través de su labor y cuál es el comportamiento profesional y privado de su personal.

El personal que dirige las operaciones sobre el terreno es responsable de la seguridad. El CICR no hace distinciones entre cuestiones de seguridad y conducción de las operaciones. Su enfoque de la seguridad es semejante al de la “gestión de riesgos”, con el acento puesto, claro está, en la prevención. A esto se añade la “gestión de incidentes” posterior a los conflictos, por medio de la cual el CICR aprende de la experiencia y adopta las “mejores prácticas”. Si bien los riesgos locales, regionales y mundiales están relacionados entre sí, el modelo de gestión de la seguridad se basa en la descentralización de las iniciativas, la toma de decisiones y la responsabilidad por la seguridad en el terreno: el jefe de cada delegación decide y aplica las medidas necesarias según el entorno y el contexto en el que se desempeña. La unidad de seguridad y gestión del estrés sólo actúa como asesora¹⁰.

El personal sobre el terreno goza de gran autonomía dentro de un marco institucional claramente definido que comprende tres elementos: la misión del CICR, sus principios y su concepto de seguridad. En el terreno, cada delegación evalúa su entorno en lo concerniente a seguridad en vista de la situación y sobre la base del marco de referencia de la organización, los “pilares de la seguridad”. Además, hoy en día la gestión de la seguridad requiere medios que ayuden a tomar conciencia de los peligros que se originan fuera de un contexto dado pero que constituyen una amenaza potencial para el CICR, así como a prepararse para afrontarlas. En situaciones en las que la Institución es responsable de la dirección y la coordinación de una operación conjunta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja según lo establecido en el Acuerdo de Sevilla, el CICR se ocupa de establecer, gestionar y mantener un marco de seguridad para los miembros del Movimiento que llevan a cabo una operación coordinada¹¹.

10 En cuestiones de apoyo operacional, formación, supervisión y políticas de seguridad.

11 Acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (de aquí en adelante, Acuerdo de Sevilla), Sevilla, 26 de noviembre de 1997. El art. 6.1.2(A)(c) establece que, en las situaciones en las que el CICR actúa como organismo director, la Institución es responsable de “definir y asegurar la aplicación de cualquier medida que pueda ser necesaria para garantizar, en la mayor medida posible, la seguridad física del personal que participe en operaciones de socorro sobre el terreno”.

Riesgos para la seguridad

Dada la naturaleza de su misión, el CICR ha optado por dar por sentada la inseguridad al definir sus políticas operacionales. La evaluación de los riesgos y las amenazas es una etapa integral del proceso de aplicación de estrategias operacionales. El peligro forma parte de la rutina de todos los delegados: suele ser una de las características del entorno de trabajo y determina las decisiones operacionales. Los riesgos inherentes a la misión del CICR varían según el teatro de operaciones.

El concepto de seguridad sobre el terreno comprende tanto situaciones de conflicto como circunstancias de delincuencia o criminalidad. A veces no es fácil distinguir entre esos dos casos.

Definición de riesgo

El riesgo tiene tres componentes acumulativos:

- el peligro (o “amenaza”) propiamente dicho, definido por su propia naturaleza (robo, secuestro, bombardeo, etc.);
- la posibilidad de que ocurra el suceso peligroso en el futuro (riesgo inminente, a largo plazo o permanente);
- las consecuencias adversas (humanas, operacionales o materiales).

La política del CICR consiste en reducir el riesgo al mínimo, sin que sea posible eliminarlo. Ese nivel de riesgo residual e inevitable está en la base del enfoque del CICR en materia de seguridad, y los miembros del personal de la Institución deben manifestar su consentimiento en aceptarlo.

Se considera que cierto nivel de riesgo es aceptable sólo si está justificado por los efectos humanitarios de la operación. Siempre se debe tender hacia el equilibrio entre el riesgo que conlleva una acción y los efectos esperados. Es importante evaluar las consecuencias de las actividades operacionales en términos cualitativos y no cuantitativos, preguntándose si el efecto de una actividad planificada justifica el riesgo que ésta implica. Si la respuesta es negativa, en principio la operación debería suspenderse, postergarse o anularse.

Incluso en situaciones de peligro, el personal del CICR nunca debe asumir riesgos que no se hayan considerado ni tratar de interponerse entre las partes mientras se desarrollan las hostilidades. El personal puede trabajar adecuada y eficientemente sólo si existe al menos una tregua temporaria o si los enfrentamientos han perdido intensidad. El nivel de riesgo aumenta cuando los delegados actúan con imprudencia, tientan a la suerte o consideran que el peligro es algo trivial, forma parte de la rutina o no es más que un reto al que deben hacer frente. Por otro lado, las medidas de seguridad inapropiadas, exageradas o que no han sido revisadas —que quizás hayan sido válidas en el pasado pero se han prolongado en el tiempo innecesariamente— a veces llevan a paralizar una operación o a tomar decisiones que añaden factores de riesgo.

Por regla general, las medidas de seguridad tienen el propósito de:

- evitar incidentes graves eliminando la posibilidad de que ocurran (la idea es descartar objetivos potenciales; por ejemplo, evitando el transporte de dinero en efectivo, la permanencia de expatriados en zonas prohibidas o los viajes por carreteras donde pueda haber minas terrestres);
- reducir el riesgo mediante medidas de disuasión tales como la protección perimetral, las alarmas y las guardias, o medidas de precaución (imagen, actitud, discreción) que promueven el respeto por las actividades, el personal y los bienes del CICR.
- limitar las consecuencias de un incidente si ocurre a pesar de todo (evacuación sanitaria, seguro, etc.).

Los siete pilares de la seguridad del CICR

La seguridad depende de las acciones del CICR, de cómo se percibe y se acepta a la organización, de la conducta de cada miembro del personal y de la capacidad del CICR para escuchar, hablar y comunicarse con todos los implicados en una situación de conflicto armado o violencia interna, y para proyectar una imagen coherente y constante.

Los siete pilares que se presentan a continuación son los principios en los cuales el CICR basa su “cultura de la seguridad” sobre el terreno¹². El primero es específico del CICR; los otros los ponen en práctica la mayoría de las organizaciones y corporaciones multinacionales para proteger a su personal. La importancia que se da a cada uno depende de los distintos tipos de amenazas que surgen en cada contexto.

Aceptación del CICR

La aceptación es el pilar fundamental, el componente vital del concepto de seguridad sobre el terreno del CICR; la aceptación es indispensable para la organización en situaciones de conflicto armado y violencia interna.

Para poder actuar, el CICR debe asegurarse antes de que es aceptado por las partes en el conflicto, que aceptarán su presencia y sus procedimientos de trabajo si comprenden su función como organismo humanitario imparcial e independiente y la finalidad de sus actividades, y si se establece una relación de confianza. El CICR no tiene forma de ejercer presión para imponer sus actividades. La persuasión, la influencia y la credibilidad son sus únicas armas.

Asegurarse la aceptación, al menos por parte de todos aquellos que tienen influencia en el curso de los acontecimientos, es fundamental para el CICR. Sin embargo, la fragmentación de la sociedad ha dado lugar al surgimiento de actores tales como señores de la guerra, terroristas transnacionales o redes mafiosas, grupos de

12 V. también Philippe Dind, “Security in ICRC Field Operations”, *International Review of the Red Cross*, vol. 323, 1998, pp. 335-345 [“Actividades operacionales del CICR sobre el terreno: la cuestión de la seguridad”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 146, junio de 1998, pp. 365-376].

resistencia armada, mercenarios y fuerzas paramilitares cuyo grado de aceptación del CICR no resulta fácil de evaluar.

Para poder contactarse con las diversas partes durante una situación de conflicto, el CICR intenta establecer canales de comunicación con aquellos que probablemente no comprendan o rechacen su labor. A veces es difícil o incluso imposible acceder directamente a ciertos extremistas; por eso son necesarios los canales alternativos, que sirven para reforzar un proceso de construcción de redes amplias, sólidas y diversificadas.

En el marco de sus estrategias operativas y de movilización integrales, el CICR logra la aceptación por la importancia de sus decisiones operacionales, mediante el diálogo, la negociación y la comunicación, la proyección de una imagen coherente y la amplia difusión del derecho internacional humanitario y los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

En muchas situaciones, hay otras dos formas de aumentar la aceptación: la promoción de las actividades del CICR con miras a que resulten más fáciles de comprender y las campañas de difusión en los medios de comunicación para divulgar información acerca de esas actividades. Esos medios no deberían emplearse a menos que se logre con ellos una mayor aceptación. Ésta se construye con el tiempo por medio de la acción y el diálogo; mientras tanto, es inevitable cierto grado de fragilidad y vulnerabilidad. La comunicación y los mensajes públicos deben diseñarse de acuerdo con estrategias en las que se tengan en cuenta los parámetros de seguridad que se aplican en la comunicación local, regional y mundial.

Otro de los factores que favorecen la aceptación es la comprensión por parte de los expatriados de la cultura en la que se mueven. Conocer el idioma, los valores, y los usos y costumbres locales ayuda a desenvolverse de manera coherente con el entorno. Es indispensable conocer el contexto para adaptarse a situaciones diversas y así facilitar la aceptación del CICR y prestar ayuda en una sociedad sin formar parte de ella. La falta de conocimiento del contexto y las conductas privadas o profesionales inapropiadas pueden poner en riesgo la aceptación del CICR y su labor.

Identificación

Tras la aceptación del CICR y de sus funciones, es necesario identificar a la Institución como tal. Para ello, el CICR utiliza la cruz roja, la media luna roja o el cristal rojo. Para distinguirse de otras organizaciones humanitarias, emplea un logotipo formado por una cruz roja rodeada de un doble círculo negro con la inscripción “*Comité international Genève*”. Los vehículos y los edificios del CICR portan un signo o logotipo del tamaño adecuado; las banderas se utilizan en circunstancias delicadas, pues llaman mucho la atención. Es necesario ser cuidadoso en el uso de estas insignias; no se las debe utilizar si no es imprescindible¹³.

13 Acerca del uso del emblema, v. Habib Slim, “Protection of the Red Cross and Red Crescent Emblems and the Repression of Misuse”, *International Review of the Red Cross*, N.º 272, 1989, pp. 420-437 [“La protección de los emblemas de la cruz roja y de la media luna roja y la represión de los abusos”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 95, septiembre-octubre de 1989, pp. 442-462].

El emblema por sí solo no otorga protección suficiente. En todo momento, la actitud y la conducta de todos los delegados del CICR tienen una influencia positiva o negativa en la percepción que los pobladores locales y las partes en el conflicto tienen de la Institución, y en la credibilidad y la legitimidad del emblema.

Como complemento de la identificación visual del CICR y con el fin de asegurar la transparencia, las partes en el conflicto deben ser notificadas respecto de edificios y medios de transporte, así como de desplazamientos de los empleados. Como los métodos de guerra modernos permiten destruir un objetivo antes de visualizarlo, la notificación es la única forma eficaz de protección. Esto es sumamente importante para los vuelos efectuados durante los conflictos armados en los que se emplea artillería de largo alcance. La notificación es una precaución fundamental en este tipo de contextos, como lo son los informes de los planes de vuelo y de las misiones sobre el terreno.

Hay circunstancias en las que la escalada de la tensión política lleva a que una delegación redefina el nivel de visibilidad de sus operaciones para disminuir la exposición al riesgo. En un entorno donde existen problemas de bandidaje o criminalidad, es mejor actuar con discreción y mantener un perfil bajo. El jefe de la delegación puede proponer que se hagan excepciones al principio de identificación; por ejemplo, cuando el nivel de aceptación es insuficiente. En circunstancias excepcionales, el CICR puede decidir prescindir del uso del emblema o utilizar temporariamente algún otro medio de protección reconocido en los Convenios de Ginebra o en los Protocolos adicionales¹⁴.

Información

La información es un componente fundamental de la seguridad. El objetivo de la recopilación de datos internos y la difusión de información es hacer al CICR más conocido y profundizar el conocimiento del entorno en que trabaja la organización y de los actores que forman parte de él. Con información interna confiable, el CICR puede anticiparse a los acontecimientos y reaccionar adecuadamente durante su desarrollo o cuando surgen peligros durante los desplazamientos. La información interna debe circular en todas las direcciones, desde los miembros de mayor rango de la delegación hacia abajo y viceversa, entre la sede y el terreno, y entre los colegas del CICR y los contactos externos.

El personal sobre el terreno, se trate de expatriados o de oficiales de campo, debe adquirir el hábito de recopilar y transmitir información sobre la situación de la seguridad presente y pasada, así como acerca de las tendencias que surjan. Su actitud es crucial: deben demostrar empatía, saber escuchar y prestar atención a los aspectos culturales e informativos. El personal que opera sobre el terreno debe prestar especial atención a todos los signos de deterioro de una situación de seguridad; no debe habituarse a esos signos, para no aumentar inconscientemente el umbral de tolerancia al peligro.

14 V. una serie de preguntas y respuestas sobre la adopción de un emblema adicional en <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/emblem-questions-answers-281005?opendocument> (consultado el 25 de marzo de 2009).

La información interna debe estar controlada, tarea que corresponde al jefe de la delegación, a la persona designada por él y, en última instancia, a todos los miembros de la delegación. Se debe tener cuidado de no tratar de obtener información militar y nunca transmitir a personas no autorizadas la información adquirida gracias a la función específica del CICR y a la confianza que genera su política de discreción.

Todos los incidentes de seguridad que se producen deben analizarse en términos de hechos y circunstancias, de modo de establecer, si corresponde, en qué medida la conducta de los delegados ha sido un factor desencadenante. Se debe preparar una descripción detallada por escrito para que la delegación tome las medidas necesarias para evitar que se repita el incidente o que ocurran incidentes aún más graves.

El jefe de la delegación tiene la responsabilidad de hacer circular la información general y de organizar el intercambio de información entre los integrantes de la delegación, el personal local, el personal de la Sociedad Nacional que participa en las operaciones dirigidas y coordinadas por el CICR y el personal de apoyo (conductores de vehículos, tripulación de aeronaves y barcos), que tienen derecho a estar informados acerca de la evolución de los acontecimientos y además son una importante fuente de información de las circunstancias locales y los cambios generales que ocurren en el entorno de la operación. El jefe de la delegación debe asegurarse de que los familiares de los expatriados que colaboran con el CICR también estén informados y de que se les notifiquen todas las decisiones relacionadas con la seguridad.

Asimismo, el jefe de la delegación debe promover el intercambio de información entre delegaciones regionales. Los conflictos armados locales, las partes implicadas y las consecuencias políticas, militares, económicas y humanitarias no se detienen en las fronteras de un país.

En el intercambio de información vinculada con la seguridad entre el CICR y otras organizaciones y entidades, es fundamental adoptar una actitud tan abierta como sea posible. Si hay un ámbito en el cual el CICR desea obtener e intercambiar el máximo de información, es el de la seguridad. No obstante, hay que ser muy cauto cuando se trata de información sensible o confidencial. El CICR también analiza incidentes de otras organizaciones para aprender de la experiencia ajena.

Del mismo modo, la sede del CICR proporciona al personal sobre el terreno la información que recibe que podría afectar su seguridad: una amenaza mundial, novedades en la situación política, posibles reacciones a las negociaciones que se están llevando a cabo, información obtenida de otras organizaciones humanitarias, cambios en la situación militar y, en particular, el papel que desempeñan los países vecinos u otros no tan cercanos y las principales organizaciones internacionales.

Normas de seguridad

Las normas de seguridad para el personal expatriado se redactan bajo la autoridad del jefe de la delegación y son, por tanto, específicas de cada país.

Basándose en el análisis de la situación local, cada delegación establece las normas adecuadas y los procedimientos necesarios según los peligros y riesgos evaluados. Las normas de seguridad han de reexaminarse y modificarse cuando cambie la situación. Cada miembro del personal del CICR debe firmar una copia de esas normas al llegar al terreno o al asumir sus funciones; en ese momento se les informa también de la situación. Cuando se introducen modificaciones significativas en el reglamento, el personal debe volver a firmarlo.

Corresponde al jefe de la delegación hacer respetar las normas de seguridad. Las violaciones entrañan sanciones que, según la gravedad, pueden llegar hasta el regreso del responsable a la sede o su despido del CICR. Debe haber un margen de maniobra individual en el cumplimiento de las normas, que no exime al personal de la responsabilidad por su conducta y por la de aquellos afectados por sus decisiones.

Las normas deben ser completas pero breves, dentro de lo posible. Deben abordar todos los temas necesarios pero, para ser más eficaces, sólo deben expresar lo esencial. Deben estar sometidas a revisión constante a la luz de la situación y abarcar tanto las acciones preventivas como las reacciones en caso de incidentes.

El CICR recomienda que para la redacción de las normas de seguridad para los empleados de cada delegación se tenga en cuenta el contexto específico. Todos los empleados deben firmar esas normas, según corresponda. El personal de las Sociedades Nacionales participantes que trabajan en contextos en los que el CICR dirige y coordina operaciones del Movimiento debe respetar las mismas normas que el personal expatriado del CICR¹⁵. La Sociedad Nacional del país anfitrión que esté llevando a cabo un objetivo del CICR (Sociedad Nacional operacional) también estará sujeta al cumplimiento de las normas de seguridad de la Institución.

Personalidad de los colaboradores

La seguridad de las actividades del CICR sobre el terreno depende en gran medida de las características personales de cada colaborador. En situaciones de riesgo o en circunstancias difíciles, la seguridad de muchas personas puede depender de las reacciones, las actitudes o la capacidad de analizar el contexto de un solo individuo, en particular si ese individuo es un superior. Esas características dependen de la personalidad y la resistencia psicológica de cada uno. Los miembros del personal deben ser competentes en el plano profesional y tienen que estar convencidos de la misión de la Institución porque la conocen y la aceptan. Asimismo, deben tener ciertos rasgos fundamentales, sobre todo, sentido de la responsabilidad (consigo mismos y con los demás) y de la solidaridad. Cada delegación redacta un documento en el que se establecen las normas de conducta que son apropiadas para el contexto local. Esas reglas deben ser acatadas por todos los expatriados y los empleados de la delegación.

El personal que tiene un buen estado físico y mental, intenta combatir el cansancio y la tensión nerviosa y es consciente de sus propias limitaciones demuestra

15 Acuerdo de Sevilla, v. la nota 11 *supra*, art. 6.1.2(A)(c).

sentido de la responsabilidad. Su conducta refleja cierto grado de autodisciplina en lo que concierne a hábitos de vida saludables, en especial cuando se trata de la buena alimentación y el sueño y el descanso, que no deben ser reemplazados por el alcohol y los tranquilizantes. El uso de drogas y otras sustancias ilegales está prohibido. Aunque intenten seguir con su rutina saludable, algunos miembros del personal experimentan sensaciones de temor o angustia o creen que van a morir. Es importante reconocer esas sensaciones y hablar con algún colega o supervisor al respecto para evitar conductas que puedan resultar riesgosas. Es comprensible que las personas tengan ese tipo de reacciones en situaciones de peligro y, a veces, esas sensaciones son una señal de alerta y permiten controlar el estrés. Otras veces, sin embargo, son el preámbulo de un comportamiento inadecuado. Si se las reconoce y comenta, se las puede controlar y eliminar, pero si se las ignora o se las reprime, pueden llevar a riesgos innecesarios. Por ello, todos los integrantes del personal y, en especial, los de mayor jerarquía tienen la responsabilidad de crear un clima de confianza en la delegación, para que nadie deje de expresar sus miedos y emociones.

En este aspecto, la solidaridad tiene una importancia fundamental. Como la fortaleza de cada uno varía según las circunstancias y la percepción y sensibilidad individuales, el personal debe estar dispuesto a ofrecer su apoyo y a escuchar a los demás tanto en la delegación como en las operaciones sobre el terreno. Compartir las preocupaciones y las emociones en un clima de tolerancia es la mejor manera de fortalecer el espíritu de equipo, mantener el bienestar individual y alentar el desarrollo del sentido individual de la responsabilidad.

Telecomunicaciones

Los equipos y las redes de telecomunicaciones eficaces constituyen un componente fundamental de la seguridad sobre el terreno. Sin embargo, para garantizar la seguridad no basta sólo con los equipos. En el largo plazo, ésta depende del establecimiento y la revisión de procedimientos de telecomunicaciones, la formación del personal, que debe saber aplicarlos, y el estricto respeto de esos procedimientos.

Hoy en día, las organizaciones humanitarias, incluido el CICR, tienen a su disposición un amplio abanico de tecnologías, desde sistemas de radio HF y VHF o teléfonos fijos y móviles, hasta satélites y redes informáticas. Combinadas en función de la situación geográfica¹⁶ y el contexto político¹⁷, esas tecnologías constituyen un medio eficaz para cumplir con los requisitos de seguridad. Las telecomunicaciones cumplen un papel importante en la transmisión de información y las notificaciones, el seguimiento y el control de los movimientos sobre el terreno, la comunicación del deterioro de una situación y las acciones posibles ante una eventual crisis.

16 Por "situación geográfica" se entiende el entorno físico en el cual opera el CICR (montañas, ciudades, campo, llanuras, etc.).

17 "Contexto político" se refiere aquí a factores tales como los permisos otorgados por las autoridades, la importación de material y las situaciones de conflicto (delincuencia, tecnología empleada por los beligerantes, etc.).

Los medios que se ponen a disposición del personal se adaptan a las situaciones particulares por lo que respecta a la calidad y la cantidad:

- tecnología moderna y fiable cuyo funcionamiento sea independiente de la infraestructura local y esté en manos del personal del CICR;
- personal del CICR que se ocupe de instalar y desarrollar en el lugar el sistema apropiado para la situación geográfica y el contexto político;
- procedimientos claros adaptados al contexto operacional;
- control por radio las 24 horas si las circunstancias así lo requieren;
- formación de los usuarios con el mayor nivel de normalización posible.

Medidas de protección

Las medidas de protección se adoptan cuando es necesario reforzar los otros pilares de la seguridad. Son medidas que incrementan la seguridad del personal, los edificios, la infraestructura y las operaciones del CICR. Las medidas pueden ser activas (por ejemplo, guardias) o pasivas (por ejemplo, edificios con instalaciones especiales de protección), pero ninguna ofrece una garantía total de seguridad en caso de que la situación empeore. El CICR está acostumbrado a operar en situaciones en las que las condiciones de seguridad se debilitan, aunque cada una presenta características propias. Algunos aspectos, sin embargo, son comunes a todas las situaciones de riesgo, de las cuales existen dos tipos principales:

- (a) Ataques indiscriminados: en estos casos, la condición especial del CICR no alcanza como medio de protección eficaz. Como prevención, la ubicación de las delegaciones debe elegirse teniendo en cuenta el entorno (lejos de edificios oficiales y militares) y los edificios deben ser de construcción sólida y no estar muy expuestos. Asimismo, se adoptan medidas de protección pasiva como ventanas blindadas (3M), zonas de seguridad, sacos de arena y refugios contra bombardeos;
- (b) Criminalidad/ delincuencia: en contextos de ese tipo, los colaboradores expatriados del CICR están en la misma situación que los otros extranjeros que viven en el país. Los medios que los distinguen (el emblema) y las notificaciones ya no les ofrecen protección. La vulnerabilidad se convierte en un factor de riesgo. Las delegaciones deben adoptar medidas de protección tradicionales como cualquier otro blanco directo, por ejemplo, barreras físicas (puertas, vallas y muros perimetrales), detectores de movimiento, sistemas de alarma, guardias, etc. También deben mantener la discreción, reducir el nivel de exposición (eliminar los logos, trasladarse en vehículos sin distintivos) y minimizar la previsibilidad de sus movimientos (variar los horarios, elegir rutas alternativas). Para reforzar la vigilancia y frustrar los planes de posibles atacantes, deben aplicarse medidas de vigilancia y contravigilancia para detectar si la delegación está siendo observada.

Es posible que surjan situaciones¹⁸ en las que la protección de la vida dependa del uso de escoltas armadas, ya que rechazarlas implicaría interrumpir las actividades humanitarias y aumentar el riesgo de muerte de las víctimas. En esos casos, el principio humanitario exige una evaluación cuidadosa de la situación para que los miembros de la Institución encuentren la mejor solución que, en determinadas circunstancias, obliga a aceptar cambios en los procedimientos operacionales habituales.

No obstante, el uso de escoltas armadas puede perjudicar la imagen del Movimiento en su conjunto, en el presente y en el futuro, así como afectar tanto la aceptación del emblema como el futuro acceso y la acción de otros miembros de la Institución en la zona. Dicho de otro modo, la protección armada puede servir para el desplazamiento de una unidad de ayuda humanitaria pero quizá ponga en riesgo la operación en su conjunto. Así pues, sólo muy excepcionalmente se debe recurrir a ese tipo de protección¹⁹.

Aplicación del concepto de seguridad en el terreno

Funciones y responsabilidades

El terreno

La seguridad del CICR depende de la responsabilidad colectiva y conjunta que debe asumirse en todos los niveles de la jerarquía operacional, desde el Director de Actividades Operacionales, que tiene la facultad de introducir al CICR en un nuevo teatro de operaciones²⁰, hasta los miembros del personal que toman la decisión de continuar formando parte de una misión o renunciar a ella cuando surge un riesgo imprevisto. La responsabilidad compartida es un aspecto esencial del concepto de seguridad del CICR, pues la Institución considera que tiene un papel fundamental en la protección de la seguridad del personal.

En ese sentido, el jefe de la delegación tiene una función sumamente importante, porque es el encargado de tomar decisiones relativas a la dirección, la conducción y la gestión de las operaciones. Son los jefes quienes lanzan las iniciativas y asumen las responsabilidades de la definición de las operaciones y sus objetivos y de la aplicación de las estrategias. Ellos son los principales responsables del análisis de la situación, de la adopción de parámetros operacionales y de seguridad, y de la definición y la modificación de los indicadores pertinentes. Asimismo, los jefes deben:

- garantizar la coherencia de las medidas de seguridad tomadas, que deben respetar los siete pilares (en particular, la aceptación del CICR a nivel político y operacional), y hacer modificaciones si es necesario;

18 Situaciones en las que predomina el bandillaje.

19 V. "Report on the Use of Armed Protection for Humanitarian Assistance", extracto de un artículo redactado en forma conjunta por el CICR y la Federación Internacional, Consejo de Delegados, Ginebra, 1 y 2 de diciembre de 1009. Disponible en <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/57jneg?opendocument> (consultado el 25 de marzo de 2009).

20 Dentro del marco establecido por el Consejo de la Asamblea.

- asegurarse de que los colaboradores expatriados dediquen el tiempo y el esfuerzo necesarios a interiorizarse de la situación y la cultura local;
- estar dispuestos a escuchar a los empleados de la delegación y consultar a fuentes locales, entre las cuales se encuentra la Sociedad Nacional correspondiente;
- prever los peligros y evaluar los riesgos a la luz de la evolución de la situación; informarse y hacer circular la información de que disponen;
- redactar normas de seguridad, procedimientos de seguridad y reglas de conducta, hacerlas respetar y sancionar su incumplimiento;
- desalentar las actitudes de descuido frente al peligro y reaccionar en caso de incidentes;
- ocuparse del estrés del personal;
- preparar planes para situaciones de emergencia y evacuaciones;
- formar, supervisar y controlar al personal.

El jefe de la delegación puede delegar la gestión de las tareas cotidianas referidas a la seguridad, pero en ningún caso puede eludir su responsabilidad fundamental en materia de seguridad.

Sede

Si los jefes de delegación necesitan información que no pueden obtener en el lugar, deben recurrir a las delegaciones cercanas y a la sede del CICR (reuniones operacionales, regiones, unidad de seguridad), donde los ayudarán a analizar la situación, en especial desde las perspectivas regional y mundial, y les proporcionarán la información necesaria para comprender mejor el contexto local.

El Director de Actividades Operacionales es, en definitiva, quien tiene la responsabilidad general de la conducción de las operaciones sobre el terreno. El Director General y el Presidente reciben información sobre cambios en las situaciones operacionales y, en caso de que sea necesario tomar decisiones de interés institucional, se les solicita su intervención formal.

Servicio voluntario y disponibilidad de personal

Cuando se los contrata, los colaboradores expatriados del CICR y el personal local manifiestan su voluntad de aceptar cierto nivel inevitable de riesgo. En consecuencia, la Institución tiene el derecho de solicitar a todos los miembros del personal que trabajen en diversos teatros de operaciones. El lugar adonde serán asignados se decide según las necesidades, las restricciones y la disponibilidad de recursos humanos.

No obstante, hay casos en los cuales los expatriados pueden tener motivos valederos para rechazar ciertos puestos. El CICR aceptará tales reservas siempre que sean excepcionales; de lo contrario, se debilita el principio de trabajo continuo de los miembros del personal. Para asegurar la eficacia de su labor, el CICR debe

poder contar con la voluntad de todo el personal de dirigirse a todos los destinos y realizar todo tipo de tareas. En principio, los “voluntarios” no trabajan en puestos ni durante períodos que puedan resultar particularmente peligrosos.

El CICR tiene la obligación de proporcionar al personal una descripción clara y directa de los riesgos que entrañan ciertas situaciones. Frente a determinados riesgos o por motivos concretos, la Institución puede tomar la decisión de restringir la designación de delegados de un determinado sexo o nacionalidad, entre otras características.

El nivel de riesgo debe ser parejo para todos, expatriados contratados, personal de apoyo (conductores de vehículos, tripulación de aeronaves y barcos), personal de la delegación, e integrantes de las Sociedades Nacionales que participen en operaciones del CICR.

En particular, no deben asignarse a los empleados de las delegaciones misiones que puedan ser muy peligrosas para ellos, a menos que su nacionalidad, sexo, idioma, origen étnico o especialidad sea un factor de seguridad adicional. Del mismo modo, es preferible enviar a expatriados antes que a empleados locales en misiones en las que la condición de extranjero otorgue protección. Los empleados de la delegación pueden ser objeto de presiones políticas, mientras que los expatriados no. Más aún, la información confidencial a la que tienen acceso puede ser un factor de riesgo y, por regla general, no pueden ser evacuados ni gozan de protección jurídica conforme al acuerdo de sede, mientras que los expatriados sí.

Formación

La formación es un vector fundamental para la seguridad del CICR. Por ello, la Institución otorga prioridad a las iniciativas en este ámbito, con el propósito de inculcar una conciencia permanente de los riesgos, asegurar la coherencia de las medidas de seguridad y proporcionar a cada individuo el conocimiento y las habilidades que necesita.

La formación en materia de seguridad alcanza tanto a expatriados como a empleados de la delegación. Está orientada al contexto general y a los riesgos particulares a los que se enfrenta cada individuo, a sus funciones y responsabilidades. La formación tiene lugar en la sede y en las delegaciones, y comprende tareas de autoaprendizaje. La finalidad última de la formación es mejorar las condiciones de seguridad y, a la vez, lograr que todo el personal sea consciente de los límites de la misión del CICR, para evitar que asuma riesgos que podrían sobrepasar esos límites (por ejemplo, interviniendo en los enfrentamientos o estando en el frente de batalla). El CICR se asegura de que las Sociedades Nacionales que participan en operaciones dirigidas y coordinadas por la Institución brinden la formación pertinente a su personal.

Situaciones excepcionales

El concepto de seguridad sobre el terreno es el marco de referencia en materia de seguridad. Se aplica en todos los contextos operacionales. Sin embargo,

en situaciones excepcionales²¹, el CICR puede suspender la aplicación de alguno de los pilares de la seguridad. En esas circunstancias, la Dirección de Actividades Operacionales deberá redactar un conjunto de parámetros especiales para la acción en esa operación particular, parámetros que deberá enviar para su aprobación al Director General y al Presidente. A la vez, el CICR deberá dirigir sus esfuerzos al restablecimiento del marco de referencia, con miras a consolidar la aceptación de su personal y su labor por parte de todas las partes en un conflicto, incluso las que no están directamente involucradas.

Cuando decide actuar de ese modo, el CICR toma en cuenta factores tales como la urgencia de la situación, la cantidad de vidas que están en juego, la presencia de otras organizaciones de ayuda humanitaria y su capacidad de funcionamiento, el impacto de la operación y su misión específica en materia de de protección y de las actividades vinculadas a la detención. En lugares donde las condiciones de seguridad hayan empeorado, el CICR se asegura de que el personal apostado en la zona haya expresado su voluntad de permanecer allí.

La experiencia muestra que este tipo de situaciones pueden ser duraderas; aun así, no debe perder su condición de excepcionales. Las líneas de acción ideadas para hacerles frente deben estar sujetas a decisiones formales *ad hoc* revisadas con regularidad, de modo de no socavar la coherencia del concepto de seguridad en su conjunto.

Conclusión

El contexto cambiante en el que se libran los conflictos armados ha incrementado la presión ejercida sobre la acción humanitaria, sus principios y los trabajadores que se dedican a ella. La seguridad sobre el terreno depende de la coherencia entre la misión, los principios y la acción. La elección de los modos operacionales que permitan al CICR mantener su capacidad de acción universal en favor de las víctimas de los conflictos armados y las situaciones de violencia debe ser muy cuidadosa. Además, debe revisarse constantemente el equilibrio entre los efectos de cada operación y los riesgos que entraña.

El CICR ha hecho de la seguridad un factor de consideración permanente en su política operacional; así, se ocupa en todo momento de reducir los riesgos al mínimo, aunque no pueda eliminarlos por completo. La gestión de la seguridad está descentralizada y queda bajo la responsabilidad de la jerarquía operacional en todos sus niveles. El fortalecimiento de la seguridad depende en gran medida de la circulación de la información y su intercambio a nivel local, regional y mundial, y entre la sede y el terreno.

21 Por ejemplo, en Irak entre 2004 y 2008, durante el período más crudo del conflicto, tras los serios incidentes de seguridad que tuvieron lugar en 2003.