

Serie de estudios y políticas

2011

OCHA

PERMANECER Y CUMPLIR

Buenas prácticas para el
personal humanitario en entornos
de seguridad complejos

Oficina de Coordinación
de Asuntos Humanitarios

Subdivisión de Estudios
y Formulación de Políticas

OCHA

Permanecer y Cumplir

**Buenas prácticas
para el personal humanitario
en entornos de seguridad complejos**

JAN EGELAND

INSTITUTO NORUEGO DE ASUNTOS INTERNACIONALES

ADELE HARMER y ABBY STODDARD

HUMANITARIAN OUTCOMES

*Estudio independiente encargado por la
Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH)*



Naciones Unidas

Este estudio ha sido posible gracias a la financiación aportada por Alemania, Australia, Brasil, Irlanda y Suiza.

©Naciones Unidas, 2011

Reservados todos los derechos en virtud del Protocolo 2 de la Convención Universal sobre Derechos de Autor.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida para su venta sin el consentimiento expreso y por escrito de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) a través de su Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas.

Este informe está disponible en las páginas web de

OCAH (<http://ochaonline.un.org>);

Reliefweb (www.reliefweb.int);

Humanitarian Outcomes (www.humanitarianoutcomes.org);

Instituto Noruego de Asuntos Internacionales (www.nupi.no/)

Para más información, puede ponerse en contacto con:

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH)

Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas

Correo electrónico: ochapolicy@un.org

Teléfono: +1 917 367 4263

Índice

Autores	v
Prólogo	vii
Prefacio	ix
Agradecimientos	xi
Miembros del Grupo Asesor	xii
Siglas y acrónimos	xiii
Glosario	xv
Resumen	1
Mantener una presencia efectiva mediante la gestión del riesgo	2
Alternativas a la bunkerización	2
Deber de cuidado y asociación responsable	3
El acceso seguro requiere un diálogo humanitario constante	3
Los principios humanitarios importan	4
1 Introducción	5
1.1 Contexto y objetivos del estudio: ¿Por qué seguridad humanitaria y por qué ahora?	5
1.2 Metodología	6
1.3 Conceptos clave y desarrollos recientes en la seguridad operativa humanitaria	8
2 El entorno de amenaza: desafíos para el acceso seguro y efectivo con fines humanitarios	12
2.1 Tendencias de seguridad para los actores humanitarios	12
2.2 Diferenciación entre los contextos de amenaza	13
2.3 Vulnerabilidades intrínsecas de la comunidad humanitaria	17
3 Buenas prácticas para conseguir y mantener el acceso a entornos de alto riesgo	21
3.1 Enfoques activos basados en la aceptación	21
3.2 Negociar el acceso	25
3.3 Programas a distancia: localización estratégica de las operaciones, no transferencia del riesgo	30
3.4 Enfoques de bajo perfil	32
3.5 Medidas de protección: Protección inteligente, no bunkerización	34
3.6 Medidas de disuasión/prevención: cuestiones en torno a la protección armada	34
3.7 Otras medidas operativas para aumentar el acceso seguro: opciones de programas, coordinación, alianzas y recursos	36
4 Restricciones políticas	41
4.1 El papel de los gobiernos anfitriones	41
4.2 Estados, en particular gobiernos donantes	43
4.3 Actores armados no estatales y la etiqueta de terrorista	44
4.4 Promoción y negociación humanitaria internacional	46

5	Actores humanitarios nacionales y locales: cuestiones clave.	49
5.1	Perspectivas nacionales sobre la amenaza y el riesgo.	50
5.2	Deber de cuidado y asociación responsable	53
5.3	Coordinación y consulta	55
5.4	Principios y percepciones	56
6	Conclusiones y recomendaciones	57
	Para los organismos de ayuda humanitaria (organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales y organismos de socorro de las Naciones Unidas)	58
	Para los directores de grupos sectoriales	59
	Para los coordinadores humanitarios, el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.	59
	Para el Coordinador del Socorro de Emergencia (CSE)	60
	Para el Secretario General y los departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas	61
	Para los Estados	61
	Para los gobiernos donantes.	61
	Bibliografía.	63
	Anexo 1. Notas conceptuales del estudio de la OCAH.	71
	Anexo 2. Personas entrevistadas.	77
	Afganistán.	77
	Pakistán	78
	República Democrática del Congo	79
	Somalia	80
	Sudán	81
	Territorios palestinos ocupados	81
	Sedes/Plano mundial.	83
	Estudios de casos de antecedentes de país y otros contextos de terreno	84
	Anexo 3. Encuesta y resumen de los resultados	85
	Anexo 4. Documentos legislativos.	92

Autores

Jan Egeland es Director del Instituto Noruego de Asuntos Internacionales y Profesor Asociado de la Universidad de Stavanger. Es co-Presidente del Equipo de Tareas de Alto Nivel para el Marco Mundial para los Servicios Climáticos establecido en la Tercera Conferencia Mundial sobre el Clima. Hasta septiembre de 2008, Jan Egeland fue Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Prevención y Resolución de Conflictos. También fue Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia (2003-2006). Previamente, el Sr. Egeland fue Secretario General de la Cruz Roja Noruega (2001-2003) y Asesor Especial del Secretario General para Colombia (1999-2001). Asimismo, ha trabajado como Consejero Político y Secretario Estatal en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega (1990-1997). Fue Presidente de Amnistía Internacional en Noruega y Vicepresidente del Comité Ejecutivo Internacional de Amnistía Internacional (1980-1986). Su carrera ha sido destacada en diversos procesos de paz, como el Acuerdo de Oslo entre Israel y la Organización de Liberación de Palestina (1993) y el Acuerdo de Cese al Fuego para Guatemala, firmado en el Ayuntamiento de Oslo en 1996. El Sr. Jan Egeland es posgraduado en Ciencias Políticas por la Universidad de Oslo y ha recibido numerosos reconocimientos por su trabajo en asuntos humanitarios y resolución de conflictos. En 2008 publicó *A Billion Lives: An Eyewitness Report from the Frontlines of Humanity* (Simon & Schuster).

Adele Harmer es socia de la iniciativa Humanitarian Outcomes. Ha trabajado en temas de políticas de ayuda durante más de una década, como investigadora independiente y para el gobierno australiano. Antes de unirse a Humanitarian Outcomes fue becaria investigadora del Grupo de Políticas Humanitarias del Instituto de Desarrollo de Ultramar. La Sra. Harmer dirigió un programa de investigación en el que se examinaba la cambiante arquitectura y financiación del sistema humanitario internacional, así como un estudio en curso sobre el ambiente cambiante de seguridad para la acción humanitaria. Anteriormente trabajó para la Agencia de Australia para el Desarrollo Internacional (AusAID) y para las Fuerzas de Defensa Australianas como observadora civil de la paz. Además, es autora de numerosas publicaciones sobre cuestiones relacionadas con las políticas humanitarias, como la iniciativa de buenas prácticas en materia de donaciones humanitarias, el papel de los donantes no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo en el sistema humanitario, o cuestiones relacionadas con la seguridad operacional y la reforma humanitaria. Tiene un Máster en Economía por la London School of Economics.

Abby Stoddard es socia de Humanitarian Outcomes. Inició su carrera trabajando durante diez años en organizaciones no gubernamentales como profesional del sector humanitario, primero en CARE USA, en trabajo de campo y puestos en la sede, y después en Médicos del Mundo (Médecins du monde-USA) como Directora de Programas. Desde el año 2000, la Sra. Stoddard ha coordinado el Programa de investigación sobre acción humanitaria interna-



cional en el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York, donde ocupa el cargo de miembro no residente. La Sra. Abby Stoddard es la autora de *Humanitarian Alert: NGO Information and Its Impact on US Foreign Policy* (Kumarian Press, 2006), así como de numerosos artículos, informes y capítulos de libros acerca de la acción humanitaria, la seguridad de las operaciones, las ONG y la arquitectura de la ayuda internacional de los Estados Unidos. La Sra. Stoddard tiene un Máster en Asuntos Internacionales de la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Columbia, y un Doctorado de la Universidad de Nueva York.

Prólogo

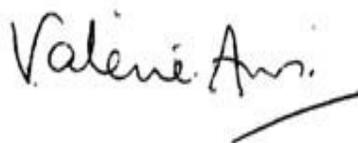
Hoy en día los trabajadores humanitarios trabajan en algunos de los entornos más inseguros e inestables del mundo. Aunque están expuestos cada vez a más ataques, encuentran la manera de seguir prestando servicios imprescindibles para la vida a las poblaciones necesitadas.

Este estudio documenta, en distintos tipos de entornos de seguridad y patrones de riesgo, una variedad de prácticas empleadas por los trabajadores humanitarios para mantener la presencia de sus operaciones y continuar con sus actividades.

Espero que este compendio de prácticas y estrategias innovadoras resulte útil para nuestros compañeros en el terreno en sus esfuerzos para conseguir una mayor aceptación de sus actividades y mejorar su acceso a las poblaciones afectadas.

El informe ofrece un análisis de los mayores retos para asegurar la acción humanitaria y da recomendaciones sobre aspectos que mejorar. Este estudio ayudará a mejorar la manera en que el personal humanitario hace su trabajo en entornos de seguridad complejos.

Me gustaría dar las gracias a todas las personas que han participado en este estudio, a los patrocinadores del proyecto, al equipo de investigación dirigido por el Sr. Jan Egeland, Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, a la Sra. Abby Stoddard e igualmente a la Sra. Adele Harmer, investigadoras de Humanitarian Outcomes, así como a los miembros del Grupo Asesor, por su valiosa orientación.



Valerie AMOS

*Secretaria General Adjunta para Asuntos Humanitarios
y Coordinadora del Socorro de Emergencia*

Febrero de 2011

Prefacio

Los últimos diez años representan una de las peores décadas en términos de ataques a trabajadores humanitarios y de falta de acceso humanitario. Cuando se priva de asistencia a las personas necesitadas porque se ha atacado o bloqueado a los trabajadores de socorro, no nos enfrentamos a un “problema” diplomático o político, sino que se trata de una ofensa y un acto criminal en virtud de las leyes internacionales y nacionales que debe ser abordado como tal por parte de los gobiernos y organizaciones intergubernamentales.

Los valientes trabajadores humanitarios luchan contra las dificultades todos los días, para llevar ayuda a la población civil en una treintena de conflictos armados y a los afectados por los numerosos desastres naturales que se producen todos los años. Se han conseguido importantes avances para mejorar la efectividad, la eficiencia y la seguridad en las operaciones humanitarias. En muchas situaciones desesperadas, las medidas de seguridad y políticas inadecuadas no consiguen abordar las causas de raíz de la crisis y el socorro imprescindible para la vida es a menudo la única expresión de compasión con aquellos que sufren en primera línea de la humanidad.

Debido a que el trabajo humanitario se ha generalizado tanto y se ha hecho tan visible, en todo el mundo la población espera ahora que cuando se produce un conflicto o un desastre natural, los más necesitados recibirán ayuda de inmediato. Todas las religiones, ideologías y filosofías humanísticas prescriben que los que sufren, los enfermos y los hambrientos deben recibir ayuda, independientemente de su raza, su credo o su cultura.

Pero esta expectativa, compartida por los jefes de Estado y por la opinión pública en general, de que los trabajadores humanitarios acudan rápidamente a atender a los más necesitados independientemente de las circunstancias, no se corresponde con el apoyo político y militar incondicional de los principios humanitarios básicos, que son una condición previa para el acceso seguro y sin restricción de nuestro personal humanitario imparcial.

El trabajo humanitario está siendo atacado, pero ni los gobiernos, ni las partes en los conflictos armados, ni otros actores influyentes, están haciendo lo necesario para socorrerlo. Por el contrario, a los que controlan el territorio, los fondos o simplemente las armas más cercanas, con demasiada frecuencia les está permitido acosar, politizar, militarizar y menoscabar la acción humanitaria con impunidad.

Como detalla este informe, se puede hacer mucho para salir del círculo vicioso en el que se ataca y bloquea a los trabajadores humanitarios y en el que las víctimas de guerras y desastres sufren sin recibir asistencia. Aquellos que atacan o entorpecen el derecho a socorrer a las poblaciones necesitadas deben responder por sus actos ante el derecho internacional. Las organizaciones humanitarias deben volverse más profesionales, más disciplinadas y basarse en fuertes principios en su actuación y en la manera como aplican los principios y estándares en circunstancias de alto riesgo. Se requieren más recursos para las medidas de seguridad, especialmente entre los miembros de grupos loca-

les no gubernamentales y del personal nacional. El liderazgo humanitario de las Naciones Unidas y de las organizaciones humanitarias debe defender con mayor vigor sus derechos de iniciativa y de acceso humanitarios, así como la seguridad del personal en primera línea; las organizaciones humanitarias que estén dispuestas a convertirse en herramientas para los programas políticos y a comprometer los heredados principios fundamentales a cambio de dinero fácil se enfrentarán a una mayor presión.

En numerosas ocasiones, como Coordinador del Socorro de Emergencia he podido comprobar cómo la acción humanitaria sin impedimentos, o la falta de ella, se mide en vidas humanas. También he podido observar que se pueden conseguir muchas cosas si los grupos humanitarios aprenden los unos de los otros, de sus buenas prácticas y de la experiencia de las duras lecciones.

Este informe, con su documentación realmente excepcional y sus aportaciones de todo el mundo, es una herramienta inestimable para proteger y promover la acción humanitaria en las circunstancias más difíciles. Estamos en deuda con las señoras Abby Stoddard y Adele Harmed, con amplia experiencia en los desafíos de la seguridad humanitaria, por haber trabajado tanto en la preparación de este informe. Rara vez, si es que en alguna ocasión se había llegado a hacer, se había consultado a tantos trabajadores humanitarios para que diesen su opinión sobre cómo se podría mejorar la protección de la acción humanitaria vital en un contexto de ataques.

Esperamos que se consolide. Aún, en este nuevo milenio, sigue habiendo hombres, mujeres y niños con necesidades urgentes a los que se les niega la asistencia, y trabajadores de socorro que desean ayudar pero reciben ataques y se les niega el acceso. Debe ponerse fin a esta tendencia. Hay que recordar a los gobiernos que tienen obligaciones en virtud del derecho internacional.

Jan EGELAND

Director del Instituto Noruego de Asuntos Internacionales

Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios

y Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas, 2003-2006

Agradecimientos

Este estudio fue concebido y ha sido posible gracias a la Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas de la OCAH, por lo que mostramos nuestro más profundo agradecimiento a Hansjoerg Strohmeier y a Allegra Baiocchi por su dirección intelectual y supervisión del ejercicio, así como a Christina Alfrev por su considerable trabajo de gestión. El proyecto también se vio beneficiado por las contribuciones y recursos de información clave de Jennifer McAvoy.

La investigación fue dirigida y apoyada de distintos modos por parte de los miembros expertos del Grupo Asesor que figuran a continuación. Los autores están enormemente agradecidos a estas personas por sus valiosas consultas, por compartir material, por las recomendaciones de entrevistas y por la distribución de las encuestas destinadas a los trabajadores humanitarios nacionales a través de sus organizaciones y redes.

Las oficinas de la OCAH en los países estudiados hicieron grandes esfuerzos para albergar visitas de campo y organizar programas productivos para los investigadores, a pesar de su enorme carga de trabajo y su falta de tiempo. Por ello mostramos nuestro profundo agradecimiento a Nicola Bennett, Manuel Bessler, Mark Bowden, Mark Cutts, Kiki Gbeho, Max Hadorn, Cindy Issac, Timothy Pitt, Ramesh Rajasingham, Esteban Sacco, Suhad Sakalla y a sus colegas en las oficinas de la OCAH en el país.

El equipo está en deuda con Pascal Daudin, de CARE, por facilitar la traducción al francés de la encuesta para trabajadores humanitarios nacionales, y a Jacqueline Aidenbaum, Abdul Haq Amiri, Rania Hadra, Ibrahim Saeed, Radwa Saleh y a Jean-Luc Tonglet, de la OCAH, por las traducciones al español y al árabe, así como a Janique Thoele y a Emmanuela Gillard, de la OCAH por su trabajo en el anexo 5, en el que incluye la legislación internacional pertinente. Robert Painter, del Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas, aportó información tremendamente útil y una visión también muy provechosa en el proceso de realización del estudio. Asimismo, estamos enormemente agradecidos a nuestra colega Victoria DiDomenico, que contribuyó con su valiosa investigación de antecedentes y su asistencia editorial, y a Joyce Maxwell por su magnífica edición en inglés y por el diseño gráfico. Sara Vega se encargó de realizar esta traducción al español.

Por último, queremos dar las gracias a las 225 personas por el tiempo dedicado a la entrevista y por compartir sus experiencias y perspectivas con el equipo de investigación. Con ello quedó patente su apoyo a los objetivos del estudio y su compromiso fundamental con los esfuerzos humanitarios en las circunstancias más difíciles, que el equipo reconoce con gratitud.

Miembros del Grupo Asesor

Karen AbuZayd	Ex Comisionada General, Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina
Jean-Clement Cabrol	Secretario General Adjunto, Médicos Sin Fronteras
Amer Daoudi	Director, Programa Mundial de Alimentos, Sudán
Robert Glasser	Secretario General, CARE Internacional
Angelo Gnaedinger	Ex Director General, CICR; Director Ejecutivo encargado, Centro para el Diálogo Humanitario
Tom Koenigs	Presidente del Comité de Ayuda Humanitaria y Derechos Humanos, Alemania; Ex Representante Especial del Secretario General, Afganistán
Eric Laroche	Subdirector General, Acción Sanitaria en las Crisis, Organización Mundial de la Salud
Janet Lim	Alta Comisionada Asistente para las Operaciones, ACNUR
Ramiro Lopes da Silva	Director Ejecutivo Adjunto, PMA
Jemilah Mahmood	Jefe, Subdivisión de Intervenciones Humanitarias del UNFPA; Ex Presidente de Mercy Malasia
Gerard Martinez	Director de Operaciones Regionales, Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas
Fyras Mawazini	Coordinador Ejecutivo, Comité de Coordinación de las ONG para el Irak
Maarten Merkelbach	Director de Proyecto, Iniciativa de Gestión de la Seguridad
Ross Mountain	Director General de DARA; Ex Representante Especial Adjunto del Secretario General, República Democrática del Congo
Mike Sackett	Ex Director Regional del PMA para el África meridional
Dan Toole	Director Regional del UNICEF para el Asia meridional; Representante Especial para la Respuesta ante las Inundaciones en el Pakistán

Siglas y acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ANSO	Oficina para la Seguridad de las ONG en el Afganistán
AWSD	Base de Datos sobre la Seguridad de los Trabajadores Humanitarios
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
DIH	Derecho internacional humanitario
DRC	Consejo Danés para los Refugiados
ECHO	Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comunidad Europea
EISF	Foro Europeo de Seguridad Interinstitucional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FTS	Servicio de Seguimiento Financiero
GHD	Iniciativa de la Buena Donación Humanitaria
IASC	Comité Permanente entre Organismos de Asuntos Humanitarios
IASMN	Red Interinstitucional de la Gestión de la Seguridad
ICVA	Consejo Internacional de Agencias Voluntarias
IRIN	Redes de Información Regional Integrada de las Naciones Unidas
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
LTTE	Tigres de Liberación del Eelam Tamil
MOSS	Normas Mínimas de Seguridad Operacional
MSF	Médicos Sin Fronteras
NCCI	Comité de Coordinación de ONG en el Iraq
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OFDA	Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para Desastres en el Extranjero
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SACB	Órgano de Coordinación de la Ayuda a Somalia
SAG	Grupo consultivo en materia de seguridad
SCHR	Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria
SIRS	Servicio de Seguridad de notificación de incidentes de las Naciones Unidas
SLS	Sistema de Nivel de Seguridad
SLT	Salvar vidas entre todos
SMI	Iniciativa de Gestión de la Seguridad
SRA	Evaluación del Riesgos de Seguridad
SRM	gestión del riesgo de seguridad
UNDSS	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNSMS	Sistema de Gestión de la Seguridad de las Naciones Unidas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Glosario

Las siguientes definiciones están basadas en el glosario de la publicación *Good Practice Review on Operational Security Management in Violent Environments* [HPN (Red de Prácticas Humanitarias), 2010].

Amenaza: Un peligro en el entorno de las operaciones.

Análisis/Evaluación del riesgo: Análisis o estudio para considerar el riesgo de manera más sistemática en función de las amenazas en el entorno de una organización, de sus vulnerabilidades particulares y las medidas de seguridad existentes.

Coordinación civil-militar: Interfaz entre actores militares (incluyendo las operaciones de paz) y actores civiles desplegados sobre el terreno, en particular de la comunidad humanitaria y de desarrollo.

Criticidad del programa: Enfoque que implica determinar qué programas son más críticos en una parte determinada del país (en términos de salvar vidas o que requieran una entrega inmediata) y que por ello justifica aceptar un nivel de riesgo mayor o una asignación mayor de los recursos para mitigar tales riesgos.

Deber de cuidado: Concepto legal que establece que las organizaciones son responsables del bienestar de sus empleados y deben tomar medidas prácticas para mitigar peligros previsibles en el lugar de trabajo, una responsabilidad que tiene implicaciones adicionales cuando los empleados están destacados en el extranjero (Claus, 2010).

Enfoque de aceptación: Construir y establecer activamente buenas relaciones y acuerdos, como parte de la estrategia de gestión de la seguridad, con las comunidades locales, las partes en el conflicto y con otras partes interesadas, obteniendo su aceptación y consentimiento para la presencia de la organización y su trabajo.

Enfoque de habilitación: Enfoque y disposición de gestión del riesgo de seguridad que se centra básicamente en la programación de objetivos y busca identificar y aplicar las medidas necesarias para permitir que el programa prosiga con seguridad, incluso en entornos cada vez más peligrosos.

Enfoque disuasorio: Intentar disuadir una amenaza mediante una contra amenaza, en su forma más extensa con el uso de protección armada, como parte de la estrategia de la gestión de la seguridad.

Enfoque de protección: El uso de procedimientos de protección, estructuras físicas, materiales y dispositivos como parte de la estrategia de gestión de la seguridad para reducir la vulnerabilidad ante las amenazas existentes.

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.

Gestión del riesgo: Intento de reducir la exposición a los riesgos más serios (riesgos contextuales, programáticos e institucionales) mediante la identificación, la supervisión y el abordaje de factores clave de riesgo. También

supone lograr un equilibrio entre los riesgos y las oportunidades, o una serie de riesgos contra los otros. Debe entenderse como un proceso facilitador y no simplemente como un proceso de precaución (INCAF, 2009).

Gestión de los riesgos de seguridad/Marco de gestión del riesgo (SRM):

Una parte de la gestión del riesgo que acarrea una estructura para entender mejor la naturaleza y el nivel de los riesgos para la organización o el programa. Este riesgo deberá contrarrestarse con los beneficios del programa para la población afectada y deberán considerarse los medios para hacer frente y mitigar estos riesgos.

Prevención de conflictos: El intercambio de información y consultas de planificación entre los trabajadores humanitarios y los militares para prevenir o resolver conflictos entre dos objetivos establecidos, eliminar obstáculos para la acción humanitaria y evitar riesgos potenciales para el personal humanitario. Esto puede incluir la negociación de pausas militares, el cese temporal de las hostilidades o alto el fuego, o corredores seguros para el suministro de ayuda. [A veces, pacificación o desconflictividad]

Protección: Actividades tendentes a lograr el pleno respeto de los derechos de las personas conforme al tenor y al espíritu de la normativa pertinente (derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados)*. Se diferencia de “seguridad” (derivada de un acto no intencionado o intencionado) para referirse a la protección de las personas civiles y no combatientes que no forman parte del personal de algún organismo de ayuda.

Programación de la gestión remota&a distancia (o programación de acceso limitado): Como medio de adaptación a la falta de seguridad, la práctica de retirar al personal internacional (u otro personal en riesgo) mientras se transfieren cada vez más responsabilidades de programación al personal local y a las organizaciones locales colaboradoras.

Proveedor de seguridad privada/contratista/empresa: Entidad privada que provee a personas u organizaciones servicios de seguridad remunerados, desde consultas o formación hasta protección armada.

Riesgo: La probabilidad y el impacto potencial de tener que enfrentar una amenaza.

Riesgo residual: El riesgo inevitable que permanece tras la reducción del riesgo y la aplicación de medidas de mitigación (ningún enfoque de seguridad puede eliminar todos los riesgos).

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 alto para continuar operando; influenciado por la probabilidad de que ocurra un incidente y la gravedad de su impacto.

* Esta definición fue establecida por el CICR, y desde entonces ha sido utilizada por el IASC. Véase: CICR, Informe del Tercer taller sobre Protección de los derechos humanos y las organizaciones humanitarias: Haciendo algo y haciéndolo bien, 18 al 20 de enero de 1999, Ginebra, 1999.

Resumen

Proveer asistencia humanitaria en medio de un conflicto siempre ha sido una tarea peligrosa y difícil. Sin embargo, en la última década las bajas de trabajadores de asistencia humanitaria se han triplicado, llegando a alcanzar más de cien muertos al año. Desde 2005, la mayoría de los ataques violentos a personal humanitario se ha concentrado en un número reducido de países, que constituyen los contextos de operaciones más difíciles e inestables. Los ataques en algunos de esos sitios se han hecho más letales y sofisticados, y el número de secuestros ha aumentado drásticamente.

Como resultado, la huella humanitaria se ha reducido en algunas zonas de conflicto donde se ha producido una oleada de violencia en los años recientes, como en el Afganistán, el Pakistán y Somalia. El acceso se puede ver reducido como resultado directo de la violencia o como consecuencia de los obstáculos y condiciones creadas por los militares, gobiernos y actores no estatales que obstaculizan la prestación imparcial de socorro. En un esfuerzo por mantener su presencia y seguir proporcionando asistencia humanitaria, varias organizaciones humanitarias han fortalecido sus capacidades de gestión del riesgo y han explorado estrategias innovadoras y prácticas de trabajo orientadas a conseguir una mayor aceptación de sus actividades y a aumentar su acceso a las poblaciones más afectadas.

En respuesta a la preocupación creciente por la inseguridad de las operaciones de socorro y el declive del acceso humanitario ocurrido como consecuencia de ello, el presente estudio, encargado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), identifica y documenta aquellas estrategias y prácticas que han permitido a las organizaciones humanitarias mantener sus operaciones de manera efectiva en contextos caracterizados por altos riesgos para la seguridad.

En la segunda mitad del 2010, un equipo independiente de investigación, dirigido por Jan Egeland, antiguo Coordinador del Socorro de Emergencia, realizó seis estudios de campo en entornos de seguridad complejos, entrevistó a 255 trabajadores humanitarios y responsables de elaborar políticas, encuestó a más de 1.100 miembros del personal nacional y elaboró un estudio teórico de la bibliografía organizativa y de los elementos procedentes de estudios de casos. Este informe resume las conclusiones, así como las aportaciones y la orientación específica recibidas del estudio del Grupo Asesor.

La mayor parte del informe es práctica: ¿qué funciona y por qué?, ¿qué lecciones se pueden extraer de los distintos contextos y organismos? La recopilación resultante de prácticas ofrece la oportunidad de aprender de los colegas y compartir conocimientos entre el personal humanitario que trabaja en entornos de seguridad complejos. Además, el estudio examina las limitaciones políticas principales para la acción humanitaria en esos entornos, factores sobre los cuales los actores humanitarios tienen menos control pero que pueden abordar de manera más efectiva mediante un aumento de la coordinación y la promoción. Lo que sigue es un resumen amplio de las cuestiones y los mensajes clave resultantes de tal investigación.

Mantener una presencia efectiva mediante la gestión del riesgo

Para que la acción humanitaria sea eficaz es fundamental tener presencia y estar cerca de las poblaciones afectadas. El objetivo de los actores humanitarios en entornos de seguridad complejos, como se reconoce ampliamente hoy en día, no es evitar el riesgo, sino gestionarlo de tal modo que les permita estar presentes y hacer su trabajo de manera efectiva. Pasar de la aversión al riesgo (o, en el extremo opuesto, la imprudencia) a la gestión del mismo supone la culminación de la evolución de los diez últimos años de la reflexión y la metodología para el desarrollo de programas en condiciones inseguras. La clave de este cambio es el concepto del enfoque de aceptación, que propicia la seguridad: un enfoque que se centra en “cómo permanecer” en vez de en “cuándo retirarse”, que ha sido adoptado por el sistema de las Naciones Unidas y por muchas organizaciones. Este planteamiento, a su vez, depende de que las organizaciones e individuos acepten un cierto grado de riesgo, riesgo que inevitablemente permanece incluso después de haber realizado un análisis adecuado y de haber tomado todas las medidas de mitigación razonables. Cuanto más vital es un programa humanitario para la supervivencia de las personas y su bienestar, mayor es el riesgo que puede aceptarse. Se trata de una evaluación consciente y calculada destinada a prevenir tanto la imprudencia como la aversión al riesgo, y está diseñada para garantizar una responsabilidad efectiva dentro de las organizaciones y para impedir cualquier inculpação injusta a raíz de un incidente de seguridad. Hasta la fecha estos conceptos se han manifestado más en la teoría y en las políticas que en las operaciones, en las que están comenzando a afianzarse. Sin embargo, el paradigma de la gestión del riesgo también ha reforzado ciertas innovaciones sobre el terreno y a su vez se ha visto reforzado por ellas.

Alternativas a la bunkerización

No tiene mucho sentido para un organismo de ayuda presente en un país que su personal permanezca tras los muros de un complejo o enclaustrado en zonas seguras de las grandes ciudades, sin capacidad para trabajar con las personas necesitadas. El estudio reconoce que suele ser necesaria una mayor protección cuando existe una amenaza clara y presente de ser un objetivo de ataque, que no pueda ser reducida inmediatamente mediante un esfuerzo mayor basado en el diálogo y en la aceptación, o en aquellos casos en los que grupos criminales motivados por razones económicas ejercen la violencia. En estos escenarios, las buenas prácticas ponen el énfasis en el desarrollo de medidas “inteligentes” de protección, que añaden una capa de seguridad a la organización pero minimizan las apariencias negativas. En concreto, las organizaciones humanitarias necesitan hacer más para evitar la bunkerización, que las distancia de las comunidades locales y por tanto aumenta su vulnerabilidad y perpetúa un ciclo negativo.

Otra alternativa para evitar la bunkerización es la programación de la gestión remota o a distancia. Se trata de una adaptación común en circunstancias

de inseguridad extremas que aunque plantea muchos más desafíos para una programación eficaz y responsable, permite que aparezcan algunas áreas de buenas prácticas. Estas incluyen la inversión en estructuras para oficinas sobre el terreno para personal local mayormente, la contratación de personal en consulta con sus comunidades y el nombramiento de personal nacional de la diáspora como personal internacional.

El estudio también señala varias innovaciones prácticas prometedoras aplicables al programa de seguimiento de la calidad y el impacto.

Si bien hubo algunas excepciones, el estudio desveló que las pocas organizaciones de ayuda que han mantenido o ampliado sus operaciones en los entornos más peligrosos han empleado una combinación de una planificación muy local, que favorece la aceptación local, con una actitud discreta y poca visibilidad a nivel nacional.

Deber de cuidado y asociación responsable

Se encontraron muy pocos ejemplos de buenas prácticas en el ámbito del fortalecimiento del deber de cuidado para el personal nacional y las organizaciones locales socias. Las organizaciones humanitarias internacionales tienen todavía un gran trabajo por hacer para mejorar la manera de afrontar la desigualdad entre los trabajadores humanitarios nacionales y los internacionales en lo que se refiere a cómo proveer recursos de seguridad, apoyo y capacidades adecuados. El estudio ha demostrado que la mayoría de los trabajadores de ayuda nacionales considera que en general la gestión de la seguridad y el equilibrio entre nacionales e internacionales está mejorando, pero la mayoría siente también que siguen estando más expuestos y tienen más riesgo que sus contrapartes internacionales. Aunque su percepción del riesgo y de las amenazas no coincide con la del personal internacional, el personal humanitario nacional está de acuerdo en que los principios humanitarios como herramientas de trabajo son de utilidad para mejorar su propia seguridad.

El acceso seguro requiere un diálogo humanitario constante

A pesar del incremento de los peligros y las dificultades de una misión humanitaria, los gobiernos y las poblaciones tienen fuertes expectativas de que las organizaciones humanitarias internacionales acudan y actúen desde el primer día de una crisis —a veces incluso antes de que las conozcan y tengan aceptación en la zona—, cuando es natural que los riesgos de seguridad sean más altos. En los inestables entornos de operaciones de hoy en día, la aceptación de la acción humanitaria por las autoridades locales y las comunidades debe contemplarse como un proceso más que como un suceso, que requiere presencia, tiempo y compromiso constante con todas las partes relevantes, incluidos los actores no estatales y los líderes políticos, militares o religiosos.

Un hallazgo de este estudio es que cuanto más capacidad demuestra una organización para comunicarse y negociar con los actores pertinentes, mejor

acceso y seguridad se logra para las operaciones humanitarias. El CICR, que ha demostrado contar con la aceptación más activa y sostenida y las estrategias de negociación humanitaria más efectivas, centra sus recursos de manera estratégica y mantiene un compromiso permanente con todas las partes en conflicto, así como con las comunidades locales. Para conseguir una capacidad así se requiere una inversión significativa de la organización. Hasta ahora solo se han encontrado unas pocas organizaciones humanitarias que hayan logrado avances importantes en ese sentido.

Los principios humanitarios importan

Los principios humanitarios básicos de humanidad, neutralidad e imparcialidad son los fundamentos para la aceptación y sirven de base para que las partes enfrentadas acepten la acción humanitaria en situaciones de conflicto armado. En ocasiones, los Estados han creado condiciones nada favorables y dificultades que impiden el acceso humanitario seguro. En particular, el estudio descubrió que las políticas expresas o implícitas de algunos gobiernos y organizaciones intergubernamentales de prohibir todo contacto con las entidades designadas como “terroristas” ha perjudicado gravemente las oportunidades de los trabajadores humanitarios para negociar el acceso de la ayuda a los civiles. Otras limitaciones políticas incluyen a los Estados que insisten en la provisión de escoltas armados o que esperan que los actores humanitarios formen parte de las estrategias políticas y militares. Estas políticas tienen un fuerte efecto negativo sobre las negociaciones humanitarias con todas las partes en conflicto cuando se trata de asegurar la entrega y el acceso a tiempo y sin trabas.

A la vez que pedían el respeto de los principios humanitarios, en el pasado reciente muchas organizaciones humanitarias también se comprometían voluntariamente a adoptar en su conducta un enfoque basado en fuertes principios mediante una estrecha vinculación con las actividades y los actores políticos y militares.

El estudio concluye con una serie de recomendaciones intencionadamente más amplias que los ejemplos de buenas prácticas señalados en el informe, que son en sí mismas opciones recomendadas para ser consideradas por la comunidad de socorro. Las recomendaciones se refieren a los medios en los que los organismos humanitarios podrían aumentar su capacidad para gestionar los riesgos a los que se enfrentan en entornos de alto riesgo, incluyendo la inversión en formas efectivas para mantener el acceso a las poblaciones afectadas a medio y a largo plazo, así como también el aumento de su deber de diligencia y de colaboración con los trabajadores humanitarios nacionales. Las recomendaciones también se dirigen a los actores que tienen la responsabilidad de apoyar las operaciones humanitarias en entornos de seguridad complejos, incluyendo la recomendación a todos los Estados de que renueven y fortalezcan su compromiso de respetar el derecho internacional humanitario y los principios comunes.

1.1 Contexto y objetivos del estudio: ¿Por qué seguridad humanitaria y por qué ahora?

Los ataques violentos contra las operaciones y los trabajadores humanitarios se han incrementado significativamente durante la última década; las cifras anuales de bajas se mantienen altas aun tratándose de un reducido número de contextos de países extremadamente inseguros. En medio de la preocupación creciente y el impulso para la acción para contrarrestar la falta de acceso y seguridad humanitaria, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) vio la necesidad de llevar a cabo un estudio analítico sobre las operaciones humanitarias en entornos de seguridad complejos, con vistas a beneficiar a los trabajadores del sistema de las Naciones Unidas y de la comunidad humanitaria en general. Bajo la coordinación de la Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas de la OCAH, Jan Egeland, antiguo Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, dirigió el equipo de investigación compuesto por Adele Harmer y Abby Stoddard, dos analistas del grupo Humanitarian Outcomes con varios años de experiencia de investigación en el terreno de la seguridad humanitaria.

Este estudio está diseñado para ayudar a los trabajadores humanitarios y a sus organizaciones en la búsqueda de soluciones prácticas para conseguir, mantener e incrementar un acceso seguro que permita proporcionar asistencia a poblaciones en distintos entornos de seguridad complejos. Su pretensión es incrementar la capacidad de los trabajadores humanitarios para proveer ayuda a las personas que la necesitan, incluso en áreas de alto riesgo, de manera consecuente con los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, independencia y neutralidad (véanse en el anexo 4 los documentos que constituyen la base normativa y legal internacional para la acción humanitaria basada en fuertes principios). Ya que, después de todo, es la población civil local la que más sufre el conflicto y la violencia, es razonable preguntarse por qué un estudio debería centrarse en la seguridad del personal humanitario y en las operaciones. Se puede explicar de forma sencilla: en los lugares donde los trabajadores humanitarios se ven atacados, se reducen la calidad y la cantidad de la ayuda, y los beneficiarios sufren las consecuencias. Por tanto, es útil pensar en un “acceso humanitario seguro”, tanto para permitir que los civiles afectados tengan acceso a la ayuda necesaria de la manera en que la necesiten como para dar a los trabajadores humanitarios los medios para acceder a los territorios y a la población. Se trata de un proceso dual que debe garantizar que la ayuda no implique un riesgo mayor para los beneficiarios¹. El objetivo final del ejercicio es apoyar la supervivencia y el bienestar de las personas necesitadas.

El equipo de investigación se propuso responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las características destacables de los contextos más inseguros

¹ Las cuestión de las responsabilidades más amplias con respecto a la protección de los civiles en un conflicto es un asunto crítico y vinculado, pero queda fuera del ámbito de este estudio.

para las acciones de ayuda y cuál es la naturaleza de las amenazas y desafíos principales para el acceso con fines humanitarios? ¿Existen similitudes en los diversos escenarios de operaciones y entornos amenazados? ¿Qué adaptaciones, innovaciones o mejoras aplicadas en las operaciones actuales han demostrado su utilidad sobre el terreno para incrementar o mantener el acceso seguro con fines humanitarios? ¿Pueden extraerse enseñanzas y ser luego aplicadas esas lecciones por distintos actores en diferentes entornos? ¿Qué papel desempeñan los actores políticos, militares y no estatales en la facilitación o el impedimento del acceso seguro con fines humanitarios? ¿Cuáles son los elementos y retos característicos a los que se enfrentan los trabajadores humanitarios nacionales en entornos de alto riesgo, independientemente y en relación con los de la comunidad internacional?

Los resultados acerca de cada una de estas preguntas se presentan en las secciones que siguen. La sección 2 analiza las tendencias de la seguridad de los trabajadores humanitarios y el entorno de amenaza; la sección 3 presenta una recopilación exhaustiva de buenas prácticas de trabajo utilizadas para facilitar las acciones de ayuda en medio de la inseguridad; la sección 4 examina los obstáculos políticos para la acción efectiva; la sección 5 analiza el papel crítico y los retos especiales del personal nacional; y la sección 6 concluye el informe y hace recomendaciones destinadas a aumentar las capacidades y competencias de los actores humanitarios para que las apliquen en sus funciones principales cuando trabajan en entornos de seguridad complejos.

Es importante destacar lo que no es este estudio. Este estudio no es una evaluación de los sistemas específicos de gestión de la seguridad y las políticas de cualquier organización involucrada en la ayuda humanitaria, ni tampoco se trata de una revisión crítica de actuaciones pasadas de algún actor humanitario o institución. El estudio pretende presentar el estado actual de las medidas operacionales prácticas para dar respuesta a la inseguridad, reforzado por una síntesis de investigaciones y análisis pasados sobre el tema. Como tal, se espera que sirva como herramienta práctica en el desarrollo de buenas prácticas y políticas sobre una mayor seguridad para el acceso con fines humanitarios.

1.2 Metodología

Se examinaron 12 entornos de seguridad complejos. Se investigó y se hizo trabajo de campo en los seis entornos siguientes: Afganistán, Darfur (Sudán), Pakistán, República Democrática del Congo, Somalia y territorio palestino ocupado. El equipo realizó un análisis teórico sobre el Chad, Colombia, Haití, Irak, Sri Lanka y el Yemen. Se escogieron los casos tomando como base la incidencia de la violencia contra los trabajadores humanitarios y por la diversidad de amenazas y retos que suponen para acciones de ayuda. Como interlocutores se incluyó el liderazgo de las Naciones Unidas y sus organismos humanitarios, el movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, autoridades locales, gobiernos donantes y, cuando fue posible, a los beneficiarios.

Los investigadores entrevistaron a 255 personas en el terreno y en las sedes de Nueva York, Ginebra y Roma. Todas las entrevistas fueron llevadas a cabo sin hacer mención de los participantes, y los entrevistados dieron permiso para que se incluyeran sus nombres en este informe como sujetos entrevistados (véase el anexo 2).

El análisis de países se complementó con una revisión teórica de análisis, enfoques, decisiones y experiencias existentes relacionados con operaciones humanitarias llevadas a cabo en entornos de seguridad complejos por parte de distintos organismos, consorcios interinstitucionales y centros de investigación. La revisión incluyó el estudio de prácticas operativas y de seguridad actuales de organismos, incluyendo documentos de políticas, resoluciones, guías, manuales y materiales de capacitación, así como estudios encargados recientes y en curso sobre cuestiones de políticas clave como el acceso con fines humanitarios, la protección de los civiles, el papel de las misiones integradas y la reducción de operaciones de mantenimiento de la paz. Las investigaciones teóricas incluyeron análisis estadísticos sobre el estado de la situación de la seguridad operativa y las tendencias de acceso. Los datos se obtuvieron de la Base de Datos de la Seguridad de los Trabajadores Humanitarios (AWSD)² y de otras fuentes relevantes, como informes de la OCAH, sobre los inconvenientes más graves y pertinentes acerca del acceso con fines humanitarios, para el Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados.

El equipo de investigación también diseñó una encuesta multilingüe en línea destinada al personal nacional y local de las organizaciones de ayuda, incluidos los socios locales. En colaboración con la OCAH, la encuesta se tradujo al árabe, al francés y al español. La encuesta fue diseñada para obtener la visión de los actores nacionales sobre las condiciones operativas, las estrategias de gestión de la seguridad para las actividades humanitarias y la relación entre los trabajadores nacionales y los internacionales. Hasta donde alcanza el conocimiento del equipo de investigación, se trata del primer estudio exhaustivo sobre cuestiones de seguridad del personal nacional. La encuesta obtuvo 1.148³ respuestas, cifra que sobrepasó casi cinco veces la cantidad de entrevistas efectivas realizadas internacionalmente. Esto permitió al equipo de investigación conseguir un rango más amplio de informantes y dar más peso a las perspectivas locales o nacionales, a las que a menudo se presta menos atención en este tipo de ejercicios.

La investigación fue dirigida y facilitada por un Grupo Asesor experto compuesto por profesionales con distintos perfiles y afiliaciones y con experiencia personal concreta de trabajo en entornos de seguridad complejos. Al actuar como un consejo de referencia para el desarrollo del estudio, el grupo proporcionó orientación sobre el ámbito de la investigación, comentó las conclusiones e hizo recomendaciones sobre la difusión y el seguimiento del estudio.

² www.aidworkersecurity.org.

³ A la fecha de 11 de noviembre de 2010, aunque permaneció abierta y recogiendo respuestas utilizables por los autores en futuras investigaciones adicionales.

1.3 Conceptos clave y desarrollos recientes en la seguridad operativa humanitaria

Las prácticas de gestión de la seguridad operativa han avanzado considerablemente en los últimos años. Los enfoques conceptuales, al igual que los sistemas que guían la toma de decisiones humanitarias en entornos de seguridad complejos, han evolucionado significativamente, y tanto la profesionalidad como los recursos dedicados a las necesidades de seguridad han aumentado. Estos cambios se han producido tanto en las Naciones Unidas (a través del Sistema de Gestión de la Seguridad (UNSMS) y de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad (IASMN) como en iniciativas independientes o colaborativas en el mundo de las ONG (tales como el Grupo Asesor de Seguridad InterAction y el Foro de Seguridad Europeo Interinstitucional), o de manera independiente, en los movimientos de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y organizaciones individuales. Los cambios han surgido a menudo como resultado de duras lecciones y han sufrido reveses graves. Algunas iniciativas siguen siendo altamente dependientes de recursos futuros adecuados, así como de la gestión de un cambio cultural organizativo significativo.

Uno de los cambios conceptuales más importantes en el planteamiento de la seguridad de las operaciones humanitarias en los últimos años, que ha afectado en particular a los organismos de las Naciones Unidas, es el *enfoque de habilitación*. Este enfoque invierte el modelo anterior, que identificaba riesgos y, por tanto, actividades limitadas, y se centra ahora en los objetivos del programa, con ánimo de identificar todas las medidas posibles que permitan la entrega segura con respecto a dichos objetivos. El enfoque requiere un cambio significativo en la disposición de algunos directores y encargados de la seguridad, que deben empezar a pensar en términos de “cómo permanecer” en vez de en “cuándo retirarse”, en palabras del Secretario General Adjunto de Seguridad, Gregory Starr. Este concepto sustenta el nuevo marco de gestión de la seguridad y el Sistema de Nivel de Seguridad (SLS) implantado en el sistema de las Naciones Unidas en enero de 2011. El Sistema sustituye a las antiguas fases de seguridad y está diseñado para ser más objetivo y específico para su contexto, lo que permite una toma de decisiones más flexible mediante la eliminación de las medidas automáticas de seguridad del sistema antiguo.

Como parte de un proceso sistemático para evaluar el riesgo, la mayoría de los organismos han introducido un *marco de gestión del riesgo para la seguridad*⁴, el cual proporciona una estructura para entender mejor la naturaleza y los niveles de riesgo para la organización o programa, sopesar los riesgos y los beneficios del programa para la población afectada y considerar los medios para gestionar y mitigar dichos riesgos de manera efectiva. En este sentido se han desarrollado varias metodologías de evaluación del riesgo, incluyendo la

⁴ La gestión del riesgo para la seguridad es de hecho un componente de un enfoque de conjunto más amplio sobre la gestión de los riesgos que incluye riesgos programáticos, financieros y otros tipos de riesgos organizativos. La mayoría de las organizaciones humanitarias no han adoptado aún el marco, y las que lo han hecho se encuentran todavía en las primeras fases de “salirse de los moldes” entre las diferentes áreas de gestión del riesgo.

Evaluación del Riesgo de Seguridad, de las Naciones Unidas (SRA), que a su vez ha sido adoptada (y adaptada) por grandes ONG operativas y consorcios de ONG [InterAction, 2010; HPN (Red de Prácticas Humanitarias), 2010]. Evaluar el riesgo implica evaluarlos para los distintos trabajadores. El personal nacional, local e internacional se enfrenta a distintas amenazas y tiene diferentes vulnerabilidades, lo mismo que sucede en el caso de las mujeres y los hombres. Planteadas como documentos “vivos”, las evaluaciones del riesgo de seguridad están diseñadas para adaptarlas no solo en el momento de llevar a cabo una operación en un lugar nuevo, sino también como respuesta a cualquier cambio importante de seguridad en el entorno.

Algunas organizaciones han tratado de desarrollar directrices para determinar su umbral de aceptación del riesgo. Las Naciones Unidas, por ejemplo, desarrollaron en 2009 unas directrices sobre la aceptación del riesgo. Esas directrices demuestran un importante reconocimiento por parte de la organización de que no todos los riesgos pueden eliminarse completamente y de que el personal directivo superior, así como el personal informado y que da su consentimiento, deben estar dispuestos a aceptar cualquier riesgo remanente después de aplicar sus estrategias de gestión del riesgo: el riesgo residual. La aceptación del riesgo conscientemente supone tomar en serio la posibilidad de que ocurra un incidente de seguridad importante y al mismo tiempo entender un incidente de ese tipo no supondrá un suceso que desestabilice a la institución ni que dé por acabada la carrera profesional⁵. Algunos organismos de las Naciones Unidas, incluidos el PMA, el UNICEF y el ACNUR, están volviendo a examinar sus operaciones en entornos de seguridad complejos en relación con sus responsabilidades corporativas (y las de los donantes) y el deber de cuidado⁶. Para las sedes, esto incluye elaborar orientaciones de políticas sobre cuestiones como los recursos humanos y la contratación, así como procedimientos de trabajo estandarizados para entornos de seguridad complejos que abarquen el espectro completo de actividades del ciclo del programa, desde la evaluación sobre las necesidades hasta la vigilancia.

El ejercicio de las Naciones Unidas sobre la criticidad del programa se ha introducido como medio para apoyar el proceso de toma de decisiones. Este implica determinar qué programas son los más vitales (ya sea en términos de salvar vidas o de utilidad inmediata), y por tanto garantizan aceptar un nivel de riesgo más alto o una mayor asignación de recursos para mitigar los riesgos. Los ejercicios piloto han creado cierta controversia en algunos contextos (ya que los distintos organismos tienden naturalmente a ver sus propias actividades como vitales) y no han sido muy bien recibidos por el personal de las sedes y los actores de desarrollo dentro de los equipos de las Naciones Unidas

⁵ Este cambio de disposición se percibió en la respuesta posterior a la acción en dos de los ataques principales recientes a las instalaciones de las Naciones Unidas en Pakistán y en Afganistán, que se midió más en comparación con los bombardeos del Irak y de Argelia.

⁶ El concepto legal de deber de cuidado establece que las organizaciones “son responsables del bienestar de sus empleados y deben tomar medidas prácticas para mitigar peligros previsibles en el lugar de trabajo”, una responsabilidad que tiene implicaciones adicionales cuando los empleados están destacados en el extranjero (Claus, 2010).

en el país. Sin embargo, los objetivos generales del ejercicio y el deber de responsabilidad en los niveles más altos de la gestión del organismo señalan un reconocimiento importante dentro de las Naciones Unidas de una nueva era en la gestión de los riesgos de seguridad. Las organizaciones con una gestión efectiva de la seguridad demostrada han descentralizado la toma de decisiones con respecto a la gestión de los riesgos y la seguridad. Esto supone que las decisiones de seguridad se toman en el nivel más próximo, al tiempo que se recibe asesoramiento y apoyo de los niveles más altos. Las reformas inminentes en el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas prometen descentralizar y flexibilizar aún más la toma de decisiones.

Los enfoques de seguridad y las estrategias específicas para los organismos que trabajan en entornos de seguridad complejos pueden encuadrarse de manera amplia por los conceptos de aceptación, protección y disuasión. El concepto de *aceptación* —cultivar buenas relaciones y el consentimiento para las actividades humanitarias entre las poblaciones locales y los actores clave— ha sido la piedra angular del enfoque de seguridad humanitaria. No obstante, en el pasado, diversos organismos han cometido el error de asumir la aceptación sin cultivarla proactivamente. En los últimos años, algunos organismos que operan tanto en contextos urbanos muy violentos como en contextos profundos sobre el terreno han aumentado sus esfuerzos para buscar un enfoque activo de aceptación. Las buenas prácticas en este sentido de la aceptación se contemplan en la sección 3.1.

En entornos de alto riesgo, no obstante, la aceptación por sí sola a menudo no es suficiente para mitigar el riesgo y, la mayoría de los organismos adoptarán también algunas medidas *de protección* en dichos escenarios. Mientras que la aceptación lo que pretende es reducir la amenaza potencial, un enfoque basado en la protección se centra en la reducción de la vulnerabilidad de la organización mediante procedimientos y recursos físicos. Las Naciones Unidas tienden a seguir más el enfoque de protección, al igual que las embajadas y otros servicios diplomáticos, en contraste con las organizaciones no gubernamentales humanitarias.

Las desventajas de un enfoque de seguridad centrado en una fuerte protección es que los altos muros y el movimiento reducido realmente distancian al organismo de la población local, lo que transmite señales equivocadas sobre cualquier entidad humanitaria y crea una mentalidad de “búnker” entre el personal. Como saben tanto el personal de programación como el de seguridad, hay una diferencia entre acceso y acceso efectivo, y los trabajadores humanitarios no conseguirán un objetivo práctico si permanecen encerrados en los recintos, sin capacidad o voluntad para salir al terreno.

La *disuasión* supone plantear una contraamenaza, es decir, fundamentalmente, desanimar a los posibles atacantes infundiendo miedo por las consecuencias a las que se pueden enfrentar. Para el personal humanitario, el término se ha convertido a menudo en sinónimo del uso de la protección armada, aunque existen otros elementos de disuasión potenciales y modos más estratégicos de utilizar la protección armada, que se exponen en la sección 3.5.

A pesar de que se han producido avances considerables en el desarrollo conceptual de la gestión de la seguridad para las acciones humanitarias, sigue estando mejor representado en la teoría que en la práctica. Esto se debe, en parte, a que el Sistema de Gestión de la Seguridad de las Naciones Unidas, por ejemplo, está en proceso de instituir reformas de seguridad que se están aplicando en 2010 y 2011, y también a que los cambios en el ámbito del terreno dependen de la contratación, la formación y el desarrollo de capacidades en curso, que pueden tardar años en llevarse a cabo completamente.

Existen otros desafíos como la aplicación del enfoque de *habilitación* en estructuras de misión integradas. En algunos contextos, los objetivos de la misión se centran en las prioridades militares y de seguridad, por lo que es posible que tengan menos tolerancia a los riesgos cuando se trata de actividades civiles. En esos contextos, desarrollar las operaciones con escolta armada, por ejemplo, se ha vuelto más común para los organismos de las Naciones Unidas. Tal y como se plantea en la sección 5, se debe seguir trabajando para abordar el fenómeno de la transferencia del riesgo al personal nacional y a los socios locales, y de las responsabilidades éticas y morales (junto con las responsabilidades prácticas), para asegurar que las necesidades operativas y de seguridad de los actores nacionales se abordan mejor y con mayor coherencia, de manera que puedan seguir desempeñando su papel vital en entornos de seguridad complejos.

2

El entorno de amenaza: desafíos para el acceso seguro y efectivo con fines humanitarios

2.1 Tendencias de seguridad para los actores humanitarios

Por naturaleza, la acción humanitaria se lleva a cabo en entornos dinámicos, complejos e inseguros. Por tanto, actuar ante diversas formas de violencia no es algo nuevo para las organizaciones humanitarias. Sin embargo, los tipos de amenazas a que se enfrentan evolucionan constantemente. En los últimos cinco años, desde que se han ido recogiendo sistemáticamente los datos⁷, se han revelado ciertas tendencias de violencia general contra los trabajadores de ayuda humanitaria. Las estadísticas de incidentes demuestran que, en su mayoría, los ataques contra las acciones de ayuda humanitaria a civiles (que tienen como resultado la muerte, el secuestro o lesiones graves), que han ido en aumento desde finales de los años 90, han empezado a estabilizarse en la mayor parte de los escenarios de ayuda de todo el mundo. Esto puede deberse en gran parte a las mejoras conseguidas en condiciones difíciles por las organizaciones humanitarias en medidas de seguridad y sistemas de gestión de la seguridad por parte de las organizaciones humanitarias, lo que permite una evaluación y mitigación de los riesgos más efectivas por parte del personal en el terreno. No obstante, al mismo tiempo, desde 2005 o 2006, un número reducido de escenarios operativos violentos —de los que encabezan la lista el Afganistán, Somalia y el Sudán— han incrementado el número global de incidentes graves. Esto incluye un número creciente de ataques, tácticas y armas más letales y tecnificadas, y un incremento especialmente pronunciado de secuestros (Stoddard, Harmer, DiDomenico, 2009).

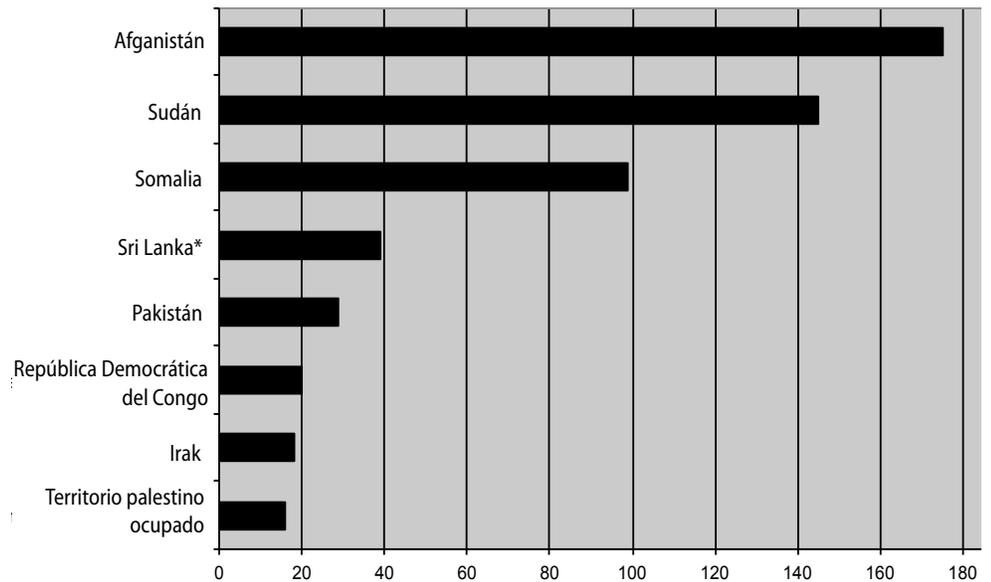
Los secuestros, incluyendo los incidentes en los que se asesina a las víctimas, aparte de los más comunes en los que se acaba liberándolas con vida, sigue siendo el tipo de ataque a los trabajadores humanitarios que más rápido está aumentando, incluso cuando otras tácticas como los robos armados y el bandidismo violento en carretera han disminuido con la aplicación de medidas de seguridad más duras y protectoras por las organizaciones y restringido el movimiento en ciertas áreas. Además, los secuestros han demostrado ser una actividad lucrativa para las bandas criminales, que pueden demandar el pago de rescates a las familias de las víctimas y a las organizaciones, o vender a los secuestrados a los grupos armados militantes. Estos grupos armados, a su vez, utilizan a las víctimas como herramienta de influencia política o como propaganda, o para demostrar poder sobre un cierto territorio o sobre las autoridades. Los trabajadores humanitarios, evidentemente, no son los únicos objetivos de los secuestradores, pero suelen ser uno fácil y visible.

El uso de explosivos pesados (incluso por parte de terroristas suicidas) y de artefactos explosivos improvisados (estáticos, en vehículos y amarrados al cuerpo) para atacar operaciones de ayuda humanitaria y a entidades políticas e internacionales, es la otra tendencia notable. Los ataques se han vuelto más complejos, con el uso de una combinación de atentados suicidas y agresores

⁷ Las estadísticas de incidentes graves citadas en esta sección se obtuvieron de la Base de Datos sobre la Seguridad de los Trabajadores Humanitarios (www.aidworkersecurity.org), un proyecto de Humanitarian Outcomes.

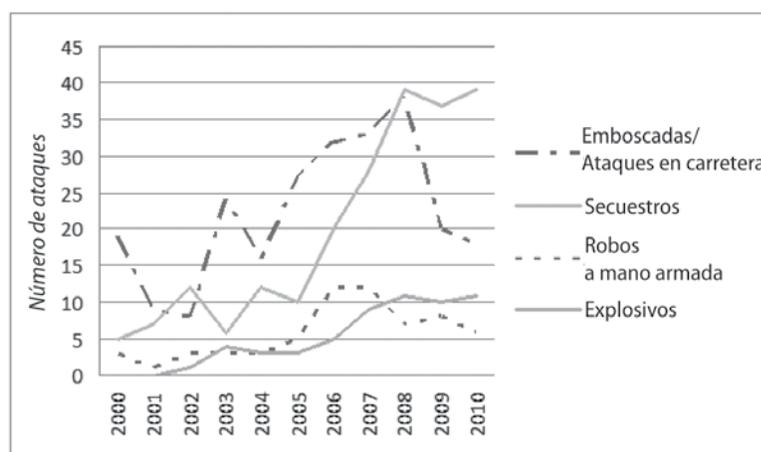
armados, por ejemplo, de ahí que los organismos están introduciendo personal armado en los complejos, como actores disuasorios. Hasta ahora estos métodos han estado limitados básicamente a un número reducido de contextos (por ejemplo, el Afganistán, Irak, el Pakistán o Somalia) que tienen ciertas características de conflicto en común, como se expone en la sección siguiente.

Gráfico 1. Principales ataques contra los trabajadores humanitarios, 2005–2010



* Sri Lanka es un caso excepcional, ya que la mayor parte de las bajas de trabajadores humanitarios fueron efectos colaterales de los intensos bombardeos de las operaciones de combate en el noreste ocurridas entre 2008 y 2009. (Las cifras representan los actos de violencia por separado, no las víctimas individuales).

Gráfico 2. Aumento del número de secuestros y uso de explosivos en ataques a trabajadores humanitarios



2.2 Diferenciación entre los contextos de amenaza

Los países con mayor incidencia de ataques importantes contra los trabajadores humanitarios, como se muestra en el gráfico 1, tienen conflictos armados internos prolongados en los que están implicados grupos armados insurgen-

tes con distintos grados de fragmentación; algunos se enfrentan también a niveles significativos de criminalidad y vandalismo. Cada país, por supuesto, es único por sus dinámicas de seguridad y políticas específicas y por sus actores e historia. No obstante, en general, comparten algunas características, para algunos la dinámica mundial de seguridad del terrorismo internacional y las operaciones de lucha contra el terrorismo después del 11 de septiembre de 2001 han tenido un impacto tal sobre la acción humanitaria internacional, que los organismos de ayuda no han conseguido asimilarla del todo.

2.2.1 Insurgencias internacionalizadas y campañas de contrainsurgencia: Afganistán, Pakistán, Irak y Somalia

El Afganistán, el Pakistán y el Irak son los principales escenarios en los que se llevan a cabo las operaciones de lucha contra el terrorismo dirigidas por los Estados Unidos. Somalia y el Yemen, en cambio, representan una preocupación secundaria pero creciente.

En los países donde los Estados Unidos y sus aliados tienen tropas sobre el terreno (el Afganistán y el Irak), el reto para el personal humanitario se ha convertido en prestar ayuda de modo imparcial y ser percibido como campañas neutrales e independientes en medio de las campañas de estabilización dirigidas por militares con tácticas de contrainsurgencia. La doctrina de la contrainsurgencia se centra en la población en vez de en las fuerzas enemigas (de modo que estas últimas son capaces de dispersarse y reagruparse para atacar en otro lugar), y por tanto considera prestar servicios y asistencia para ganarse el corazón y el alma de la población local y “estabilizar” las áreas circundantes. Cuando los militares proporcionan asistencia, las acciones de ayuda pasan a ser actividades militares y por ende pueden convertirse en objetivos militares legítimos según el pensamiento de los beligerantes. Los trabajadores humanitarios tradicionalmente independientes son, por extensión, más vulnerables a convertirse en objetivos similares, ya sea porque colaboren directamente con la campaña de contrainsurgencia o simplemente porque se los asocia a ella.

Con respecto al bando insurgente, los elementos globales insurgentes (como Al Qaeda) en estos países presentan un tipo distinto de amenaza para la acción humanitaria que las contrapartes locales o nacionales (por ejemplo, talibanes, TTP o Al-Shabaab). Al tener objetivos políticos más amplios, tienen tendencia a considerar a todas las entidades internacionales occidentales como enemigos, y a mostrarse menos interesados en negociar sobre el acceso con los trabajadores humanitarios a título individual. Esto explica por qué en algunas instancias en el Afganistán y en Somalia, tan pronto las fuerzas opositoras locales ganan terreno y empiezan a consolidar el control sobre algunos territorios, paradójicamente las posibilidades del personal humanitario para negociar un acceso seguro a estos espacios se vuelven cada vez más reales. El cese de los combates supone el restablecimiento de un semblante de ley y orden, y el grupo opositor en ese momento tiene interés en ser percibido como el proveedor de servicios a la población. Cuanto más local sea el grupo en control, mayores serán las probabilidades de que tenga esa motivación.

La Yihad internacional tiende a estar mucho más motivada en el plano ideológico y menos orientada a las necesidades de las poblaciones locales.

Las insurgencias locales refuerzan también su legitimidad y poder con respecto al gobierno al estar abiertas a negociar el acceso con proveedores de ayuda internacionales. Los ataques con aviones no tripulados en el Afganistán y el Pakistán que han matado a algunos de los líderes con más experiencia de la oposición, de alguna manera han complicado más aún el contexto de seguridad para las futuras operaciones humanitarias. Los que ocupan el lugar de los líderes anteriores suelen ser más jóvenes, tener menos experiencia y ser más radicales, lo que dificulta la negociación y aumenta la fragmentación entre la oposición.

En Irak, los ataques a los trabajadores humanitarios disminuyeron radicalmente tras los importantes bombardeos del año 2003 contra las Naciones Unidas y el CICR. Eso y muchos otros incidentes provocaron una retirada significativa de trabajadores humanitarios internacionales, tras la cual muchos organismos se instalaron en Jordania para gestionar a distancia los programas. (Se ha producido una cierta redistribución del personal de ayuda en el último año, pero las operaciones humanitarias internacionales continúan siendo de bajo perfil y circunscritas). Se está percibiendo una reducción similar en las cifras totales de incidentes violentos que afectan a trabajadores humanitarios en Somalia desde el año 2010, sencillamente porque hay menos acciones de ayuda internacionales a las que atacar presentes en el terreno (y, consecuentemente, se atienden menos necesidades humanitarias).

2.2.2 Impedimentos de acceso de los gobiernos anfitriones y amenaza de violencia colateral: territorios palestinos ocupados, Sri Lanka

El conflicto sobre el estado de los territorios palestinos ocupados, Cisjordania y la Franja de Gaza, es una cuestión central en las relaciones mundiales que tiene implicaciones políticas de largo alcance. En estos territorios las amenazas directas a los trabajadores humanitarios son relativamente reducidas, pero debido a los períodos de gran hostilidad entre las fuerzas israelíes y Hamas, en ocasiones los riesgos han sido considerables. La mayoría de los incidentes en el pasado se ha producido por violencia colateral —fuego cruzado y bombardeos—; por ejemplo, durante la operación de combate “Plomo Fundido” lanzada por Israel contra Gaza entre diciembre de 2008 y enero de 2009.

Los desafíos mayores para la acción humanitaria en los territorios palestinos ocupados son los impedimentos políticos para el acceso humanitario, que se exponen en la sección 4 *infra*. Sri Lanka, de igual manera, tiene un gobierno fuerte que continúa restringiendo los movimientos y el acceso de los actores humanitarios, que fueron particularmente vulnerables a los daños colaterales derivados de la ofensiva militar central de Sri Lanka contra los Tigres de Liberación del Eelam Tamil (TLET) en 2008 y 2009 (así como a secuestros y reclutamiento forzado por parte de las fuerzas rebeldes).

2.2.3 Entornos sin ley, amenazas difusas: República Democrática del Congo, Chad

A un menor nivel en la escala de la violencia contra los trabajadores humanitarios, la República Democrática del Congo y el Chad representan desafíos más “tradicionales” para la acción humanitaria. La presencia de tropas extranjeras en estos casos consiste (o consistía hasta hace poco, en el caso del Chad) en misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, las cuales proporcionan seguridad en el área y protección que muchos miembros de la comunidad humanitaria aceptaban, a menudo a su pesar, pero que al hacerlo se volvían dependientes. Depender de estas fuerzas limita inevitablemente el acceso a las áreas a las que dichas fuerzas pueden viajar por sí mismas, ya sea por la limitación de capacidad de las fuerzas para proveer acompañamiento o por el nivel de aceptación o amenazas que experimenten en una zona determinada. Las amenazas a los trabajadores humanitarios proceden de múltiples grupos armados y elementos criminales con vínculos complejos entre ellos; adicionalmente, grandes áreas geográficas carecen de una aplicación efectiva de la ley o de un control gubernamental significativo. Además, la disminución o retirada planeadas de las fuerzas de mantenimiento de la paz, en particular la reducción de la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT), representan para los trabajadores humanitarios el desafío de proveer seguridad al personal, a las operaciones y a los beneficiarios civiles de la ayuda una vez retiradas las tropas. Este mismo problema afecta a los organismos de las Naciones Unidas y a algunas ONG internacionales en el Irak, que se han apoyado fuertemente en las tropas norteamericanas allí desplegadas. Los Mecanismos Policiales Basados en la Comunidad introducidos en Chad como intento de contrarrestar las amenazas criminales y el bandolerismo se exponen en la sección 3.

El Sudán (Darfur) es un caso especial, en la medida en que comparte ciertas características presentes en cada una de las categorías anteriores pero no otras. Las autoridades del Sudán restringen el acceso de la población a la ayuda internacional en algunas áreas y llevan a cabo expulsiones de organizaciones y de personal humanitarios por motivos políticos. La tensa relación del gobierno con occidente⁸ y sus sospechas de los actores humanitarios internacionales reflejan su preocupación en términos de soberanía y de dinámicas geoestratégicas y político-culturales del escenario internacional después del 11 de septiembre de 2001. Adicionalmente, Darfur cuenta con numerosos y fragmentados actores armados no estatales y bandas criminales que actúan con impunidad en partes de la vasta región, lejos del alcance de cualquier presencia oficial o de seguridad.

Por último, donde están en juego los intereses políticos o militares internacionales, como sucede en diversos contextos examinados en el estudio, una experiencia constante de los actores humanitarios es que sus necesidades operativas, incluyendo la reivindicación de recursos materiales y logísticos, pasa

⁸ En particular, después de la encausación del presidente por crímenes de guerra por la Corte Penal Internacional, a favor de los cual se sospechaba que habían confabulado los grupos no gubernamentales humanitarios y de derechos humanos.

continuamente a un segundo plano frente a los objetivos políticos y militares o estratégicos.

2.2.4 *Otros entornos de seguridad complejos y amenazas emergentes*

Existen otras amenazas, por supuesto, que podrían plantear potencialmente retos iguales o mayores que los antedichos para el acceso humanitario y la seguridad en el futuro. Las actividades criminales transnacionales como el narcotráfico (como en Colombia, que también se enfrenta a una oposición política armada) o la violencia urbana y la actividad criminal (como en Haití y Papua Nueva Guinea) no tienen objetivos políticos o una cadena de mando clara con la que se pueda establecer un diálogo; solamente tienen motivaciones económicas y de poder difusas. Estas amenazas pueden demostrar ser todavía más graves e intratables que las que actualmente preocupan a los miembros de la comunidad humanitaria, pero hasta la fecha no se ha calculado con exactitud una cifra comparable de vidas perdidas.

2.3 Vulnerabilidades intrínsecas de la comunidad humanitaria

Además de las amenazas externas en los entornos operativos, los trabajadores humanitarios son conscientes de que deben enfrentarse a ciertas debilidades inherentes a su naturaleza, o lo que algunos llaman “riesgos autogenerados”. Aunque cualquier organismo de ayuda individual o miembro del personal puede comportarse de tal modo que ponga en peligro la seguridad, otros atributos de la comunidad de ayuda en forma exagerada pueden suponer un desafío.

2.3.1 *El problema de la identidad: la cara occidental de la ayuda humanitaria internacional*

Si los actores humanitarios internacionales en algunos de estos escenarios se ven atrapados en una gran contienda geopolítica ente los poderes occidentales contra un movimiento insurgente yihadista mundial, posiblemente se encuentren en peligro desde el principio por sus orígenes y orientaciones mayoritariamente occidentales. El concepto de acción humanitaria *inter arma* por parte de actores imparciales, consagrado por los Convenios de Ginebra, sigue siendo el marco normativo para las acciones humanitarias realizadas de parte de las poblaciones civiles en tiempos de guerra y una herramienta potente y útil. De hecho, su relevancia universal queda patente en las respuestas de los trabajadores humanitarios nacionales en una amplia variedad de escenarios (véase la sección 5). Adicionalmente, muchas culturas no occidentales tienen una fuerte tradición de donaciones caritativas, en especial en la cultura islámica. Sin embargo, la comunidad humanitaria internacional predominante en estos escenarios se percibe como si fuera principalmente de origen occidental. Por ello requiere un esfuerzo activo y concienzudo para demostrar de forma localmente apropiada la relevancia práctica y los beneficios concretos de los esfuerzos humanitarios para que no se malinterprete como herramienta o extensión del poder cultural o político occidental. En algunos entornos

no resulta una labor sencilla. Como declaró un trabajador humanitario en el Sudán, “para gobiernos como el de Jartum, no es solo una cuestión de percepción, es una convicción de en lo que se ha convertido el trabajo humanitario. En Darfur, el gobierno considera a la acción humanitaria y los derechos humanos como construcciones occidentales que les son impuestas”.

2.3.2 Identidades políticas y religiosas de algunos actores humanitarios

Debido a la naturaleza dual de las Naciones Unidas, como actor político y humanitario, las agencias humanitarias tienen más dificultades que otras entidades para proyectar una imagen neutral. El papel político de las Naciones Unidas, en muchos de los entornos más conflictivos las ha colocado directamente en el campamento occidental, donde son percibidas como un objetivo prominente y legítimo (Al Qaeda, al igual que los elementos yihadistas nacionales en diferentes países han considerado a las Naciones Unidas como un blanco enemigo en más de una ocasión). En parte por esta razón, las políticas de las Naciones Unidas han obligado a sus organismos de ayuda humanitaria a adoptar una postura altamente protegida, que algunas otras organizaciones de ayuda humanitaria han conseguido evitar. Las afiliaciones religiosas pueden crear otro tipo de riesgo, en particular cuando los elementos yihadistas a nivel nacional o las poblaciones locales son sensibles a la posibilidad de proselitismo. Al-Shabaab, por ejemplo, ordenó recientemente el cese de las operaciones de diversas organizaciones religiosas en el centro y en el sur de Somalia bajo la ausación de divulgar propaganda cristiana. También se adjudicaron cargos de proselitismo por parte de los responsables de una serie de incidentes de seguridad que afectaron a actores humanitarios en el Afganistán.

2.3.3 Desarrollo frente a instancias humanitarias y perfiles de competencias

Otra cuestión recurrente citada por los entrevistados es la dificultad a la que se enfrentan los organismos de ayuda internacional cuando pasan de una orientación de reconstrucción o desarrollo a otra basada más en las emergencias humanitarias o en el conflicto, cuando se deteriora la situación. Para los organismos de las Naciones Unidas y otros esto puede suponer comenzar con una presencia débil sobre el terreno en las afueras de la capital y carecer de las capacidades y experiencia adecuadas, incluyendo un análisis de seguridad para los contextos humanitarios. Abordar estas carencias mediante un cambio importante del personal lleva consigo sus propias dificultades.

2.3.4 Integrar la gestión de la seguridad en las misiones políticas y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Una preocupación citada por el personal de los organismos de las Naciones Unidas en el Sudán y en la República Democrática del Congo fue el impacto de la integración de la capacidad de la gestión de la seguridad sobre el terreno a la estructura de la misión. Los entrevistados comentaron que el enfoque del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sobre aspectos de seguridad

no refleja el enfoque de habilitación para apoyar las operaciones humanitarias y salvar vidas. Como resultado, el personal de seguridad de las misiones tiende a dar prioridad a las actividades políticas y militares y a tolerar poco riesgo para el trabajo de las Naciones Unidas fuera de la misión. Los organismos humanitarios de las Naciones Unidas sostienen que las restricciones impuestas sobre su movimiento por parte de la misión limitan su capacidad de cumplir sus objetivos. En la zona oriental de la República Democrática del Congo, los entrevistados destacaron que, debido a su limitada presencia sobre el terreno, el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas tiene comparativamente una capacidad limitada para realizar evaluaciones para reducir una fase de seguridad o para abrir un camino designado previamente como “no de paso” (marcado en rojo)⁹. El requisito de que los organismos de las Naciones Unidas se desplacen con escoltas armados y la dependencia de las misiones para que proporcionen patrullas aéreas y terrestres tienen implicaciones a corto y a largo plazo. A corto plazo, el acceso para el personal de las Naciones Unidas se ve fuertemente limitado y en aquellos casos en los que se consigue, las misiones que tienen escoltas armados tienen una fuerte sensación de que los organismos de ayuda operan de acuerdo con las prioridades de la misión, en vez de con la evaluación imparcial e independiente de la necesidad de ayuda humanitaria. A largo plazo, el aumento de la dependencia de los organismos de ayuda de los recursos del mantenimiento de la paz amenaza con incrementar los problemas de acceso a partir del momento en que las misiones deben reducirse y retirarse.

Esta sección pretendía mostrar una visión amplia del nivel de riesgo actual y de la complejidad a la que se enfrentan las operaciones humanitarias en los escenarios menos seguros. Aunque determinar con precisión hasta qué punto la presencia humanitaria se ha contraído como resultado de la violencia es difícil, lo que sí que está claro es que en estos escenarios de alto riesgo el alcance del acceso humanitario se ha reducido, los movimientos se han visto enormemente limitados, los resultados y la calidad de la ayuda han sido más difíciles de controlar y las operaciones de ayuda que pueden continuar se han vuelto más complejas y más caras. En este contexto de retos y amenazas, los actores humanitarios han intentado desarrollar nuevas prácticas y adaptaciones operativas para mantener o recuperar el acceso seguro a poblaciones afectadas por conflictos. Actualmente puede encontrarse orientación sobre la gestión de la seguridad operativa en diversas publicaciones y literatura gris en la esfera humanitaria¹⁰. Este trabajo ha constituido la base de investigación

⁹ La zona oriental de la República Democrática del Congo, por ejemplo, está marcada por caminos “rojos”, “amarillos” y “verdes”, determinados por la Misión de Estabilización en la República Democrática del Congo (MONUSCO) y el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas. Para los organismos de las Naciones Unidas, los caminos rojos requieren escolta armada de la MONUSCO; los amarillos requieren una autorización de seguridad, convoy de dos coches y comunicaciones que cumplan unas normas mínimas operativas de seguridad. Los vehículos particulares solo pueden circular por caminos verdes. En Kivu del Norte, la OCAH determina que aproximadamente el 95% de los caminos se marcan en rojo en cualquier momento.

¹⁰ Por ejemplo, Security Risk Management: NGO Approach de InterAction (Schafer, 2010); Good Practice Review on Operational Security Management in Violent Environments, de HPN (Red de Prácticas Humanitarias), 2010; Staying Alive: Safety and Security Guidelines for Volunteers



para este estudio. No obstante, el objetivo más inmediato de este informe es proporcionar y explicar los desarrollos e innovaciones recientes que pueden encontrarse sobre el terreno y, donde sea posible, sintetizar las lecciones operativas, como en la sección siguiente.

in Conflict Areas, de CICR (CICR, 2006); Stay Safe: The International Federation's Guide for Security Managers, de FICR (FICR, 2007); NGO security collaboration guide, de ECHO (2006); y muchas más.

3

Buenas prácticas para conseguir y mantener el acceso a entornos de alto riesgo

Esta sección describe las prácticas empleadas actualmente por los proveedores de ayuda que han demostrado ser de utilidad para trabajar en las condiciones de seguridad más exigentes. El objetivo es subrayar los ejemplos de buenas prácticas y soluciones operativas innovadoras, aunque sin entrar en detalles específicos, por motivos de seguridad, sobre los actores individuales y las ubicaciones.

Las prácticas descritas se dividen en:

- Enfoques basados en la aceptación;
- Acceso negociado;
- Estrategias de gestión desarrolladas o localizadas;
- Enfoques de bajo perfil;
- Medidas de protección;
- Medidas de disuasión; y
- Otras medidas operativas relacionadas con la gestión de la seguridad, la coordinación y la preparación.

El orden y categoría de las prácticas y las prácticas mismas no se excluyen mutuamente; de hecho, por lo general, suelen combinarse con distintos niveles de intensidad en función del tipo de actor de la ayuda y el escenario de las operaciones. El estudio concluyó que la mayoría de las organizaciones humanitarias que operan en los entornos más peligrosos han recurrido cada vez más a dos medidas específicas combinadas: *a*) operaciones muy locales con personal exclusivamente de la zona más inmediata, y *b*) una instancia de bajo perfil. La primera medida aumenta la aceptación y la familiaridad en la comunidad local, y la segunda protege contra la orientación oportunista por parte de los beligerantes a nivel nacional y de posibles atacantes en los caminos y áreas poco transitados o conocidos. La excepción notable a esta práctica es el CICR (y cada vez más algunas ONG internacionales), que ha hecho inversiones significativas para fomentarla capacidad e incluir horas del personal para negociar garantías de seguridad y que, como función de dicho acceso negociado, mantiene una presencia visiblemente identificable.

ENFOQUE DE ACEPTACIÓN

Construir y cultivar activamente buenas relaciones y consentimiento como parte de una estrategia de gestión de la seguridad con las comunidades locales, las partes en conflicto y otras partes implicadas relevantes, así como obtener su aceptación y consentimiento para la presencia y el trabajo de la organización humanitaria.

3.1 Enfoques activos basados en la aceptación

Las organizaciones humanitarias pueden buscar una seguridad basada en la aceptación para su personal y sus actividades de diversas maneras dentro del espectro que abarca desde un modo predeterminado de aceptación pasiva (es decir, evitando cualquier asociación con actores políticos o militares u otras entidades internacionales) hasta una postura de aceptación activa que implica estrategias proactivas de divulgación, o hasta la negociación humanitaria directa para el acceso y garantías de seguridad. Como la negociación humanitaria requiere más técnicas y capacidades de las que se suelen encontrar entre los organismos que operan sobre el terreno, esta cuestión se desarrolla en el apartado 3.2.

Un descubrimiento importante de la investigación fue que, generalmente, cuanto más diligente y activa sea la organización en sus esfuerzos de aceptación, y cuanto mayor sea la capacidad de comunicar y negociar con todas las partes, mejor acceso y seguridad se conseguirán. Aunque es obvio que donde existen restricciones predominantes al acceso —como restricciones impuestas por el estado anfitrión o un conflicto activo permanente— el acceso estará lejos de ser óptimo, en general la observación antedicha resultó ser cierta en distintos escenarios. Se deben tener en cuenta dos limitaciones críticas con respecto a la necesidad de aceptación:

1. En los entornos más peligrosos (incluyendo los entornos altamente criminalizados) es poco probable que cualquier organización pueda confiar exclusivamente en la seguridad basada en la aceptación; y
2. El requisito previo fundamental para la aceptación es la competencia en la entrega humanitaria y la capacidad de cumplir los compromisos y demostrar resultados tangibles para los beneficiarios.

Inversiones institucionales en comunicaciones y estrategias y estructuras de extensión. En general, una organización de ayuda internacional dedica más tiempo y esfuerzo a crear sus mensajes y su imagen pública para sus donantes, los medios de comunicación internacionales y el público en general que a las comunidades y actores clave en el lugar de sus operaciones. Las organizaciones que se han ganado la aceptación en entornos de seguridad complejos generalmente adjudican ese logro a sus esfuerzos tangibles; considerando la aceptación como resultado de la cantidad de trabajo constante que han realizado para buscar activamente audiencias locales y comunicar los mensajes clave, así como para escuchar y absorber la retroalimentación.

Equipos de extensión. En la forma más avanzada de capacidad institucional para divulgar y comunicar, percibida por los investigadores en el terreno, la organización empleó un equipo de extensión o de enlace de miembros especializados y expertos. Cada uno de ellos —funcionarios del gobierno, oficiales militares, líderes religiosos, ancianos de la comunidad y otros actores no estatales— tenía términos de referencia destinados exclusivamente a la vinculación con una parte concreta. Esa función de extensión —“viajar y hablar”— abarcaba todo el espectro de trabajo para esos profesionales. Su contexto y experiencia dentro de sus áreas de especialidad les permitió desempeñar una función analítica y un papel de enlace práctico.

Consultas locales en curso. Las reuniones regulares y frecuentes o las conversaciones bilaterales se mantienen con actores clave miembros de la población para comunicar la misión, los valores, el trabajo pasado y actual y los objetivos de la organización, así como para recibir retroalimentación y conocer las prioridades. El CICR en el Afganistán fue capaz de llegar a más de 10.000 personas con su mensaje en el curso de un año, mediante 500 reuniones independientes. Muchas otras entidades de ayuda celebraron pocas reuniones o incluso ninguna. Los aspectos que resulta útil resaltar de estas consultas son la antigüedad de la presencia de la organización y su compromiso con el

**“GANARSE” EL ESPACIO
HUMANITARIO MEDIANTE
UN BUEN PROGRAMA**

“No se entra y se declara un espacio humanitario; se entrega y se gana el espacio. No se puede basar en principios retóricos; tiene que basarse en una entrega constante”.

Declaración de un trabajador humanitario en Colombia

área, los logros pasados y la programación demostrada sobre fuertes principios (independencia, neutralidad e imparcialidad). Por su parte, las Naciones Unidas pueden necesitar aumentar su enfoque en el diálogo en el plano local (en particular con grupos locales, políticos y líderes alternos) para tratar cuestiones relacionadas con el acceso y garantizar la cobertura efectiva de la población afectada. Sin embargo, dada la estructura y el enfoque general de las Naciones Unidas, que suelen dar prioridad al diálogo en el plano nacional e internacional, esto supone un reto potencial.

Medición del éxito de aceptación. Muchas organizaciones afirman que practican la estrategia de aceptación aunque no tienen una manera tangible de evaluar si sus esfuerzos tienen algún efecto. Sumado a los ejemplos concretos de comunidades que protegen a la organización mediante la intervención con los beligerantes en su nombre o la advertencia de amenazas potenciales, el uso de encuestas de percepción puede servir como indicador práctico útil. Esas encuestas han empezado a emplearse algunas ONG internacionales en la República Democrática del Congo, el Afganistán y el Pakistán para comprobar qué percepción y aceptación se tiene de ellas en cada comunidad donde trabajan. Tales encuestas pueden ser una herramienta para aprender más sobre la población local, así como para evaluar el éxito de estrategias de aceptación, identificar deficiencias y corregir percepciones erróneas antes de que conduzcan a riesgos de seguridad.

Asociaciones positivas y asociaciones estratégicas. En la búsqueda de aceptación, los trabajadores humanitarios internacionales tienden a hacer hincapié en su independencia de partes tales como grupos militares o políticos, pero también tienden a prestar menos atención a las posibilidades de asociaciones positivas con entidades conocidas por la comunidad y en las que confía. Unas pocas experiencias sobre el terreno demuestran que la aceptación mejoró por el apoyo de una organización o con la asociación con entidades en las que confía la población, incluyendo una ONG local o una internacional con una amplia trayectoria en el área y una buena credibilidad. Las personas a las que se consultó sugirieron que la aceptación también puede conseguirse mediante acuerdos similares con una organización religiosa aceptada. En algunos lugares, las organizaciones intergubernamentales regionales como la Unión Africana (y las organizaciones subregionales africanas), la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) o la Liga Árabe pueden desempeñar un papel muy útil como interlocutores. No obstante, dada la naturaleza política de esas organizaciones, las decisiones de participar en los asuntos de índole humanitaria deben tomarse caso por caso. (En otras instancias distintas no se hizo un uso total de intermediarios dispuestos ni se explotaron otras asociaciones potencialmente muy útiles).

Copropiedad comunitaria. Un organismo de las Naciones Unidas en el Afganistán ha demostrado el éxito en términos de aceptación mediante el uso de una fórmula para proyectos en los que la comunidad provee un tercio de los recursos, el ministerio gubernamental otro tercio y el organismo el tercio restante. Esto puede poner a prueba el compromiso de una comunidad

para proteger el proyecto, pero es posible que solo sea apropiado para los programas del tipo de más desarrollo: el enfoque de trabajar directamente con el gobierno en contextos altamente conflictivos debe gestionarse con cuidado para que no sea percibido como falta de independencia.

Memorandos de entendimiento comunitarios. Una ONG internacional, también en el Afganistán, utiliza un equipo de extensión en lugares nuevos en los que desea empezar a trabajar para establecer unas bases para un memorando de entendimiento que firmará con cada comunidad como condición previa del programa. El memorando de entendimiento estipula el papel y las responsabilidades de ambas partes (para las ONG internacionales consiste en “programar correctamente y comportarse”. Para la comunidad consiste en “alertarnos cuando haya peligro, cuando haya que usar un perfil bajo o cuando haya que retirarse”).

Ayudar a la comunidad anfitriona en una respuesta sobre el terreno. Una medida de buenas prácticas identificada en Chad y utilizada también en otros contextos es asesorar y apoyar a la comunidad anfitriona y a la población refugiada y desplazada internamente que esté directamente afectada. Esto se debe tanto a que la población anfitriona circundante puede tener también necesidades vitales, como a que puede ser una manera de incrementar la aceptación dentro del mismo grupo que puede actuar como fuente de protección.

Transmisión local y materiales publicados. Las medidas de aceptación de algunos actores en la República Democrática del Congo incluyen la distribución de folletos en swahili y francés, así como de fotos y tiras cómicas, y la emisión de mensajes por la radio. Los mensajes están redactados de manera sencilla y clara para explicar lo que hace el organismo. Una ONG internacional en otro escenario destacó los buenos resultados en la promoción de una imagen positiva entre la población local cuando adquirió tiempo de emisión en la televisión local y rodó un documental o “infomercial” sobre la ONG internacional y sus programas.

Medidas de no-asociación. A pesar de la necesidad de medidas de aceptación activas, los beneficios de no asociarse resultan evidentes en diversos entornos de conflicto. Las pocas ONG internacionales que mantienen operaciones en el centro y en el sur de Somalia con algún grado de aceptación comparten ciertas características: no reciben fondos norteamericanos y la mayoría podrían definirse como laicas. Algunas ONG internacionales en la República Democrática del Congo se han beneficiado del incremento de su visibilidad y de la distinción de sus vehículos de los blancos de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas al haberlos pintado de otros colores.

Desoccidentalización y diversificación. En un intento por hacer frente a las asociaciones occidentales de asistencia, algunos Estados anfitriones, incluidos el Sudán y el Chad, han iniciado políticas de nacionalización para incrementar la representación de organizaciones nacionales y de personal nacional en la gestión o en la participación en el esfuerzo de la ayuda. En términos de política, los organismos de ayuda apoyan los esfuerzos (independientemente

de la presión del estado anfitrión) para incrementar las responsabilidades, la creación de capacidad y la formación de socios locales y de personal nacional. Los organismos humanitarios señalan que el personal nacional tiene a menudo más “aceptación” de cara a los funcionarios del gobierno (incluyendo, en ocasiones, un acceso mejor). Sin embargo, los organismos destacan también que en las etapas iniciales del proceso de nacionalización existe el riesgo de que se reduzca la calidad y la velocidad del servicio por el tiempo que requiere la adquisición de la capacidad técnica del personal nacional y los socios locales. Asimismo, en ocasiones plantea retos para el mantenimiento de los principios de imparcialidad y neutralidad. Como respuesta al programa de nacionalización, una ONG en Darfur desarrolló una serie de principios para guiar su compromiso con esa política (Tearfund, 2009):

- Dar prioridad al desarrollo personal y profesional de los trabajadores nacionales.
- Contratar solo a personal internacional cuando la experiencia y las capacidades requeridas no estén disponibles en el norte del Sudán y cuando se esté dispuesto y se tenga capacidad de justificar la necesidad de todo el personal internacional si lo ponen en duda las autoridades.
- Cuando sea posible y proceda, tratar de trabajar mediante o con los ministerios gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil locales para incrementar la capacidad y propiedad local y nacional de la asistencia. Si es posible, equilibrar esto con el desarrollo del entendimiento y la garantía del cumplimiento de los principios de neutralidad e imparcialidad.
- Tener un plan de salida acordado previamente para todas las actividades en todos los emplazamientos, lo que incluye la creación de capacidad, con niveles e indicadores de actuación claros de individuos, grupos comunitarios, organizaciones locales y ministerios competentes y, cuando sea necesario, traspasar las actividades al organismo más apropiado para su mantenimiento a largo plazo en su retirada.
- Trabajar de conformidad con el principio de que la entrega de asistencia basada en las necesidades a poblaciones afectadas por desastres tendrá prioridad frente al desarrollo de capacidad local para entregar asistencia, incluyendo la capacidad del gobierno local para prestar servicios.
- Coordinar de cerca la acción y los asuntos humanitarios con el Foro de ONG internacionales, la OCAH, los organismos de las Naciones Unidas, los grupos del sector de coordinación y la Comisión de Ayuda Humanitaria.

3.2 Negociar el acceso

La inmunidad a los ataques no está garantizada ni siquiera cuando una organización tiene un buen nivel de aceptación de la comunidad local, y especialmente en situaciones fluidas, en las que los actores no locales puede que hagan uso de la fuerza. La negociación efectiva del acceso seguro en conflictos

violentos requiere, en palabras de uno de los entrevistados, “hablar con todos los que tienen un arma”. Para llevarlo a cabo de manera efectiva se requieren habilidades, experiencia y capacidades avanzadas, pero ha demostrado ser la herramienta principal para aquellas organizaciones, en particular el CICR, que han obtenido y mantenido el acceso seguro a ubicaciones de alto riesgo¹¹. También resulta de gran ayuda para la dirección de la sede favorecer los contactos entre los grupos de la diáspora que tienen vínculos con actores dentro de los países en cuestión.

Identificar un interlocutor o intermediario apropiado para iniciar las negociaciones. Una ONG internacional regresó con éxito a un país, del que se había retirado tras un ataque letal, siguiendo una serie de pasos deliberados. En primer lugar consultó previamente a los miembros del personal nacional en el país, a otros contactos locales fiables y a una organización internacional de confianza para identificar y acordar con una persona con las conexiones adecuadas que transmitiera a los dirigentes insurgentes su deseo de regresar, su misión y objetivos y las actividades que pretendía llevar a cabo. El siguiente paso fue reunirse en persona con los representantes designados de la oposición para discutir sobre el programa propuesto en términos prácticos. Al mismo tiempo, la organización estaba en contacto con el gobierno anfitrión y fue transparente en todo momento con las partes respecto a todos aquellos con los que estaba manteniendo contacto. Una vez la dirección a nivel nacional dio luz verde, la organización empezó a establecer contactos con los interlocutores en el plano local en las áreas donde pretendía volver a establecerse

En cambio, otra organización ya presente en el terreno cuando cambió el entorno de seguridad llevó a cabo sus negociaciones de acceso de forma contraria: estableció sus contactos y acuerdos de negociación para la presencia ya existente con los interlocutores locales, y luego con los niveles más altos.

Negociar la seguridad con las autoridades anfitrionas. Como se verá con más detalle en la sección 4, el acceso a menudo puede verse restringido o complicado por los gobiernos anfitriones o las autoridades militares. El acceso negociado es una herramienta importante al respecto; con frecuencia los organismos de las Naciones Unidas y las ONG internacionales no toman parte estratégicamente con estos actores o “retroceden” en asuntos en los que de hecho hay posibilidad de flexibilidad y diálogo.

Como ejemplo de negociaciones de acceso estratégicas, las Naciones Unidas han desarrollado un “Marco de acceso con fines humanitarios” con el Gobierno de Unidad Nacional y el Gobierno del Sudán del Sur. Esto se considera particularmente importante en el período previo y posterior al referéndum sobre la independencia. Otro ejemplo de búsqueda de un enfoque más flexi-

¹¹ Una buena parte de la orientación y el foco de la investigación ha girado en torno a la negociación humanitaria, incluyendo documentos recientes como Handbook on Humanitarian Access and Humanitarian Access Field Manual, del Departamento Federal Suizo de Asuntos Exteriores (en prensa). Este informe tiene en consideración ese trabajo y destaca en estas páginas los hallazgos de la investigación de campo para este estudio en términos de aplicaciones prácticas por parte de los actores humanitarios sobre el terreno.

ble a la imposición de escoltas estatales armados se produjo en el Pakistán, donde algunos organismos fueron capaces de acordar que la policía proporcionara un escolta armado oculto, sentado dentro de un vehículo sin identificación que acompañaría a los vehículos sin identificación de la organización. Este “escolta armado de bajo perfil” deja de ser una medida disuasoria y se convierte en una de protección (a ojos de las autoridades), y desde el punto de vista de las organizaciones de ayuda es un modo de satisfacer a las autoridades, sin presentarse ellos mismos como un blanco más visible.

En un caso de mayor alcance, para evitar tener guardias armados y escoltas móviles, las ONG internacionales en Darfur del Norte negociaron con las autoridades locales y la policía local aumentar las medidas de seguridad en el área, desde las aldeas y los pueblos, en toda la comunidad¹². Esto implicó:

- Instalar puntos de observación;
- Incrementar las patrullas de vigilancia (de día y de noche) en aldeas y pueblos;
- Mejorar el tiempo de reacción ante los incidentes (Fuerza de Reacción Rápida), es decir, mejorar la comunicación entre los puntos de control, la movilidad, etcétera;
- Establecer puntos de control en la entrada principal y puntos de salida de las aldeas y pueblos;
- Ampliar las “áreas sin armas”;
- Tener un centro de atención para el contacto regular, intercambio de información y supervisión entre las autoridades y la comunidad humanitaria;
- Mantener reuniones regulares con el comité de seguridad del gobierno del Sudán y con la Comisión de Asistencia Humanitaria; y
- Tener patrullas móviles, en vez de escoltas armados, en las carreteras.

Aumentar la comunicación regular con las autoridades en el plano local.

El contacto y la comunicación constante con las autoridades son importantes no solo para las relaciones de negociación efectivas, sino también porque las condiciones de seguridad pueden cambiar a diario, y las autoridades tienen más oportunidades de ser flexibles si el diálogo es constante.

“Equipos de acceso”. El equipo de acceso dirigido por la OCAH en Cisjordania se estableció para proporcionar asistencia a demanda para los organismos de las Naciones Unidas y ONG internacionales que se enfrentaban a problemas y bloqueos de los movimientos del personal y de los bienes en los puntos de control (algo que sucede a diario). Mientras que algunas de las ONG internacionales mayores tienen sus propios interlocutores de acceso, la mayoría de las 137 ONG internacionales registradas se apoyan en el equipo de acceso de la OCAH, por su conocimiento y contactos en el gobierno central y en los puntos de control. El marchamo de las Naciones Unidas y el hecho de

¹² Propuesta no publicada de una ONG internacional para el gobernador (wali) de Darfur del Norte para incrementar la seguridad en el área, 2009.

que constituye un punto central unificado para la “promoción de bajo nivel” ha hecho que el equipo de acceso sea una innovación muy útil para facilitar las operaciones humanitarias. (Sin embargo, cuando hay peticiones de ONG internacionales u ONG no registradas, la posición del equipo es mucho más débil).

Identificar y explotar las oportunidades y ventanas temporales de acceso. Esto puede permitir una mayor flexibilidad, innovación y variación de las estrategias desde una localidad a otra. Incluye mecanismos de respuesta rápida preparados para operaciones de entrada y salida rápidas, aprovechando momentos de calma temporales o identificando áreas dentro de una región amplia designada como zona de alto riesgo que podría degradarse. Esta alteración puede ser una forma de facilitar el acceso humanitario a poblaciones vulnerables sin hacer uso de escoltas armados.

Hacer a los individuos con experiencia en seguridad contextualizada parte de los equipos avanzados y de las evaluaciones. En la respuesta temprana al terremoto de Haití, el Equipo de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre (UNADC) incluyó a un miembro con experiencia en seguridad que había trabajado recientemente en Haití y que contaba con una red de contactos útil, lo cual demostró ser muy valioso para la acción rápida y efectiva para evaluar los riesgos e incorporar este análisis a las recomendaciones generales del Equipo.

Líneas rojas y reglas básicas. En algunos contextos, las “reglas básicas” coordinadas tratan de asegurar que las negociaciones sobre el acceso y otras cuestiones relacionadas con la participación en un contexto local, como pagar los cargos por registro y los impuestos, puedan llevarse a cabo correctamente y que la toma de decisiones pueda ser colectiva. El consorcio de ONG de Somalia, por ejemplo, elaboró un documento de posición sobre los Principios de Operación y Líneas Rojas (2009)¹³. El principio rector es que los organismos deben actuar de manera colectiva como respuesta ante cualquier amenaza, secuestro o asesinato de algún miembro del personal. Esto implica compartir tanto la información relativa a las amenazas e incidentes de seguridad como todos los detalles sobre las negociaciones de acceso.

En Somalia se identificaron tres “líneas rojas” como inaceptables:

- Pago directo (material o en dinero) por el acceso a las personas necesitadas;
- Pago de impuestos, cargos por registro u otras formas de pago a los grupos armados;
- Transferencia de material humanitario a cualquier parte en conflicto para su distribución.

¹³ Otros ejemplos incluyen IASC Somalia, Ground Rules: Advisory Note on Practical Considerations for Negotiations (Comité Interinstitucional Permanente, 2009) y UNCT Somalia Policy on Humanitarian Engagement (equipo de las Naciones Unidas en el país, 2009). Asimismo existe una larga historia de reglas básicas en otros contextos, incluidas las de Sudán del Sur, los Códigos de Conducta de Liberia y las Directrices Operacionales Básicas de Nepal.

Cualquier amenaza o coacción para cruzar la “línea roja” supondría (en teoría) la suspensión o el cese del programa. Las buenas prácticas en la aplicación de líneas rojas y reglas básicas se basan en mantener una posición colectiva acorde con las medidas establecidas y evitar operar unilateralmente. Una demostración de buenas prácticas en la aplicación de líneas rojas se da, por ejemplo, en Beledweyne, en la provincia de Hiraan, en Somalia centromeridional, donde el año 2011 los organismos rechazaron colectivamente peticiones de dinero en Al Shabaab para reconstruir un puente. No obstante, existen muchos más ejemplos en Somalia y en el Sudán, donde se han trazado y vuelto a trazar líneas rojas una y otra vez para acomodar las amenazas crecientes a las que se enfrentan los organismos en el terreno.

Participación civil y militar práctica con las fuerzas nacionales y extranjeras y las misiones de mantenimiento de la paz. Negociar directrices escritas con actores militares, que a menudo es un objetivo prioritario de los actores humanitarios, es un intento valioso pero que requiere mucho tiempo y a menudo no da resultados inmediatos en lo que respecta al acceso humanitario. Las lecciones sacadas desde el terreno, en particular en el Afganistán, sugieren que lo que realmente se necesita es una acción práctica con un vínculo de comunicación directo con las células de planificación y las operaciones de la estructura del comando militar en el plano de la toma de decisiones. Los cuerpos de coordinación civil-militar (CMIC) suelen tener menos influencia y acceso. Debatir sobre las directrices y principios en los foros cívico-militares como norma no resultará tan útil como impulsar los asuntos prácticos específicos para el acceso real sobre la base de los Convenios de Ginebra.

“Desconflictividad” (también denominado “pacificación” o “prevención del conflicto”) es un término que se ha aplicado a la práctica de la coordinación sistemática entre actores humanitarios y militares para evitar desastres y obstáculos potenciales y mantener la entrega humanitaria a largo plazo. Se podría decir que “desconflictivizar” se aplica en todas las instancias de una coordinación civil-militar exitosa, incluso donde no se emplea ese término, como cuando los trabajadores humanitarios en los territorios palestinos ocupados y en el Pakistán notifican a diario a las fuerzas policiales y militares locales sobre sus movimientos y calendario. Un ejemplo notable del pasado (aunque no observado directamente en la investigación para este estudio) es el de los “días de tranquilidad” promovido por UNICEF y la OMS en el Afganistán en 2007 y 2008 para llevar a cabo campañas de inmunización, que han repetido anualmente. Aunque puede que no sea posible o apropiado en todos los casos, se observaron ejemplos positivos de “desconflictividad” también durante las operaciones de combate en el Líbano en 2006, en las que la OCAH asignó a un oficial de enlace a jornada completa a las Fuerzas de Defensa de Israel y en la Franja de Gaza, entre diciembre de 2008 y enero de 2009, que puso fin a los ataques de las fuerzas de defensa israelíes, ataques que afectaron a las sedes de las Naciones Unidas y a los recursos de los programas.

En contextos de desastres naturales, el desarrollo de una orientación práctica para los actores militares sobre la provisión de seguridad en el área para los

beneficiarios y el personal del organismo de ayuda en los puntos de distribución es un campo nuevo y emergente de buenas prácticas.

3.3 Programas a distancia: localización estratégica de las operaciones, no transferencia del riesgo

Acuerdos de gestión remota para la programación en entornos inseguros. Reducir y restringir el movimiento o retirar a trabajadores internacionales (o a los nacionales no locales), a la vez que las responsabilidades para la transferencia se transfieren del programa al personal o a los socios locales, es una de las adaptaciones más comunes de los programas frente a la inseguridad y se practica en muchas combinaciones distintas en entornos difíciles en todo el mundo (Stoddard, Harmer y Renouf, 2010)¹⁴.

A pesar de su uso a menudo prolongado y corriente, muy pocos organismos han planificado sistemática o estratégicamente cuándo, cómo y si emplear esta práctica como una adaptación efectiva de programas, en vez de una respuesta *ad hoc* (ibídem). Como consecuencia, el resultado en ocasiones fue una transferencia no ética del riesgo al personal nacional y a los socios locales, los cuales se asumió erróneamente que estaban en menor riesgo que los actores internacionales simplemente debido a su nacionalidad. En realidad, en algunos casos una comunidad local puede percibir a los trabajadores nacionales contratados de otra parte del país como agentes externos y tratarlos con el mismo o mayor resentimiento y desconfianza que a los expatriados. Los problemas y peligros de la gestión a distancia se han detallado en otros estudios. Lo que se presenta a continuación señala los aspectos más prometedores de la práctica tal y como se ha observado en la investigación sobre el terreno y las innovaciones recientes en su aplicación.

Personal muy local y estático. Algunos entrevistados mencionaron que en momentos de creciente inseguridad y restricciones de movimiento, un organismo humanitario debe aumentar la contratación de personal nacional, y no disminuirla. Se necesitarán más personas en más lugares debido a que el personal tiene menos movilidad y trabaja desde sus entornos locales propios, donde son aceptados y tienen conexiones. Por supuesto, esto supone que la organización pueda gestionar un número mayor de personal de manera efectiva, porque de lo contrario el incremento no será útil. Una ONG nacional en Irak sigue la política de contratar siempre a actores locales del área del proyecto, incluidos especialistas técnicos, por motivos de seguridad o aceptación (esto resulta más sencillo en países como el Irak, que cuenta con una población con una alta formación, que, por ejemplo, en el Afganistán o en Somalia). Ello se debe a que los actores locales están familiarizados con la zona, son reconocidos por los habitantes y pueden ayudar a facilitar las relaciones laborales con la comunidad local.

¹⁴ Este estudio se centra en la gestión a distancia como respuesta a la inseguridad. No extendió la investigación y el análisis a los organismos que en su forma habitual de operar han tenido largas relaciones con socios locales.

El uso de diásporas nacionales como personal internacional. Una ONG internacional que opera en Somalia logró una medida de acceso seguro al designar a somalíes expatriados para la gestión y la vigilancia de su programa en Somalia. Estas personas a menudo tienen experiencia organizativa en otro tipo de situaciones complejas de emergencia y pueden aplicar dicho conocimiento. Asimismo, disponen de redes locales y conocimientos que les permiten visitar regularmente las operaciones en el centro y sur de Somalia, así como incrementar la presencia de las operaciones de la ONG internacional. De este modo, aunque la ONG internacional opere a distancia desde Nairobi, la toma de decisiones puede estar más informada gracias a una comprensión más próxima y a largo plazo de las dinámicas de las operaciones y la seguridad en el terreno.

El modelo de desminado del Centro de las Naciones Unidas para la Coordinación de Actividades Relativas a las Minas en el Afganistán basado en la comunidad. El Centro de las Naciones Unidas para la Coordinación de Actividades Relativas a las Minas en el Afganistán está reclutando a adultos jóvenes de zonas geográficas que requieren desminado. Los miembros de la comunidad eligen a los seleccionados y garantizan su fiabilidad. Este personal local recibe luego más de dos meses de formación y trabaja en su propia comunidad. Según el Centro, otros programas de organismos y ONG pueden ciertamente hacer uso de este modelo de programa, en particular si lleva aparejado un conjunto definido de habilidades en las que se pueda formar al personal seleccionado.

Gestión a distancia “suave”. En algunos acuerdos a distancia, el personal internacional más antiguo puede tener una presencia regular, pero no a jornada completa, al visitar los sitios sobre el terreno al menos dos veces a la semana para formar, supervisar y compartir con el personal. Este es un modo de programación remota preferible, pero sigue dependiendo del contexto; actualmente funciona en partes de Irak, Darfur y algunas partes del Afganistán y del Pakistán, pero no en Somalia.

Métodos para mejorar la responsabilidad y mitigar el déficit de calidad para la programación remota. Con una menor supervisión *in situ*, los programas naturalmente corren el riesgo de tener una actuación más pobre, ser ejecutados con menor responsabilidad y estar más expuestos a corrupción o a desvío de fondos. Las medidas e innovaciones para abordar esta cuestión incluyen:

- **Control remoto del proyecto basado en la web.** Como respuesta al entorno de seguridad prohibitivo, el ACNUR ha desarrollado una base de datos de seguimiento de proyectos, un sistema digital para supervisar las actividades del proyecto en el Irak llevadas a cabo por socios locales. En vez de enviar personal para revisar si se están construyendo las casas, por ejemplo, las contrapartes locales hacen fotografías que se suben con información GPS. La supervisión basada en las pruebas de construcción, costes y entregas tiene lugar antes, durante y después de la construcción, y los pagos están sujetos a las pruebas fotográficas. La base de datos cuenta en

la actualidad con 10.000 proyectos en el Irak. Podría utilizarse un sistema similar para la distribución o para otros tipos de proyectos.

- **Equipo de garantía de calidad para la responsabilidad de la gestión a distancia.** Una ONG internacional en el Afganistán ha establecido un equipo compuesto por personal nacional que es capaz de tener acceso normal, complementado por personal nacional con más experiencia, que se desplaza para supervisar las actividades del programa. Los miembros del equipo son trabajadores nacionales altamente cualificados en distintos sectores técnicos que no forman parte de la línea de gestión del programa y que se desplazan y supervisan para luego evaluar. El trabajo del equipo está estructurado en términos de indicadores de referencia para garantizar un medio objetivo para el seguimiento y la evaluación.
- **Vigilancia de un tercero.** El PMA, el ACNUR y algunos otros organismos han estado utilizando la supervisión de terceros en varios contextos, incluidos el Afganistán, el Yemen y Somalia. En el Afganistán, el PMA emplea tres empresas de supervisión externalizada (dos compañías afganas y una establecida en Dubai). Estas compañías proporcionan personal que no es de las Naciones Unidas y trabajan en lo que el PMA denomina “equipos de asistencia al programa” que pueden acceder a zonas de “no entrada” de las Naciones Unidas y vigilar los resultados de la distribución.
- **Supervisión local triangulada.** En zonas donde ni el personal nacional ni el internacional pueden acceder, una ONG internacional ha empleado una combinación de proveedores, funcionarios gubernamentales locales y miembros de la comunidad para garantizar la responsabilidad y la calidad del programa, en la que todas las partes tienen que registrarse al abandonar cada actividad del proyecto.

Las cuestiones de seguridad para el personal nacional y los socios locales en situaciones de gestión a distancia y otros temas más generales se abordan en la sección 5.

3.4 Enfoques de bajo perfil

Como sucede con los enfoques de aceptación, una organización puede escoger dentro del espectro de medidas de bajo perfil, desde una visibilidad baja hasta ser virtualmente invisible:

- **Medidas simples de retirada de marcas.** Retirada de todos los logos, emblemas, banderas y otras marcas de identificación de los vehículos de la organización, oficinas, residencias, prendas de vestir del personal y materiales del programa.
- **Estrategias de armonización más completas.** Uso de vehículos alquilados y taxis locales como medios de transporte, en vez de vehículos todo terreno blancos. Los coches no tienen antenas de radio visibles y los organismos hacen uso de residencias locales como oficinas.
- **Bajo perfil extremo o enfoque de invisibilidad.** El personal local trabaja desde su casa y no se reúnen (o a veces ni siquiera se conocen), y la

información sobre la presencia de la organización en la zona se elimina de todas las publicaciones y páginas de Internet. En tales escenarios, los beneficiarios de la ayuda puede que no conozcan al actor humanitario.

Como se menciona en otra parte, pueden existir inconvenientes para el enfoque de bajo perfil. Por ejemplo, puede distanciar a un organismo de las fuentes de información que podrían mejorar su seguridad y puede conducir a sospechas y malinterpretaciones acerca del trabajo que está llevando a cabo el organismo, perjudicando a su aceptación. También es un enfoque difícil de mantener si un organismo aspira a un reconocimiento mayor de su trabajo por la opinión pública o por los donantes. La mayor parte de las organizaciones lo considera un recurso temporal y marginal. Sin embargo, se emplea a menudo en contextos de alto riesgo y algunas prácticas aseguran que resultan muy útiles. El enfoque puede adoptarse al inicio del programa y luego moderarse gradualmente según vayan aumentando las operaciones. Este enfoque se ha empleado en zonas tribales del Pakistán, por ejemplo. Otros ejemplos incluyen lo siguiente:

- **Coubicación con organizaciones locales o aceptadas.** Un ejemplo sería subalquilar espacio de oficina en las sedes de las ONG locales.
- **Evitar los vehículos todo terreno blancos.** En Darfur y en el Chad, el uso de miniautobuses y furgonetas en vez de vehículos todo terrenos ha reducido significativamente los asaltos de vehículos. Diversas ONG internacionales en el Afganistán y en el Pakistán declaran sentirse más seguras cuando usan vehículos locales alquilados.
- **Contingencias de “continuidad de la actividad desde casa”.** El ACNUR equipó a su personal nacional en Kandahar con ordenadores portátiles y modems, de tal modo que cuando ir al trabajo es demasiado peligroso, el personal se queda en casa. Esto es lo que se hace en Kabul, al igual que en los días de “ciudad blanca” (sin movimiento).
- **Comunicaciones móviles.** No existe un enfoque completo sobre cómo proporcionar mejores comunicaciones de seguridad para el personal sobre el terreno. Un enfoque de bajo perfil excluye el uso de radios Codan con antenas grandes y algunas organizaciones han adoptado el uso de telefonía por satélite Thuraya en los vehículos (con adaptadores de la estación de acoplamiento para el automóvil). No obstante, como se sabe que los teléfonos GPS y por satélite han levantado sospechas entre los grupos armados locales, la organización está debatiendo sobre si es más seguro para el personal disponer de comunicaciones en el camino (y arriesgarse a confiscaciones, detenciones o algo peor) o no tener medios de comunicación en zonas remotas. Una ONG internacional declaró haber usado teléfonos por satélite, algunos de los cuales fueron confiscados, pero consideran que “en general sentimos que es más seguro contar con ellos en el camino que no tenerlos”.
- **Medidas de mitigación del bandolerismo y otros incidentes en carretera.** Evitar el viaje por tierra y las carreteras con altos índices de incidentes, cuando es posible, es una opción frecuente pero que exige importantes

recursos financieros para viajar en avión. Cuando no es posible, algunas organizaciones han dado formación al personal sobre cómo comportarse en esas situaciones, por ejemplo no resistir y entregar el dinero y los teléfonos si es necesario. En la República Democrática del Congo unos pocos organismos notificaron haber dado una pequeña cantidad de dinero (aproximadamente 50 dólares) al personal que tenía que viajar por carretera fuera de la capital, con miras a entregarlo si se hallaban bajo presión.

3.5 Medidas de protección: Protección inteligente, no bunkerización

Un enfoque de protección emplea procedimientos y dispositivos de protección para reducir la vulnerabilidad ante una amenaza, pero no afecta a la amenaza en sí. En términos de seguridad, esto se denomina “endurecer el blanco”. Aunque los organismos de las Naciones Unidas confían más en las medidas de protección que las ONG, serán necesarias algunas formas adicionales de medidas de protección para la mayoría de las entidades internacionales en entornos inseguros (aunque solo sea para prevenir el crimen oportunista). Las desventajas de la protección y el riesgo de bunkerización en la actitud y la mentalidad de las operaciones se incluyeron entre los conceptos clave en la introducción. Las medidas descritas a continuación son aquellas que pueden agregar una apariencia de protección, al tiempo que minimizan los aspectos negativos de la misma:

Medidas de protección discretas. Algunas características del endurecimiento de la protección, como el uso de instalaciones alejadas de las carreteras o colocar jardineras de hormigón en vez de barreras de protección simples pueden servir para evitar la presencia militarizada. Una organización internacional, por ejemplo, reforzó las paredes de las instalaciones de su oficina desde el interior con sacos de arena y otros materiales protectores, aunque desde el exterior seguía pareciendo un recinto normal.

Enclaves diplomáticos o internacionales (con acceso restringido al tráfico). En algunos contextos es preferible instalarse ahí que en las instalaciones adaptadas en los centros de población. El enclave diplomático en Islamabad, por ejemplo, se caracteriza por tener calles con seguridad y bloqueadas en un radio amplio, obviando la necesidad de toscos muros de protección y alambre de púas alrededor de los recintos del organismo. Mientras que a cierto nivel esto puede percibirse como una “jaula más grande” y perpetúa el aislamiento de la población local, evita, sin lugar a dudas, las visiones molestas de búnkers y alivia algunos de los efectos psicológicos negativos para el personal que vive y trabaja bajo alta protección.

3.6 Medidas de disuasión/prevención: cuestiones en torno a la protección armada

Los enfoques de prevención se definen como aquellos que establecen una contraamenaza para prevenir la amenaza, entendida principalmente como la amenaza o el uso de la fuerza. Aunque muchas organizaciones humanita-

rias son susceptibles ante la idea de seguridad armada, virtualmente todos los organismos de ayuda han utilizado en algún momento alguna forma de protección armada (Stoddard, Harmer y DiDomenico, 2007). Cada vez más, las organizaciones han establecido políticas escritas sobre el uso de la protección armada que aclaran las condiciones (normalmente excepcionales) que pueden justificar el uso de la protección armada. Por ejemplo, una amenaza difusa de criminalidad violenta podría corregirse mejor con soluciones de disuasión que una situación de conflicto entre grupos armados organizados. Unas directrices del organismo establecen que la protección armada puede considerarse bajo circunstancias específicas, como:

- Un gran número de vidas está en riesgo.
- La amenaza no es política sino relacionada con bandolerismo extendido.
- El proveedor es aceptable.
- La disuasión puede ser efectiva.

Existen muchas consideraciones prácticas, como que la protección armada hace que la respuesta humanitaria sea mucho menos flexible en términos de movimiento, ya que los permisos y escoltas deben organizarse con antelación, y la capacidad y los recursos para ello no siempre están disponibles [HPN (Red de Prácticas Humanitarias), 2010]

Existen otras formas de disuasión, incluyendo sanciones (raramente empleadas por organismos de ayuda) y la suspensión y retirada de las operaciones.

Suspensión o retirada de las operaciones. Un mecanismo familiar que los organismos humanitarios utilizan ante ciertas amenazas o después de incidentes de seguridad es suspender temporalmente sus programas de ayuda o, al menos, amenazar con hacerlo. En realidad, la amenaza de suspensión es el recurso más potente que un organismo debe utilizar con las autoridades, y debe emplearse cuidadosa y selectivamente para que no se ponga en evidencia. La suspensión real del trabajo es una medida drástica y definitiva que no se revierte con facilidad.

Las buenas prácticas en la búsqueda de este enfoque consisten en tener una posición organizativa clara (o interinstitucional) sobre cuándo suspender y reanudar los programas. Los organismos han amenazado a menudo con suspender las actividades, pero nunca han llegado a hacerlo, ni las han suspendido para retomarlas después aunque no se hubieran producido mejoras perceptibles. Actuar así mina la credibilidad y hace que acciones similares sean menos creíbles en el futuro [HPN (Red de Prácticas Humanitarias), 2010]. Las buenas prácticas sugieren que se mantengan las posiciones establecidas. En Darfur, por ejemplo, una organización suspendió las operaciones como respuesta al secuestro de un miembro del personal. El fin de la suspensión dependía de la liberación del miembro del personal y duró 147 días.

Seguridad de la zona en vez de escoltas armados. Donde se recomienda la protección armada por parte de la misión de mantenimiento de la paz, las buenas prácticas señalan que es preferible la opción de proveer seguridad a la

zona a la de contar con escoltas armados. Dicha opción de seguridad implica “despejar” las carreteras, mantener la presencia en la zona (pero sin ser ostensiblemente visibles), acompañar al convoy o a los vehículos o sobrevolarlos.

Mecanismos de vigilancia basados en la comunidad. En el Chad, y recientemente en la República Democrática del Congo, los organismos humanitarios han buscado alternativas a los mecanismos de protección utilizados por las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En el Chad, la MINURCAT estableció una capacidad especial de vigilancia comunitaria, el Destacamento Integrado de Seguridad, para ayudar en el mantenimiento del imperio de la ley en campamentos y pueblos clave de refugiados y personas desplazadas internamente. La comunidad humanitaria dirigida por el ACNUR y el PNUD está considerando apoyar al Destacamento cuando la misión se reduzca, para mantener una presencia de seguridad en la zona (y, donde sea necesario, escolta armada). En la República Democrática del Congo oriental se han tenido las primeras discusiones sobre una dependencia cada vez mayor de la comunidad humanitaria en las fuerzas de la Policía Nacional Congoleña. Algunos argumentan que con los incentivos adecuados (es decir, una estructura de pago) puede ser posible. Sin embargo, estos mecanismos de políticas suponen un reto considerable para que se mantengan en entornos con recursos mermados.

3.7 Otras medidas operativas para aumentar el acceso seguro: opciones de programas, coordinación, alianzas y recursos

3.7.1 Opciones de programas

Mecanismos o programas de respuesta rápida. Estos implican un alto nivel de flexibilidad con una estrategia sencilla de entrega y son ejemplos de programas efectivos en contextos de seguridad impredecible y de cambios rápidos. Requieren una red con una fuerte movilidad de equipos de respuesta, programas para períodos cortos de tiempo con las comunidades locales afectadas. En cambio, las organizaciones rígidas y burocráticas tienden a adaptarse lentamente y quedarse atrapadas en modalidades operativas ineficaces. Como consecuencia, son mucho más vulnerables a la interrupción del programa cuando cambia el entorno de programación.

Consideraciones operacionales para “no hacer daño”. El PMA ha desarrollado una lista de verificación para orientar sobre la integración de cuestiones de protección en las operaciones de asistencia alimentaria. Subraya la importancia de la información asertiva, de un análisis profundo y de una estrategia informada como parte de todos los aspectos de las operaciones del PMA. También lleva a la práctica el enfoque de “no hacer daño”, los principios humanitarios y otras normas de conducta para la acción humanitaria ética (Crawford *et al.*, 2010). En la República Democrática del Congo, por ejemplo, el PMA a veces ha proporcionado raciones más pequeñas pero con mayor frecuencia y lo más cerca posible de los beneficiarios, considerando que es

menos probable que se ataque a una población que cuenta o recibe menor avituallamiento y que necesita realizar desplazamientos de menor duración. Los entrevistados mencionaron que en otros contextos la distribución a gran escala de productos no alimenticios puede aumentar los riesgos de seguridad tanto para los beneficiarios como para los trabajadores humanitarios. Como resultado, los organismos estaban dando prioridad a distribuciones relativamente reducidas y con un objetivo muy claro.

Potencial de los enfoques de efectivo y vales. En contextos en los que las condiciones del mercado son favorables, el PMA y las ONG han invertido en programas que facilitan transferencias de dinero, dinero por trabajo o vales para las personas, en vez del transporte por carretera, el almacenamiento y la distribución de las mercancías. De ese modo, los organismos aplican cada vez más los enfoques de las nuevas tecnologías para la transferencia de dinero. En Somalia, por ejemplo, algunos organismos utilizan empresas de transferencia de remesas para hacer llegar el dinero a los beneficiarios. También se están utilizando las nuevas tecnologías, como las tarjetas inteligentes, de prepago o de débito y los teléfonos móviles con tarjetas SIM.

Programas de sustento. Los proyectos a pequeña escala, orientados a los medios de vida y de autoayuda, se consideran medios alternativos para canalizar la asistencia y para mitigar los efectos de los riesgos de protección allí donde la ayuda de emergencia a gran escala puede que no sea posible o deseable. Los programas “Protección y sustento” del ACNUR en Somalia, por ejemplo, pretenden mejorar la capacidad propia de las personas desplazadas internamente para evitar o mitigar los efectos de los riesgos de protección. Estos se reducen a través de proyectos que fortalecen los recursos y las capacidades de los hogares de las personas desplazadas internamente, por lo que amplía el rango de actividades de subsistencia disponibles para ellos. Al tener más opciones u oportunidades de ganarse la vida, las personas desplazadas internamente pueden evitar las actividades de subsistencia que encierran riesgos importantes, como la recogida de leña o aceptar trabajo doméstico (explotador). En este sentido, los proyectos de medios de vida son un mecanismo de asistencia alternativa para entregar protección (Jaspars y O’Callaghan, 2010).

Cuestiones sobre el personal masculino y femenino. No se dispone de datos sobre incidentes desglosados por sexo para determinar si los trabajadores humanitarios masculinos o femeninos tienen más riesgo de violencia en el trabajo. Los resultados de la encuesta indican que la mayoría de los trabajadores nacionales perciben que el sexo del personal tiene poco efecto sobre la seguridad individual, pero algunos entrevistados creen que las mujeres se enfrentan a un riesgo mayor. En zonas donde existen actitudes culturales fuertes con respecto al trabajo conjunto de hombres y mujeres y al papel de las mujeres en la sociedad (por ejemplo, en partes del Afganistán y del Pakistán), la presencia de personal femenino puede significar potencialmente una responsabilidad seria de seguridad si la organización no toma medidas para mostrar respeto por las normas locales. Para algunas organizaciones esto ha supuesto disponer instalaciones de proyectos separadas para hombres y

mujeres e instruir a todo el personal, incluyendo al internacional, para que se adhiera a las formas locales de vestimenta. En un escenario diferente, muchas organizaciones que operan en el Congo oriental tienen protocolos de seguridad más estrictos para las mujeres que para los hombres debido a los incidentes de violencia sexual. Por ejemplo, una ONG con un enfoque de programas con mucha movilidad tiene la política de que las mujeres no viajen solas nunca (ni siquiera diez metros) y de que deben compartir los recintos con el personal masculino.

3.7.2 *Coordinación, alianzas y recursos*

Plataformas de coordinación de seguridad de las ONG. Las plataformas que existen en el Afganistán (ANSO), en los territorios palestinos ocupados (GANSO), Somalia (NSP) y el Pakistán (PakSafe) son muy útiles y proporcionan una variedad de servicios de seguridad, como informes de incidentes, análisis de tendencias de seguridad y formación¹⁵. Esos mecanismos se consideran dignos de repetición en otros escenarios (aunque todos requieren una mayor representación y participación de las ONG nacionales). Hasta la fecha, estos mecanismos se han apoyado en una organización anfitriona dispuesta y en la financiación de proyectos, lo que puede explicar la dificultad de establecerlas de forma más generalizada en todo el mundo, a pesar de su utilidad demostrada. Durante los años de acceso extremadamente limitado al Irak, la red del NCCI ha sido particularmente importante, tanto para los trabajadores nacionales como para los internacionales, para reunir y compartir información entre organizaciones y entre las regiones del país. Se trata de una herramienta de coordinación más amplia que los anteriores grupos de seguridad, que también desempeña un papel de coordinación de seguridad mediante el seguimiento exhaustivo de incidentes y el rastreo del análisis de tendencias.

Las ONG en la República Democrática del Congo no consiguieron establecer una estructura formal propia, pero recientemente la OCAH proporcionó un apoyo significativo para mantener una base de datos de incidentes de seguridad y realizar un análisis de seguridad. La OCAH mantiene un esquema arbóreo de seguridad para difundir información sobre incidentes que cuenta con 80 puntos focales de seguridad en la región. En Goma, una empresa de seguridad denominada MIKE 7.2 se dedica a responder a los incidentes de seguridad de las ONG, y en particular a los relativos al personal nacional. Esto constituye un ejemplo importante y raro de un recurso de seguridad compartido para el personal nacional.

“Salvar vidas entre todos” y funcionarios de enlace de las organizaciones no gubernamentales en los centros de información y operaciones de seguridad de las Naciones Unidas. “Salvar vidas entre todos” es una iniciativa conjunta de las ONG y de las Naciones Unidas diseñada para mejorar la

¹⁵ Para una exposición detallada sobre las ventajas y desventajas de las plataformas de coordinación de la seguridad de las ONG, véase Good Practice Review on Operational Security in Violent Environments (Red de Prácticas Humanitarias, 2010).

colaboración de seguridad entre las Naciones Unidas y las ONG del Comité Interinstitucional Permanente sobre el terreno. A pesar de haber tenido una aplicación limitada hasta la fecha y de depender de los recursos extrapresupuestarios, la iniciativa puede apuntar algunos ejemplos positivos sobre el terreno. En Darfur, por ejemplo, las ONG mencionan beneficios significativos, como el asesoramiento en materia de seguridad, la colaboración entre organismos y el intercambio de información que se ha producido a raíz del programa “Salvar vidas entre todos”.

El Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas ha apoyado una iniciativa para incluir a un representante de las ONG entre el equipo de cinco personas de los centros de información y operaciones de seguridad que serviría como punto focal de información y de análisis con las ONG en la zona. Mientras las Naciones Unidas reforman su sistema de gestión de la seguridad y la comunidad de las ONG desarrolla sistemas más avanzados de coordinación de la seguridad propios a través de las plataformas sobre el terreno, Salvar vidas entre todos asume potencialmente una mayor importancia, en la medida en que puede servir como vínculo estratégico e informativo vital entre unas y otra.

Apoyo y asesoramiento de seguridad para la aplicación de alianzas. Con una o dos excepciones, pocos organismos y ONG internacionales notificaron haber discutido con sus contrapartes ejecutoras las necesidades de seguridad o elaborar un presupuesto del equipo o la capacidad de seguridad. Somalia tenía más excepciones al respecto que otros contextos y tuvo el beneficio adicional único de ser el único contexto en el que la financiación común (el Proceso de Apelaciones Consolidado (CAP) y los Fondos Humanitarios Comunes (CHF)) estuvieron accesibles directamente para las ONG nacionales. En el Pakistán, un organismo de las Naciones Unidas tenía un plan de seguridad preparado conjuntamente con sus socios de aplicación para los puntos de distribución. En la República Democrática del Congo otro organismo está tratando de asegurar y proporcionar fondos para todos sus socios de operaciones para garantizar que cumplen con las normas mínimas operativas de seguridad en términos de oficinas, residencias y vehículos.

Recursos comunes y presupuestos coherentes para las necesidades de seguridad compartidas. La línea de “seguridad y protección” en los recursos donde existe de manera independiente permanece como el sector menos financiado de todos. Las necesidades comunes de seguridad no están bien articuladas y los trabajadores de seguridad no saben cómo recaudar fondos para ello. Identificar las necesidades comunes de seguridad y determinar los recursos necesarios para abordarlas requiere de una iniciativa y coordinación fuerte sobre el terreno por parte de la OCAH y el Departamento de Seguridad, que en muchos casos ha faltado. (Como ejemplo de ello, en los procesos de apelaciones consolidados recientes para algunos de los escenarios de seguridad más inestables y peligrosos, como el Chad, el Pakistán y el Sudán, se desarrolló poco la cuestión de seguridad, lo que supone la pérdida de una oportunidad significativa). Los gobiernos donantes han preferido financiar



la seguridad en los presupuestos individuales de los proyectos, ya que son cautelosos con la doble contabilidad y reacios a verse como contribuyentes de una línea de apoyo a la seguridad opuesta a las ayudas directas. Como aspecto positivo, algunos donantes han intensificado sus responsabilidades con respecto a la seguridad a nivel de país, incluyendo la garantía de una revisión exhaustiva de los acuerdos de seguridad de los organismos antes de decidirse a financiar. La mayoría fomenta la inclusión de líneas presupuestarias para revisiones de seguridad y mejoras en las subvenciones. Algunos han desarrollado también una mayor experiencia en el apoyo de programas gestionados a distancia.

Esta sección examina algunos de los desafíos más indirectos para la acción humanitaria en entornos de seguridad complejos. Esos desafíos a menudo los crean actores políticos, incluyendo gobiernos donantes y Estados anfitriones, para avanzar en sus propios objetivos estratégicos pretextando la seguridad. Los retos pueden resultar contraproducentes para la acción humanitaria al atentar contra las buenas prácticas y medidas operacionales de los organismos para seguir participando en contextos altamente inseguros. En algunos casos, tales iniciativas políticas pueden hacer que los trabajadores humanitarios sufran una mayor inseguridad.

Las cuestiones de interés incluyen:

- Gobiernos anfitriones, que se aprovechan de la inseguridad como pretexto para restringir el acceso del personal humanitario y a sus bienes, imponiendo medidas de seguridad;
- Gobiernos donantes y, de manera más amplia, Estados miembros, que politizan la ayuda;
- Gobiernos, con políticas de no reconocimiento o sin compromiso con actores armados no estatales apelados de “terroristas”; y
- La carencia de dirección humanitaria internacional proactiva.

4.1 El papel de los gobiernos anfitriones

Todas las partes en conflicto, estatales y no estatales, son responsables de garantizar que se respete y proteja a los civiles, incluyendo al personal humanitario, en situaciones de conflicto armado. Adicionalmente, la mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas son signatarios de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado. La relación entre los organismos de ayuda humanitaria y el gobierno anfitrión puede ser un elemento particularmente sensible, en especial donde el Estado es parte beligerante en el conflicto y pretende limitar el acceso y hasta imponer acuerdos de seguridad que interfieren con las operaciones humanitarias neutrales, imparciales e independientes (HPN, 2010; Harvey, 2009).

Provisión de seguridad estatal. En general, los organismos de ayuda no quieren que el Estado proporcione directamente protección a los actores humanitarios, sino que prefieren, en cambio, que les provea de un entorno seguro y de seguridad próxima donde sea necesario. Los arreglos estatales sobreprotectores para los organismos de ayuda pueden aumentar la inseguridad debido a la percepción de parcialidad y dificultar la respuesta imparcial de los organismos ante las necesidades, al hacer que el acceso dependa de la policía estatal armada o de escoltas militares. Asimismo, ello expone a los actores humanitarios al riesgo de violencia colateral, como encontrarse en medio de fuego cruzado, cuando van acompañados de escoltas armados.

Restricciones de acceso relacionadas con la seguridad. Los Estados anfitriones pueden utilizar la seguridad como pretexto para mantener al personal

o material de ayuda fuera de algunas zonas por sus propios objetivos políticos y militares. Actualmente, las restricciones de acceso relacionadas con la seguridad e impuestas por el Estado son más evidentes en Darfur, en los territorios palestinos ocupados y en el Pakistán, donde la inseguridad, combinada con restricciones al acceso y el movimiento impuestas por el Estado, limita duramente la capacidad operacional. En Darfur se restringió a los organismos en zonas de combate en curso en Jebel Marra oriental durante la mayor parte de 2010. Los trabajadores humanitarios en el Pakistán señalan acciones similares en el sentido de que las autoridades estatales anfitrionas controlan la presencia de los organismos de ayuda al exigir “certificados de no objeción” del gobierno para los proyectos. Generalmente, las autoridades pakistaníes citan las preocupaciones de seguridad como justificación de este procedimiento, aunque en algunos casos la razón no está clara.

En Sri Lanka, en los momentos críticos de la crisis inminente de 2008, el gobierno informó a los organismos de ayuda de que no podría seguir garantizando su seguridad. La decisión de las Naciones Unidas de retirarse de Vanni se percibe hoy como un suceso definitivo del que se pueden sacar diversas conclusiones. El Grupo de Crisis Internacional argumenta que los organismos de las Naciones Unidas se dejaron intimidar por el gobierno y aceptaron el papel reducido de proteger a los civiles, más notablemente con su rápida aceptación de la orden del gobierno de septiembre de 2008 de retirar a todo el personal (ICG, 2010). Aunque en última instancia la retirada total o parcial puede que hubiera sido inevitable, los entrevistados comentaron que habría sido mejor práctica haber desarrollado una posición declarada ante el gobierno sobre el acceso y la protección a la población civil. Además, tampoco se puso sobre la mesa ninguna propuesta práctica y lista para negociar sobre los modos de acceso seguro.

La cuestión del acoso y la intimidación a los trabajadores humanitarios, especialmente a los nacionales, se citó en repetidas ocasiones en algunos contextos de algunos países. Mientras no supongan incidentes de seguridad importantes, estos actos tienen el efecto de agravar las tensiones y percepciones generales de la seguridad y de añadir estrés al personal.

Restricciones administrativas y de recursos de seguridad. Los organismos destacan la importante carga administrativa y el proceso intensivo de recursos que los Estados anfitriones pueden crear al imponer restricciones burocráticas sobre el acceso humanitario. La OCAH, por ejemplo, hizo más de 50 solicitudes de acceso a Jebel Marra oriental en 2010. En los territorios palestinos ocupados, miembros del equipo de acceso de la OCAH tienen que trabajar en exclusiva en la resolución de problemas para los organismos, simplemente intentando que se les conceda autorización en los aproximadamente 600 puestos de control y bloqueos de carreteras en Cisjordania para llevar a cabo su trabajo diario.

Varios entrevistados transmitieron su sensación de que las autoridades los mantenían tan ocupados navegando por complejos laberintos administrati-

vos, que apenas les quedaba tiempo para el trabajo relevante de apoyo activo y de desarrollo de programas. Los Estados anfitriones también imponen a veces límites sobre el acceso a recursos relacionados con la seguridad. En el Yemen, por ejemplo, las restricciones de importaciones y los controles sobre el uso de recursos de seguridad (teléfonos Thuraya, vehículos blindados y chalecos antibalas, así como las prohibiciones sobre la importación de sistemas de alta frecuencia y de comunicación por satélite) suponen cortapisas significativas de seguridad. El gobierno yemení se escuda en que esos recursos pueden caer en manos equivocadas, y a cambio ofrece sus propias escoltas policiales armadas, especialmente para el personal internacional, una situación que conduce a que los organismos humanitarios se sientan preocupados por la percepción de parcialidad que puede tenerse de su actuación.

4.2 Estados, en particular gobiernos donantes

Los Estados miembros de las Naciones Unidas y los gobiernos donantes también han impuesto medidas que restringen la capacidad de los actores humanitarios para actuar, comprometerse en el diálogo con todos los actores y, por ende, gestionar proactivamente sus riesgos de seguridad (en particular en el Afganistán, Somalia y los territorios palestinos ocupados).

Retención de la ayuda por motivos de seguridad y rendición de cuentas.

En Somalia, la naturaleza altamente politizada de la asistencia de los donantes ha añadido retos significativos al entorno de programación, ya extremadamente difícil. Estos retos incluyen las preferencias del gobierno donante para financiar programas en las zonas apoyadas por el Gobierno Federal de Transición, acuerdos de financiación impuestos a los organismos, que limitan el diálogo con Al-Shabaab (la parte del conflicto que controla el territorio donde la necesidad humanitaria es mayor) y reducen significativamente la financiación de los principales gobiernos donantes a la región del sur y del centro. La inseguridad de las operaciones, así como la dificultad inherente del control y la garantía de la rendición de cuentas sobre la ayuda (es decir, el potencial desvío de la ayuda en beneficio de las partes beligerantes opuestas), han sido argumentos frecuentes utilizados por los gobiernos donantes para no apoyar las actividades humanitarias en la región. Un trabajador humanitario con experiencia declaró: “La percepción de un alto nivel de inseguridad puede cumplir un propósito: restringir el acceso donde los Estados miembros internacionales no quieren que esté presente la acción humanitaria”. Una revisión del caso de Somalia sugiere con fuerza que las preocupaciones basadas en la política han guiado las decisiones de políticas de donantes, reemplazando el imperativo humanitario de ayudar a las personas más necesitadas independientemente del contexto. El resultado ha sido la incapacidad para satisfacer las necesidades de una proporción significativa de la población vulnerable.

Iniciativas de estabilización e instrumentalización de la ayuda. Como se menciona en la sección 2, la estrategia de contrainsurgencia dirigida por los Estados Unidos en el Afganistán, entre otros sitios, se basa en la lógica (con-

trovertida¹⁶) de que los servicios de ayuda proporcionados a una población conseguirían ganarse su confianza y de que esta ayuda serviría para expulsar a los elementos de la oposición. En contextos de desarrollo, los donantes gubernamentales tienen una larga tradición de utilizar la ayuda como incentivo para conseguir objetivos políticos, pero en situaciones de conflicto es peligrosamente fácil que el incentivo consiga el efecto contrario y que conduzca así a la imposición de condiciones poco éticas e inhumanas para la asistencia de socorro en situaciones de necesidad desesperada. En un ejemplo extremo, en una provincia afgana se repartieron folletos en la lengua local en los que se exhortaba a la población local a que facilitara información a las fuerzas de la coalición acerca de la posible localización de los comandantes talibanes y de Al-Qaeda perseguidos, “para que pudiera mantenerse la provisión de ayuda humanitaria”.

Los gobiernos han encontrado contrapartes dispuestas entre unas pocas ONG internacionales para aplicar programas de estabilización y proporcionar información que sirviera a los objetivos políticos y militares. La cuestión de los principios humanitarios se oscurece cuando la ONG internacional o el programa tienen orientación de desarrollo. Algunos trabajadores humanitarios en el Afganistán, sin embargo, han sostenido que al etiquetar insistentemente a las necesidades y al país como de reconstrucción o de desarrollo, en vez de humanitarias, los gobiernos donantes parecen evadir las cuestiones del derecho internacional humanitario y los principios humanitarios que se han comprometido a defender. Esto también resulta evidente en otro contexto, como en el Yemen, donde ha sido difícil atraer financiación para una respuesta humanitaria, pero, en cambio, hay disponibles fondos importantes para el trabajo de estabilización en los ámbitos de la gobernanza y de los medios de subsistencia, como elementos para incrementar la legitimidad del gobierno de Saná y erosionar la base de apoyo de Al Qaeda en la península arábiga.

4.3 Actores armados no estatales y la etiqueta de terrorista

El apelativo de grupos “terroristas” puesto por parte de los Estados a algunos actores armados no estatales y la ambigüedad resultante en torno a los límites de las negociaciones humanitarias con esos grupos ha dado como resultado retos significativos para las organizaciones humanitarias, por cuanto inhibe la posibilidad de un diálogo fundamental con autoridades *de facto* o con actores armados importantes y, por ende, obstruye más el acceso y la entrega humanitarios, al tiempo que incrementa la vulnerabilidad del personal humanitario que opera en la región.

En los territorios palestinos ocupados, muchos actores, incluido el Cuarteto de entidades internacionales al que pertenecen las Naciones Unidas, mantienen una política de “no contacto” con Hamas, lo que se interpreta de forma

¹⁶ Investigaciones recientes realizadas por analistas del Centro Internacional Feinstein (Universidad de Tufts), además de otras, y otras argumentan que no se puede demostrar ninguna relación positiva directa entre la provisión de ayuda y las lealtades políticas entre las poblaciones o la estabilidad a largo plazo (Bradbury y Kleinman, 2010; Azarbaijani-Moghaddam *et al.*, 2008; Wilder, 2009).

más o menos estricta dependiendo del actor¹⁷. En Somalia, Al-Shabaab, que ha controlado principalmente el centro y sur del país desde finales de 2009, ha sido clasificada oficialmente como una organización terrorista extranjera por los Estados Unidos y por otros Estados miembros. La legislación nacional y las políticas de los Estados Unidos ratificadas a través de acuerdos de financiación con organizaciones humanitarias rechazan la participación en cualquier tipo de diálogo con Al-Shabaab y prohíben la provisión de “apoyo material” a riesgo de ser enjuiciadas.

En ambos casos (Hamás y Al-Shabaab) el gobierno norteamericano mantiene la línea más estricta de los gobiernos donantes. En un fallo de junio de 2010 (El Fiscal General *contra* Proyecto de Ley Humanitaria), el Tribunal Supremo de los Estados Unidos sentenció a favor de una ley en contra de la provisión de cualquier apoyo “material” a las organizaciones consideradas como grupos terroristas, incluyendo la formación, el asesoramiento y ayuda material como alimentos, agua y alojamiento, y aparentemente prohíbe la coordinación de cualquier acción con ambas organizaciones¹⁸. La ley podría tener serias implicaciones potenciales para las ONG humanitarias que intentan negociar con las autoridades *de facto* para obtener garantías de seguridad y proporcionar asistencia humanitaria vital. La Secretaria General Adjunta de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas abordó esta cuestión en una declaración ante el Consejo de Seguridad en 2010¹⁹. En los territorios palestinos ocupados, los Estados Unidos prohíben a sus diplomáticos viajar a Gaza y lo único que permiten a cualquier ONG internacional que reciba financiación de USAID es un contacto logístico al nivel más bajo con Hamás. La Oficina para el Control de Recursos Extranjeros de los Estados Unidos, en

¹⁷ Aunque las Naciones Unidas mismas no tengan una política formal de “no contacto”, sus limitaciones autoimpuestas sobre los contactos con Hamás como estrategia política han desalentado el contacto y la negociación humanitaria a niveles más altos. Esto fue confirmado en repetidas ocasiones en las entrevistas a trabajadores de las Naciones Unidas en la región.

¹⁸ Una lectura de la ley norteamericana (18 USC § 2339) y del fallo del Tribunal Supremo que lo confirma sostienen el argumento de que aunque esté prohibido el apoyo directo tangible e intangible, la ley no impide negociar con los grupos “terroristas” el acceso, puesto que la ley “no penaliza la simple asociación”. Sin embargo, tiene un efecto escalofriante sobre las actividades de los organismos humanitarios en la medida de que no hay una exención explícita al acceso humanitario y el lenguaje se aplica a todas las actividades “dirigidas a grupos terroristas extranjeros, coordinadas con estos o controladas por ellos” que puede interpretarse como un alivio en las entregas de ayuda coordinadas con la autoridad de facto en zonas de su control (El Fiscal General (Holder) *contra* Proyecto de Ley Humanitaria, 2009).

¹⁹ Declaración de Valerie Amos, el 22 de noviembre de 2010, en el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre la Protección de Civiles en Conflictos Armados: “Estoy cada vez más preocupada por el creciente cuerpo de legislación nacional y políticas relacionadas con la financiación humanitaria que limitan la relación humanitaria con los grupos armados no estatales que han sido clasificados como organizaciones terroristas. En los Estados Unidos, por ejemplo, la legislación nacional define el “apoyo material” de tal forma que incluye el apoyo activo, la experiencia y el asesoramiento técnicos, incluso cuando tales actividades pretenden ajustar la conducta de esos actores no estatales con el derecho internacional. [...] Los actores humanitarios se enfrentan a potenciales consecuencias penales y a enjuiciamiento por su relación con organizaciones clasificadas como terroristas en el proceso, por ejemplo, de asegurar la liberación de niños soldados o simplemente por entregar ayuda a poblaciones civiles en zonas controladas por organizaciones de ese tipo. [...] Medidas como estas pueden alejarnos, en vez de acercarnos, a nuestro objetivo de proteger a los civiles”.

sus fallos sobre las regulaciones de sanciones en Somalia entre 2009 y 2010²⁰, no permite exenciones o exoneraciones para la provisión de ayuda humanitaria en zonas bajo control de Al-Shabaab, a pesar de que se habían emitido exenciones previas para la asistencia humanitaria provista en contextos como el del Sudán, la Franja de Gaza y zonas controladas por Hezbollah en el Líbano (DARA, 2010).

Inevitablemente, a menudo se establece un diálogo con muchos grupos clasificados como “terroristas”, en particular a nivel local, para conseguir garantías de acceso y seguridad, pero se lleva a cabo sin transparencia y sin una orientación clara desde la dirección organizativa. En algunos casos, los intereses políticos sirven para aumentar las oportunidades de diálogo. En el Afganistán, donde el gobierno había mantenido contactos prohibidos con la insurgencia talibán creciente, la instancia de los gobiernos donantes se ha ido ablandado según ha ido cambiando el ambiente político general. Como el propio gobierno de Kabul está ahora animado a iniciar un diálogo con los talibanes, también ha aumentado la tolerancia e incluso el estímulo tácito de los organismos humanitarios para dialogar con los elementos de la oposición.

La restricción total del contacto con cualquier parte en conflicto viola el imperativo fundamental humanitario por cuanto excluye de la negociación y el consentimiento interarma requerido para el acceso humanitario. Esas políticas son una violación seria de los principios humanitarios que han adscrito los mismos gobiernos donantes a través de foros intergubernamentales como la Iniciativa de buenas prácticas en materia de donaciones humanitarias y sus propias políticas internas. Por ejemplo, la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero (OFDA) de los Estados Unidos, el brazo humanitario director del organismo donante norteamericano, está especialmente protegida al amparo de la Ley de asistencia en el extranjero de los Estados Unidos por una “autoridad excepcional” que le permite agilizar la financiación de la asistencia para cualquier crisis humanitaria, por encima de cualquier otra regulación federal, impedimentos burocráticos o consideraciones políticas que puedan interferir con este imperativo. Parecería apropiado para la iniciativa más amplia de la acción humanitaria internacional, como la provista por los organismos de las Naciones Unidas, las ONG y los organismos de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, tener un imperativo humanitario reforzado por un instrumento político en la misma línea que la cláusula de salvedad, para evitar cualquier violación por cuestiones políticas o administrativas.

4.4 Promoción y negociación humanitaria internacional

En muchos de estos contextos de seguridad complejos, algunos de los actores humanitarios internacionales no son capaces o no están dispuestos a comprometerse con la promoción y la negociación humanitarias, en particular en los casos en los que se trata de un Estado anfitrión fuerte. Esto se debe a veces a

²⁰ Véase Regulaciones de las sanciones a Somalia, del Departamento de Tesorería de los Estados Unidos, Oficina de Control de Recursos Extranjeros (31 Código de Reglamentos Federales, Parte 551). Disponible en: http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/fr75_24394.pdf.

restricciones autoimpuestas o a la falta de posicionamiento estratégico y de capacidad para la promoción eficaz, y parece evidente en el caso de las autoridades del Sudán, el Pakistán, Israel y los territorios palestinos ocupados, así como en Sri Lanka durante la guerra a finales de 2008 y 2009.

En los territorios palestinos ocupados, por ejemplo, los trabajadores humanitarios palestinos, al igual que los internacionales, se sintieron terriblemente frustrados con los Estados Miembros. Sintieron la falta de voluntad internacional para abordar los problemas reales fundamentales de la crisis humanitaria, ya que no se hicieron esfuerzos decididos para presionar al gobierno israelí para que concediese el acceso y las condiciones requeridas para que existiera un entorno permisivo para la ayuda. Esto se percibe como una forma de legitimar y facilitar el programa del gobierno de Israel en los territorios ocupados (Mountain, 2010). En Somalia, los gobiernos donantes no han intentado ningún tipo de promoción para el acceso humanitario. Hubo algunas excepciones: Suecia y la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea promovieron y llevaron a cabo iniciativas diplomáticas con otros donantes y actores políticos de las Naciones Unidas sobre la necesidad de facilitar el acceso humanitario, pero con escasos resultados (DARA, 2010).

Se sabe de forma generalizada que en situaciones sensibles de conflicto los actores humanitarios se enfrentan a un trueque entre la promoción pública y el acceso continuado. Esto fue un motivo particular de tensión en Sri Lanka en 2008 y 2009, donde algunos opinan que cualquier instancia fuerte por parte de las Naciones Unidas en Colombo hubiese resultado en la expulsión y perjudicado la promoción a puerta cerrada con las autoridades de Sri Lanka. Otros consideran, no obstante, que el Coordinador Humanitario y los organismos clave fundamentalmente abdicaban de su responsabilidad por el mandato de protección que tenían encomendado, y sistemáticamente dejaban de adoptar cualquier actitud de promoción.

La promoción dirigida por las Naciones Unidas, que actúa como un intermediario neutral para el acceso humanitario, se considera vital para englobar la posición de la comunidad humanitaria. Tanto los representantes en el terreno de los organismos como de las ONG consideraban que las Naciones Unidas eran a menudo demasiado deferentes con los gobiernos anfitriones y con los donantes, no utilizaban los buenos oficios de las sedes de las Naciones Unidas, no estaban dispuestas a emplear su influencia para “dar marcha atrás” sobre ciertos términos de las operaciones y no tenían la capacidad de articular de manera eficiente y de llevar adelante las prioridades de promoción.

Estrategias comunes de promoción y comunicación. En algunos contextos, las pruebas sugieren que la comunidad humanitaria se vería beneficiada si contara con estrategias comunes de promoción y comunicación en entornos de seguridad compleja que destaca un número reducido de puntos de información y promoción prioritarios. Estas deberían comunicarse de forma coherente a los actores estatales de todos los niveles, a los gobiernos donantes y a otros Estados Miembros relevantes, así como a través de los medios de comunicación, tarea que podría coordinar la OCAH. También se verían muy



beneficiados si los gobiernos donantes, ya sea individual o colectivamente, se involucraran en la promoción. En el Yemen, debido al programa de doble faz, doble humanitario y de desarrollo, se han empleado esfuerzos considerables para comunicar ampliamente el papel de las Naciones Unidas en el país, desde el nivel más alto de gobierno hasta el de las personas que reciben asistencia en los campamentos de desplazados internos. Aunque es difícil de conseguir, la estrategia de comunicación se ha convertido en un principio subyacente del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

5

Actores humanitarios nacionales y locales: cuestiones clave

Para los actores humanitarios nacionales que viven y trabajan en los entornos más peligrosos, la inseguridad tiene implicaciones y retos específicos. Estudios previos han valorado, de manera anecdótica, el hecho de que el personal nacional de la mayoría de las organizaciones de ayuda internacional tiende a tener menos acceso a formación en temas de seguridad que sus contrapartes internacionales, menores niveles de medidas de seguridad física, de residencia y de vehículos y poco acceso a telecomunicaciones fuera de horario (Stoddard, Harmer y Haver, 2006). Además, el personal humanitario nacional a menudo no recibe otros apoyos proporcionados a muchos trabajadores internacionales, tales como prestaciones por peligrosidad, días de descanso o igual acceso a asistencia psicológica o de combate del estrés.

El tratamiento desigual no supone por necesidad negligencia o una conducta poco ética por las organizaciones internacionales, sino que a menudo se basa en suposiciones falsas, como que el personal nacional trabaja con mayor seguridad en el país porque no llama la atención tan visiblemente como el personal extranjero, cuando en realidad, por su procedencia de otra región o provincia, los habitantes locales pueden considerarlo tan foráneo como un extranjero, y por su asociación con ciertos grupos étnicos o religiosos, su afinidad con clanes o por los privilegios económicos pueden estar expuestos a un riesgo adicional. Otra concepción equivocada es que los trabajadores nacionales no necesitan apoyo adicional psicológico, moral o de seguridad porque cuentan con sus comunidades y familias para protegerlos y apoyarlos. Tales suposiciones son a menudo producto de evaluaciones insuficientes de los riesgos y amenazas y conducen a que se reste importancia al deber de cuidado del personal nacional por parte de las organizaciones internacionales.

Por regla general, el personal de las ONG locales recibe menos apoyo de seguridad a través de sus organizaciones, incluso cuando está implicado en la aplicación de acuerdos de alianzas con entidades internacionales. El “deber de cuidado” no se aplica técnicamente a las organizaciones asociadas locales del mismo modo como se hace para el personal nacional de una entidad internacional. Sin embargo, debido a que las condiciones de seguridad se deterioran y, como consecuencia, las ONG socias adoptan responsabilidades mayores en la aplicación de programas que las organizaciones internacionales, tomar en consideración las cuestiones éticas deviene de importancia vital.

Para abordar eficazmente la inseguridad y mitigar los riesgos en las operaciones humanitarias es importante tener una comprensión más clara de la cuestión desde la perspectiva de los trabajadores humanitarios nacionales. Estos constituyen la mayor parte del personal sobre el terreno (más del 90%), y, por tanto, la mayor parte de las víctimas de ataques. Incluso aunque el personal internacional tenga una tasa superior de incidencia per cápita de violencia grave —que todo apunta a que así es, en particular en los entornos de conflicto internacionalizado más extremo—, la comunidad internacional tiene mucho que mejorar en cuanto a la dedicación de una atención comparable a las necesidades de su personal y sus socios nacionales.

Este estudio, por tanto, se presenta para identificar y documentar las opiniones de trabajadores nacionales sobre distintas cuestiones de seguridad, así como para cuantificar los niveles percibidos de seguridad entre los actores humanitarios nacionales e internacionales

Para obtener pruebas de ello, el equipo de investigación empleó una encuesta multilingüe en línea para los actores humanitarios nacionales que se difundió en todo el mundo, pero con especial énfasis en los países de mayor riesgo (la encuesta se incluye *infra* como anexo 3). La encuesta alcanzó una representación de nacionales bastante superior a la que se suele dar en entrevistas de investigaciones y consultas de este tipo (motivo por el cual esos estudios suelen estar sesgados en favor del punto de vista internacional).

Los resultados de la encuesta se presentan en los párrafos que siguen, y se combinan con las conclusiones que se sacaron a partir de entrevistas sobre el terreno con trabajadores humanitarios nacionales en los casos de países examinados. Estos resultados representan las opiniones de los actores humanitarios nacionales y subrayan algunos mensajes clave. Primero: las percepciones de las amenazas y del riesgo relativos del personal nacional pueden diferir de las de sus colegas internacionales, pero se relacionan estrechamente con el análisis de los incidentes y las características del contexto de los diferentes trasfondos. Eso incluye la visión que tiene el personal nacional, que percibe a los organismos humanitarios del sistema de las Naciones Unidas como un objetivo más probable que otros actores humanitarios. Segundo: mientras la situación mejora en algunos aspectos, la comunidad humanitaria internacional tiene mucho que hacer para abordar las desigualdades existentes en el deber de cuidado entre su personal internacional y los trabajadores y socios locales, en particular en lo que se refiere a la canalización de recursos de seguridad a los trabajadores en primera línea. Tercero: el más potente de los resultados se refería a la expresión, percepción y uso práctico de los principios humanitarios centrales. Con independencia de que algunos encuestados dieran explicaciones sobre estas afirmaciones y de que hubiera un consenso algo más débil entre las ONG nacionales, ambos tenían una aceptación firme y generalizada de los principios como herramientas de trabajo para un acceso humanitario seguro.

5.1 Perspectivas nacionales sobre la amenaza y el riesgo

La mayoría de los encuestados expresaron su opinión de que los nacionales y los internacionales perciben la seguridad de manera distinta, y entre ellos muchos sentían que los actores internacionales tienden a sobrestimar el riesgo en relación con las condiciones de seguridad local. El personal nacional, como es lógico, lleva más tiempo en su país que el personal expatriado, que suele rotar entre distintos entornos inseguros cada menos de dos años. La mayoría de los encuestados declaró que llevaba más de tres años trabajando con su organización, y casi una cuarta parte durante más de cinco años. La perspectiva a largo plazo, combinada con el marco de referencia local, puede servir como visión, aparentemente más contenida, de la seguridad y de las condiciones de acceso

en sus países. Una minoría (el 35%) calificó las condiciones actuales en su área como inseguras, y la mayoría consideró su entorno operacional “por lo general, seguro”, pero con “algunos casos aislados de violencia, aunque sin un objetivo específico”. El resultado es el contrario cuando se desagrega la información para fijarse solo en las respuestas relativas a los entornos de seguridad más complejos (por ejemplo, escenarios de “insurgencia internacionalizada” del Afganistán, Somalia, el Pakistán y el Irak). La mayoría de los trabajadores humanitarios nacionales en esos escenarios define dichas condiciones como “un poco” o “gravemente” inseguras. Del mismo modo, los encuestados de estos contextos de alto riesgo tenían una tendencia mayor a percibir que en sus escenarios había descendido el acceso humanitario (en oposición a haber mejorado o permanecido igual).

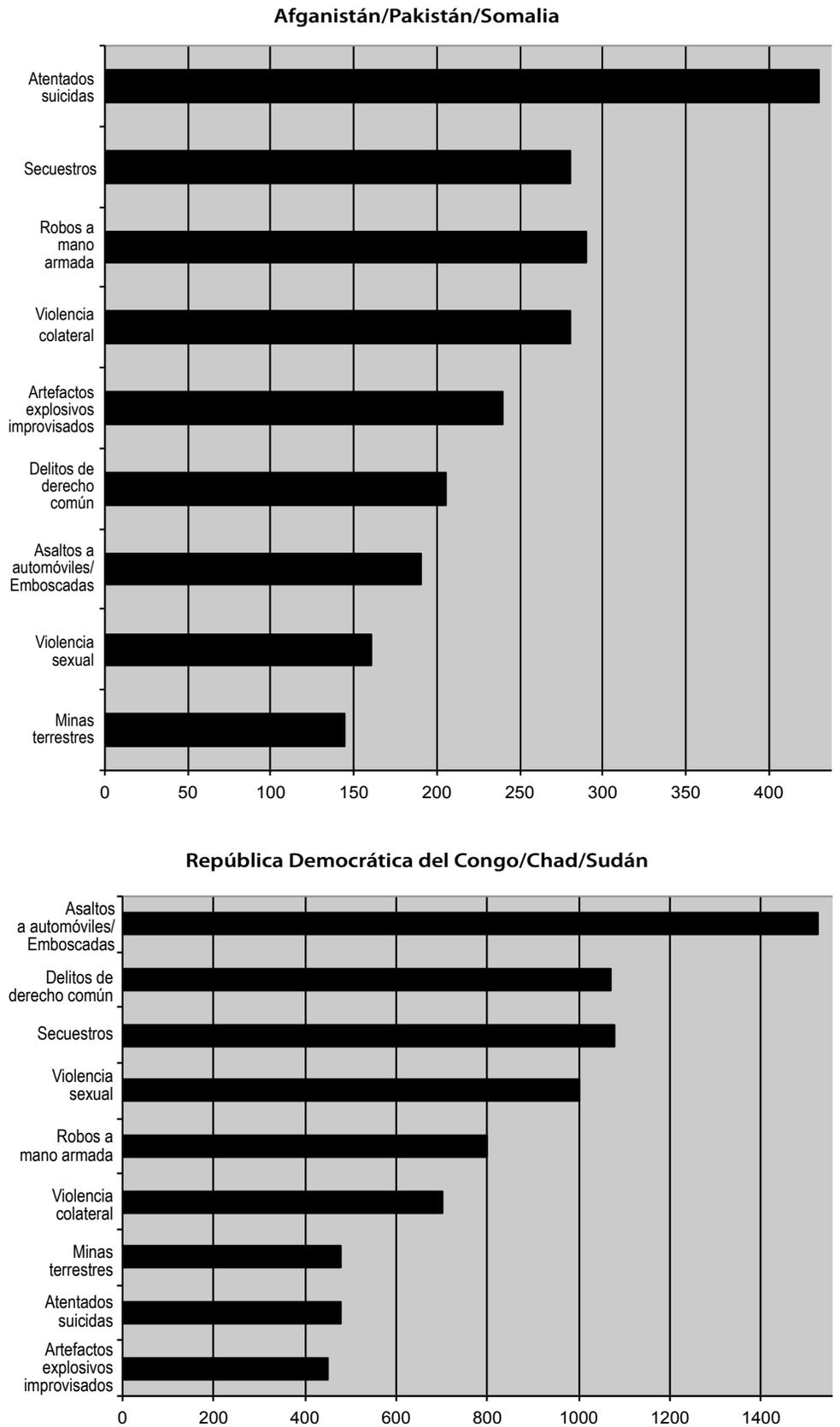
El tipo de contexto dictaminaba lo que los actores nacionales consideraban como las amenazas más serias o dominantes. En los contextos del Afganistán, el Irak, el Pakistán y Somalia, los encuestados consideraron los atentados suicidas y los secuestros, por ese orden de importancia, las dos amenazas principales para las operaciones de asistencia, al contrario que otros actores en otros contextos inseguros de operaciones humanitarias (la República Democrática del Congo, el Chad o el Sudán), que consideraban que las dos amenazas más graves eran los asaltos a los automóviles y el delito de derecho común; y en los territorios palestinos ocupados y en Sri Lanka, donde las preocupaciones principales eran los robos a mano armada y la violencia colateral (véase la figura 3 en la página siguiente).

Con respecto a qué tipos de trabajadores humanitarios nacionales tienen mayor riesgo, los encuestados clasificaron como los más peligrosos a los trabajos de guardia, conductor y responsable de programas en el terreno. Además, consideraron que tenía más riesgo trabajar para los organismos de las Naciones Unidas que para otros tipos de instituciones afiliadas, seguido por el trabajo para las ONG internacionales occidentales y organizaciones religiosas. Esta percepción fue común en todos los contextos excepto en los territorios palestinos ocupados y en Sri Lanka, donde se consideraba que las organizaciones locales tenían más riesgo.

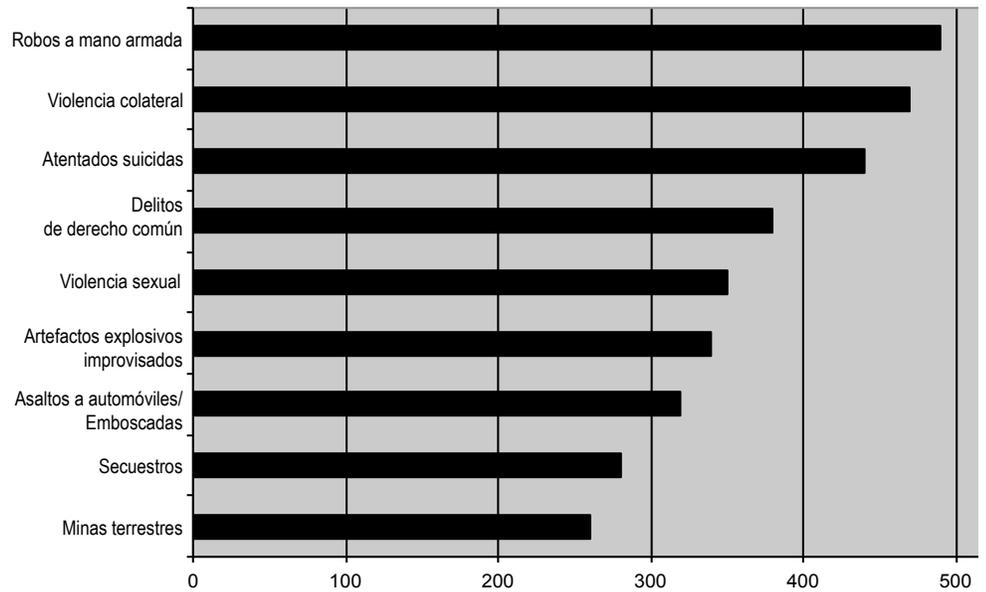
La mayoría del personal nacional encuestado declaró que el sexo del personal tenía poco o ningún efecto directo sobre la seguridad. Entre la minoría que consideraba que sí tenía importancia, había más encuestados que consideraban que las mujeres tenían un riesgo mayor, y una cuarta parte comentó que la presencia de mujeres entre el personal aumentaba el nivel de inseguridad, debido a ciertas normas culturales locales.

La mayoría del personal nacional (el 57%) consideraba que en general ellos tenían más riesgo que el personal internacional, pero la cuestión no estaba del todo clara. En las entrevistas y en los comentarios de la encuesta muchos actores nacionales hicieron una distinción importante entre el riesgo al que se enfrentaba el personal nacional por su mayor exposición (al estar más presentes en el terreno en “primera línea”, viajar por carretera o vivir sin precauciones adicionales de seguridad en sus hogares) y el riesgo debido a moti-

Figura 3 Percepciones de los trabajadores humanitarios nacionales sobre las amenazas más serias o dominantes



Territorio palestino ocupado/Sri Lanka



vacación política al que se enfrenta el personal expatriado como consecuencia de rencores y desconfianza con occidente. Solo en los territorios palestinos ocupados hubo fuerte consenso por parte de los encuestados nacionales en la medida en que ellos, como palestinos, se enfrentaban a un mayor riesgo que sus contrapartes internacionales.

5.2 Deber de cuidado y asociación responsable

En la pregunta sobre cómo cumplían las organizaciones contratantes con sus responsabilidades de seguridad de cara a su personal nacional, las Naciones Unidas obtuvieron el mejor resultado en las opiniones de los trabajadores, que declararon que habían recibido formación (que valoraban muy positiva y útil) y que eran conscientes de las políticas y procedimientos de seguridad de la organización. Las ONG internacionales recibieron una valoración algo peor en estas medidas, y las ONG locales fueron clasificadas en último lugar: poco más de la mitad de los encuestados confirmaron la existencia de políticas y una mayoría afirmó que no había recibido formación de seguridad.

Se produjo un desglose similar en las respuestas sobre la adecuación de los recursos disponibles para la seguridad. El 60% del personal nacional de las Naciones Unidas calificó el nivel de recursos de “bueno a excelente”, mientras que la mayoría del personal de las ONG (tanto nacional como internacional) calificó su nivel de recursos de “aceptable a pobre”. Varios encuestados mencionaron en particular la falta de formación y de equipos de comunicaciones.

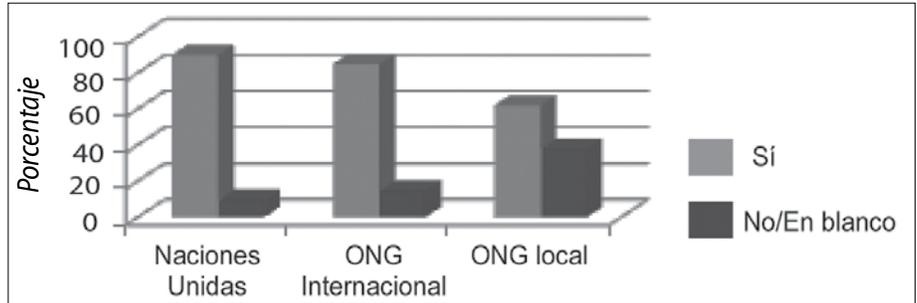
Los recursos para la seguridad en los organismos de las Naciones Unidas parecen no filtrarse hacia abajo, y hacia afuera a través de sus ONG asociadas en la ejecución. Esta conclusión quedó patente en entrevistas sobre el terreno, que desvelaron que solo recientemente algunos de los mayores organismos de las Naciones Unidas habían empezado a revisar más sistemáticamente las medi-

das de seguridad, las eventualidades y la construcción de capacidades con sus socios ejecutores como cuestión de política y gestión del programa en curso.

Por último, como aspecto positivo, la mayoría del personal nacional en todo tipo de instituciones consideró que había mejorado la atención que sus organizaciones prestaban a sus necesidades de seguridad, por lo que la tendencia

Figura 4. Políticas de organización y formación para el personal nacional

¿Dispone su organización de políticas y procedimientos de seguridad por escrito?



¿Recibió usted formación en seguridad?

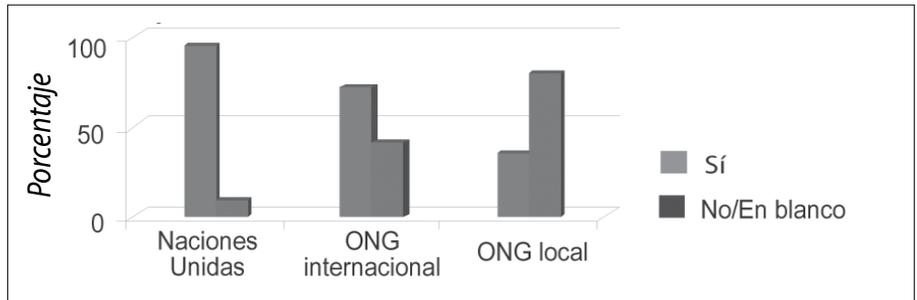
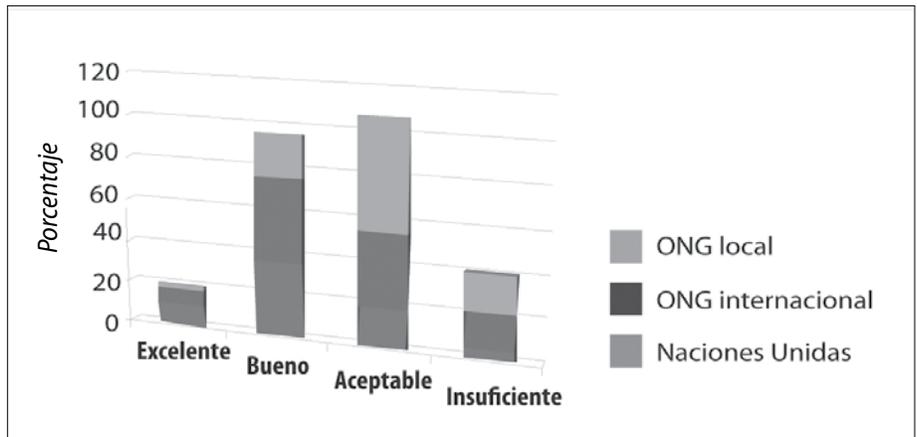


Figura 5. Recursos disponibles para la seguridad de los actores humanitarios nacionales

¿Cómo calificaría el nivel de recursos disponibles para la seguridad?



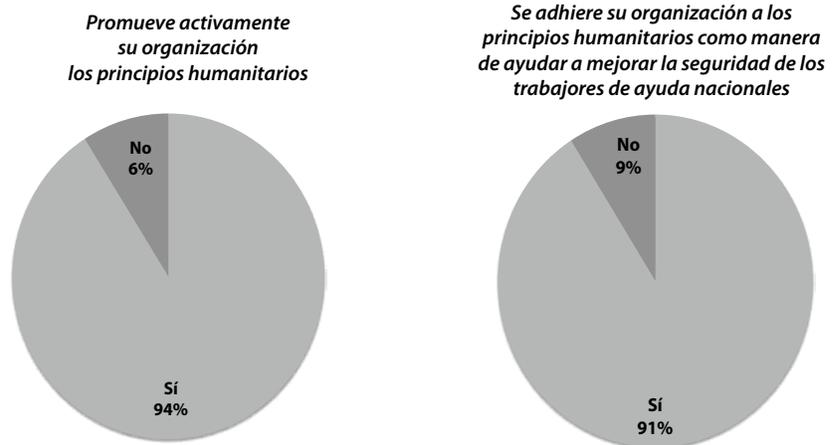
parece ser de mejora general, aunque puede que no se esté haciendo con la intensidad o la rapidez deseable.

Aunque en el cuestionario de la encuesta no se incluyó la cuestión de tratar el estrés y el trauma entre el personal nacional en condiciones altamente inseguras, es un aspecto muy importante que surgió a menudo en las investigaciones sobre el terreno. En algunos contextos de crisis aguda (por ejemplo, operaciones de combate en Gaza y en Sri Lanka), ese personal nacional trabajó noche y día, por lo que asumió un riesgo mayor, al tiempo que tanto ellos como sus familias estaban expuestos al peligro a la par que el resto de la población local. A diferencia de los trabajadores internacionales, que pueden tomar un permiso de descanso y recuperación para alejarse del entorno estresante, el personal nacional tiene pocas oportunidades (o, como en el caso de Gaza, tal vez ni siquiera sea capaz) de ausentarse, incluso por períodos cortos. Hay organismos que pueden financiar viajes del personal nacional a talleres externos o a conferencias, pero esto solo afectaría a una o dos personas cada vez. Algunos entrevistados declararon que recientemente habían tenido acceso a apoyo psicológico o a orientación para controlar el estrés, lo cual consideraron útil, puesto que el apoyo se había centrado en las medidas prácticas que podían tomar en sus vidas y no en una simple conversación para su propio bienestar.

5.3 Coordinación y consulta

Varios comentarios de trabajadores humanitarios nacionales en las encuestas expresaron que no se sentían escuchados por sus colegas internacionales que se “proyectaban como los expertos”. Es fácil ver cómo tales actitudes internacionales y obstáculos a la consulta del personal nacional en cuestiones de seguridad pueden convertirse en oportunidades perdidas en el mejor de los casos o en peligrosos pasos en falso en el peor de los casos. De hecho, las organizaciones de ayuda humanitaria entrevistadas sobre el terreno, que habían demostrado un acceso seguro y eficaz, hacían buen uso de la información y análisis de sus colegas (o socios) nacionales, los consultaban como a iguales en la gestión de la seguridad y, a menudo, tenían personal nacional en puestos de análisis o directivos superiores en el área de seguridad. La mayoría de los trabajadores humanitarios nacionales de todo tipo de organizaciones dijo que contaba con algún mecanismo de reclamaciones en el que podían referirse y abordar cuestiones de seguridad (unos más informales que otros), aunque no todos estaban satisfechos con el resultado. Como escribió un encuestado: “Sentimos cuando reclamamos que el equipo de valoración que mira nuestras problemáticas y hace una evaluación de “tipo turista” permanece en la sede del distrito, digamos hablan(do) con el Comandante de la Policía del Distrito o el Comandante de la Brigada, pero no profundiza en las áreas lejanas en las que trabaja a diario el personal sobre el terreno en condiciones de alto riesgo”.

Figura 6. Percepciones de los encuestados sobre los principios humanitarios



5.4 Principios y percepciones

Llama la atención que una mayoría superior a la de cualquier otra pregunta contestara afirmativamente que su organización promueve activamente los principios de imparcialidad, independencia y neutralidad (el 94%) y que al hacerlo ayuda a aumentar la seguridad (véase el gráfico 6 arriba).

Un número reducido de encuestados respondió que “sí” con una aclaración del tipo de las siguientes:

- “...pero en la práctica los vulnera”;
- “Los principios son simplemente reglas sobre el papel”;
- “Sí, pero se requiere un esfuerzo adicional para incorporar el concepto de “no hacer daño” a la hora de prestar los servicios, para que no se vea en ello predisposición. En mi país, los grupos nómadas expresaron claramente que las organizaciones internacionales no son neutrales y que prefieren a unos grupos antes que a otros”.

No obstante, la fuerza de las respuestas positivas señala una aceptación de la utilidad práctica de los principios en condiciones inseguras en escenarios culturales diferentes. Por otra parte, la “falta de respeto por los principios” ha resultado ser el tercer factor que más contribuye a la inseguridad (de los siete) según la opinión de los encuestados, seguido por “organizaciones incompetentes que asumen riesgos innecesarios” y la “falta de experiencia y de conciencia cultural”. Los resultados sugieren que es importante seguir dando formación personal local y a los socios, sobre los principios humanitarios, y que como respuesta el personal internacional podría apreciar mejor el valor operacional de estos principios para su personal y para sus asociados.

6

Conclusiones y recomendaciones

Este estudio pretende proporcionar un compendio de buenas prácticas que han ayudado a los actores humanitarios en su esfuerzo por mantener su presencia y llegar a las poblaciones afectadas en contextos que se caracterizan por alto riesgo para la seguridad. Se trata de opciones prácticas, no prescriptivas y no exhaustivas para el personal humanitario en su elaboración y aplicación, según proceda, en los diferentes tipos de entornos de seguridad y patrones de riesgo.

A la vez que se observa que el cultivo de la aceptación a través del diálogo humanitario constante es la base para el acceso humanitario seguro, este estudio reconoce que la aceptación tiene sus límites en entornos de alta violencia y puede requerir que se complemente con otras medidas de seguridad, incluyendo medidas de protección y, en ocasiones, de disuasión. Sin embargo, no se deben abandonar los enfoques basados en la aceptación, incluso aunque resulten necesarias más medidas de seguridad. De hecho, cada vez se reconoce más tanto la importancia de la toma de decisiones descentralizada con respecto a la seguridad por parte de los organismos con presencia en distintos contextos de operaciones, como la necesidad de evitar convertir en cabeza de turco a los responsables de tomar decisiones, o a otros, cuando se producen incidentes.

El estudio también concluye que algunos gobiernos anfitriones y donantes, y en ocasiones los actores políticos de las Naciones Unidas, han creado condiciones desfavorables y restricciones absolutas al acceso humanitario seguro. Eso sucede cada vez que se ponen dificultades a la necesaria labor de negociación humanitaria y al dejar que consideraciones distintas de las necesidades humanitarias tengan prioridad en la toma de decisiones en algunas de las operaciones humanitarias más vitales. A su vez, algunos organismos de ayuda han aceptado dichas condiciones y no han abogado con suficiente intensidad por el respeto de la acción humanitaria independiente. El debilitamiento de los principios humanitarios presenta mucho más que problemas teóricos o legales; crea impedimentos prácticos al acceso, la aceptación y la seguridad para las operaciones humanitarias.

Para lograr una acción humanitaria efectiva es fundamental hacer frente a ese tipo de restricciones. La promoción concertada tanto por parte del personal directivo humanitario de las Naciones Unidas como por el resto de la comunidad humanitaria, es necesaria si los Estados Miembros y los gobiernos donantes pretenden mantener activos sus compromisos con el derecho humanitario internacional. En el entorno actual, los líderes políticos y religiosos de todo el mundo deben defender mejor los principios universales de humanidad tal y como se consagran en el derecho internacional humanitario, condenar enérgica e indubitablemente los ataques contra las operaciones de ayuda civiles, y trabajar para terminar con la impunidad con que esos ataques se perpetran casi a diario. Sin esas acciones, los trabajadores humanitarios, y como consecuencia las personas y poblaciones a las que ayudan, se exponen a un mayor riesgo.

Los numerosos ejemplos prácticos citados a lo largo de este informe deben entenderse como opciones recomendadas para los prestadores de ayuda, para que consideren adaptarlos y aplicarlos en sus propios ámbitos de trabajo. El siguiente conjunto de recomendaciones específicas es, por tanto, menos numeroso y abarca ámbitos de coordinación y dirección más amplios en los que la investigación ha identificado que hay necesidad de actuar.

Para los organismos de ayuda humanitaria
(organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales
y organismos de socorro de las Naciones Unidas)

Gestión del riesgo

1. Las operaciones humanitarias deben estar informadas continuamente sobre el contexto del momento y el análisis de las amenazas. Haga una exploración sobre plano de los escenarios de mayor riesgo para su organización y utilice los resultados para otorgar prioridad a la distribución de recursos de manera consecuente con ella. Invierta en el desarrollo de capacidades especializadas, así como en una selección y examen rigurosos del personal que desplegar en entornos de seguridad complejos.
2. La gestión del riesgo de seguridad debe reconocerse como una parte integral de la programación. Asegúrese de que las consideraciones de seguridad y las implicaciones de costes relacionados están integradas desde el principio en el diseño, la planificación y el presupuesto del programa; esto debe incluir dar prioridad a programas vitales en situaciones de alto riesgo. Mejore la articulación de requisitos, proyectos y presupuestos de seguridad comunes en llamamientos humanitarios y en otros mecanismos de recaudación de fondos y negociaciones bilaterales con donantes.
3. La construcción y el mantenimiento de la aceptación por parte de todos los actores relevantes para la acción humanitaria debe ser un componente esencial del programa general de la organización y de su estrategia de gestión de la seguridad. Invierta en las capacidades y habilidades requeridas para el diálogo humanitario, su alcance y negociación.
4. Cada organización deberá definir explícitamente y determinar conscientemente su umbral de aceptación del riesgo en relación con la importancia de su programa. Asegúrese de que todo el personal es consciente del umbral de riesgo de la organización en cada entorno y de que trabajen sobre la base de un consentimiento informado.

Deber de cuidado y asociación responsable

5. Las brechas existentes entre las disposiciones de seguridad para el personal nacional e internacional deben atenderse inmediatamente. Deben revisarse los procedimientos de gestión de la seguridad para garantizar el deber de cuidado integral del personal nacional, incluyendo una determinación de los riesgos y necesidades específicos para el personal femenino y masculino.

Además, es necesario ser proactivos e innovadores para encontrar maneras de aumentar la seguridad del personal nacional y la gestión del estrés o el apoyo psicológico.

6. Una asociación responsable implica una fuerte cooperación de seguridad. Consulten con las organizaciones locales socias sobre sus requisitos, incluyendo las disposiciones específicas para los planes de seguridad. Hay que ser proactivos a la hora de ayudar a los socios a determinar sus necesidades de apoyo de seguridad (incluso a través de la formación y de ejercicios de capacitación) y proporcionar los recursos, financieros, materiales y técnicos para satisfacer dichas necesidades.

Adhesión a los principios humanitarios

7. La adhesión de todos a los principios humanitarios debe reconocerse como clave para aumentar la seguridad de las operaciones humanitarias. Se debe garantizar que el personal desplazado a entornos de alto riesgo tenga una comprensión amplia de los principios humanitarios en lo que se refiere a las operaciones prácticas y asegurarse de que las políticas organizativas y la toma de decisiones operacionales en cuestiones como financiación, beneficiarios, modos de operación, vínculos con otros actores y medidas de seguridad estén en línea con los principios humanitarios. Se requiere invertir en comunicar la adhesión de la organización a los principios humanitarios. Las operaciones en entornos de seguridad complejos deben revisarse regularmente para garantizar el cumplimiento de los principios humanitarios.

Para los directores de grupos sectoriales

8. Asegurar un compromiso mayor de los grupos en la gestión del riesgo, apoyando el análisis del riesgo coordinado y priorizado y tomando decisiones sobre la gestión de la seguridad a nivel sectorial. Del mismo modo, los grupos deben apoyar el intercambio de buenas prácticas y de lo aprendido a la hora de operar en entornos de seguridad complejos y abordar los desafíos de la coordinación en situaciones en las que el director del grupo no tiene presencia en el terreno debido a la inseguridad.

Para los coordinadores humanitarios, el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

Gestión del riesgo

9. Asegurar que la gestión de la seguridad se incluya como parte integral de los programas humanitarios. Coordinar la identificación de las necesidades de seguridad comunes y la recaudación de fondos. Garantizar que la gestión de la seguridad sea presupuestada dentro del CAP y los procesos de llamamiento urgente. Esto requerirá una coordinación estrecha y activa entre

la OCAH y el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas en los escenarios sobre el terreno.

10. En contextos de seguridad complejos, el coordinador humanitario y los equipos humanitarios en el país deben identificar objetivos específicos y prioritarios para mejorar el acceso seguro, por el que se podría luchar a través de la promoción colectiva o la negociación con los gobiernos anfitriones, fuerzas militares o actores no estatales. Los objetivos deben ser concretos y prácticos: se deben promover negociaciones concretas y ofrecer asesoramiento práctico y específico para mejorar el acceso humanitario seguro.

11. Los coordinadores humanitarios deben asumir una dirección más activa con respecto a la toma de las decisiones de gestión de la seguridad, como se plantea en el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. En la toma de decisiones se debe asegurar el compromiso absoluto del equipo de gestión de la seguridad y la realización de consultas suficientes y apropiadas a todos los actores relevantes, incluyendo a los actores que no son de las Naciones Unidas.

12. A través de medidas de contratación y formación, el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas debe tratar de asegurar que el perfil del personal de seguridad desplazado a los escenarios de las operaciones humanitarias comprenda en profundidad los programas humanitarios y las prácticas basadas en la aceptación.

Adhesión a los principios humanitarios

13. Los coordinadores humanitarios deben dirigir el equipo humanitario en el país en el desarrollo de políticas y estrategias destinadas a garantizar el cumplimiento de los principios humanitarios. Ello podría incluir, cuando proceda, el desarrollo y aplicación de códigos de conducta, reglas o principios de actuación. Se deben identificar y abordar las cuestiones sobre las relaciones y prácticas de los actores humanitarios que pueden comprometer la adhesión percibida de los principios humanitarios y la aceptación relacionada, así como la seguridad de las operaciones humanitarias.

14. Enviar mensajes constantes a los actores estatales y no estatales relevantes sobre los principios humanitarios y la importancia del acceso seguro y sin trabas a las poblaciones afectadas. Hay que identificar e implicar a los dirigentes políticos, militares y religiosos influyentes para promover su entendimiento y aceptación de la acción humanitaria y asegurarse de que los esfuerzos de diálogo y de negociación con los actores relevantes se lleven a cabo de manera coordinada.

Para el Coordinador del Socorro de Emergencia (CSE)

15. El CSE desempeña un papel crítico en la promoción de la acción humanitaria basada en fuertes principios y en el acceso seguro, sin trabas y a tiempo de los actores humanitarios. En su esfuerzo por obtener aceptación

y garantías de seguridad y promover el acceso humanitario, el Coordinador debe mostrar a todas las partes del conflicto su compromiso imparcial y apoyar también en el país el compromiso de los coordinadores humanitarios. Debe abordar las políticas y prácticas que dificultan la capacidad de los actores humanitarios para proporcionar asistencia humanitaria en entornos de seguridad complejos, y asimismo identificar y abordar las inquietudes sobre las relaciones y prácticas de los actores humanitarios que puedan comprometer la adhesión percibida a los principios humanitarios y la aceptación relacionada, así como la seguridad de las operaciones humanitarias.

16. Ha de mantener un papel de promoción fuerte con los gobiernos en defensa del acceso humanitario y en contra de cualquier interferencia o impedimento político sobre el imperativo humanitario.

17. Pedir a la OCAH que establezca una plataforma en la Internet para facilitar el acceso de los actores humanitarios a las buenas prácticas operativas y su actualización en entornos de seguridad complejos.

Para el Secretario General y los departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas

18. Al supervisar la participación de las Naciones Unidas en situaciones del país se debe fomentar activamente un ambiente propicio para la acción humanitaria y reconocer la necesidad de que los actores humanitarios participen con todos los actores relevantes, incluyendo los grupos armados no estatales, con el fin de promover un acceso seguro.

Para los Estados

19. Deben abstenerse de promulgar legislación y políticas que socaven el compromiso humanitario con las partes en el conflicto —incluyendo grupos armados no estatales—, esenciales para el acceso a las poblaciones afectadas. Las políticas existentes que tratan de restringir ese compromiso deben reconsiderarse a la luz de lo estipulado por el derecho internacional humanitario.

20. En el caso de los Estados anfitriones, deben establecer un diálogo con los actores humanitarios para planificar y llevar a cabo los pasos necesarios para crear condiciones propicias para la acción humanitaria, y cumplir con sus obligaciones marcadas por el derecho internacional humanitario y con las disposiciones establecidas en los acuerdos de los países anfitriones y en los acuerdos de las misiones, en particular cuando se refieran a las garantías de acceso seguro para el personal humanitario.

Para los gobiernos donantes

21. Los donantes deben apoyar la gestión firme del riesgo y las iniciativas de los actores humanitarios destinadas a mejorar el acceso, facilitar un presupuesto flexible de las organizaciones humanitarias que trabajan en los entornos de seguridad complejos inestables y gestionar las expectativas toman-

do como base los resultados, reconociendo que conseguir la aceptación lleva tiempo y que si se pierde puede que no se consiga ni un regreso rápido a y de las actividades ni se recupere con facilidad.

22. Apoyar las inversiones orientadas al desarrollo de capacidades fijas y al deber de cuidado para el personal nacional y el fortalecimiento de las asociaciones nacionales.

23. Apoyar a las plataformas de coordinación de seguridad de las ONG y la iniciativa “Salvar vidas entre todos” sobre el terreno. Asimismo, fomentar el desarrollo de mecanismos adicionales sobre el terreno haciendo uso de la recogida de datos compatibles y mecanismos de presentación de informes.

24. Establecer un foro permanente para el diálogo y la coordinación de los donantes en cuestiones de seguridad a través, por ejemplo, del foro ya establecido de la iniciativa de buenas prácticas en materia de donaciones humanitarias. Esto dará la oportunidad a los donantes de desempeñar colectivamente un papel más activo en la mejora de la seguridad humanitaria.

Bibliografía

- ACNUR (2009). Resultado y acción de un taller del ACNUR sobre preservación y ampliación del espacio humanitario (del 1 al 6 de noviembre de 2009). Montreux: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- _____ (2010a). Perfil de las operaciones regionales del ACNUR en 2010: Colombia. ACNUR. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.unhcr.org>.
- _____ (2010d). “Somalia briefing sheet”. Nairobi: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- _____ (2010e). “Estrategia amplia de todo el sistema de las Naciones Unidas para la protección de los civiles en la República Democrática del Congo”. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- AFP (16 de agosto de 2010). “Philippines eyes peace with Muslim rebels”. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/ASAZ88DH9V?OpenDocument&rc=3&cc=phl>.
- _____ (5 de abril de 2010). “UN force can start leaving from DR Congo in June”. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: http://www.terradaily.com/reports/UN_force_can_start_leaving_from_DRcongo_in_June_report_999.html.
- Ahtisaari, M. *et al.* (3 de marzo de 2004). Report of the Security in Iraq Accountability Panel. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: www.un.org/News/dh/iraq/SIAPreport.pdf.
- ANSO (2010a). ANSO Quarterly Data Report Q.2 2010. Oficina de Seguridad de las ONG en el Afganistán. Disponible en: <http://www.afgnso.org>.
- _____ (2010b). Members Code of Conduct. Oficina de Seguridad de las ONG en el Afganistán. Disponible en: <http://www.afgnso.org>.
- _____ y OCISA (25 de octubre de 2010). “The ban on private security companies will have no negative impact on aid delivery by humanitarian NGOs”. Comunicado de prensa conjunto. Kabul: Órgano de Coordinación Institucional para el Socorro del Afganistán y Coordinadora para la Ayuda Afgana y la Oficina para la Seguridad de las ONG en el Afganistán.
- Azarbajani-Moghaddam, S.; Wardak, M.; Zaman, I.; y Taylor, A. (2008). Afghan hearts, Afghan minds: Exploring Afghan perceptions of civil-military relations. Red Europea de ONG en el Afganistán y Grupo de Organismos británicos e irlandeses en el Afganistán. Disponible en: <http://www.eisf.eu/resources/item.asp?d=1546>.
- Base de Datos sobre la Seguridad de los Trabajadores Humanitarios (2010). Humanitarian Outcomes. Disponible en: <https://www.aidworkersecurity.org>.
- Beer, R., Aboud, A. A., y Gairdner, D. (2009). Research to improve the effectiveness of INGO activities and future humanitarian coordination in Iraq. Consejo Noruego para los Refugiados. Oslo. Disponible en: <http://www.eisf.eu/resources/item.asp?d=1584>.
- Bhalla, N. (9 de junio de 2010). “Relief agencies urge Pakistan army to agree new aid rules”. Reuters AlertNet. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: http://www.alertnet.org/db/an_art/55867/2010/05/9-091130-1.htm.
- Boshof, T. H. (26 de abril de 2010). “MONUC to leave the DRC, mission unaccomplished?”. Instituto de Estudios de Seguridad. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: http://www.issafrica.org/iss_today.php?ID=936.
- Bradbury, M. (2010). Winning hearts and minds? Examining the relationship between aid and security in Kenya. Feinstein International Center. Medford, Massachusetts: Universidad de Tufts.
- Bradbury, M. y Kleinman, M. (2010). State-building, counterterrorism, and licensing humanitarianism in Somalia. Feinstein International Center. Medford, Massachusetts: Universidad de Tufts.

- Brahimi, L. *et al.* (9 de junio de 2008). Towards a culture of security and accountability. Informe del Grupo Independiente sobre la seguridad del personal y los locales de las Naciones Unidas. Consultado el 15 de noviembre. Disponible en: <http://www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/PanelOnSafetyReport.pdf>.
- Brugger, P. (2009) “El CICR y la seguridad operacional: seguridad del personal en conflictos armados y situaciones de violencia interna”. Ginebra: CICR.
- Butt, S. (28 de julio de 2010). Criticidad del programa de UNCT/SMT en el Yemen. UNDS. Yemen: Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas.
- Caritas (20 de junio de 2010). Afganistán: No participación en el ‘concepto de seguridad integrada’. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.caritas.de/2338.asp?id=26184&page=1&area=dcv>.
- Carl, A. y Haspeslagh, S. (22 de julio de 2010). “Why criminalise dialogue with terrorists?”. OpenDemocracy. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.opendemocracy.net/print/55259>.
- Christian Aid (2010). Saving Lives Together: A review of the security collaboration between the United Nations and humanitarian actors in the field.
- CICR (2006). Staying alive: Safety and security guidelines for humanitarian volunteers in conflict areas. Escrito por David Lloyd Roberts. Ginebra: CICR.
- _____ (2009). Informe 2009 Colombia. Disponible en: <http://www.icrc.org>.
- Claus, L. (2010). “International assignees at risk: Employers have a duty of care for workers around the globe”. *HR Magazine*, febrero de 2010. Consultado el 8 de diciembre. Disponible en: <http://www.internationalsos.com/en/files/DoC-lklaus.pdf>.
- Cohen, Y. (2009). “Jihadist groups in Gaza: A developing threat”. *Policy Watch*, 1449. Instituto Washington sobre la Política del Cercano Oriente.
- Collinson, S., Elhawary, S., y Muggah, R. (2010). States of fragility: Stabilisation and its implications for humanitarian action. Grupo de Política Humanitaria, Documento de trabajo. Londres: Instituto para el Desarrollo en el Exterior.
- Consejo Económico y Social. Serie de sesiones sobre asuntos humanitarios del Consejo Económico y Social de 2010 (14 de julio de 2010). Mesa redonda: Operaciones de asistencia humanitaria en entornos altamente peligrosos o inseguros.
- Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (15 de junio de 2010). “Appointing the next UN humanitarian chief: Is the race already over before it has begun?”. TALK BACK, The newsletter of the International Council of Voluntary Agencies, 9 (1). Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.icva.ch/doc00004345.html>
- Consejo Noruego para los Refugiados (8 de abril de 2010). “Colombia humanitarian context”. NRC. Consultado el 25 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.nrc.no>.
- Consejo Noruego para los Refugiados (8 de abril de 2010). “Colombia humanitarian context”. NRC. Consultado el 25 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.nrc.no>.
- Cosgrave, J., Polastro, R. y Zafar, F. (2010). Inter-agency real time evaluation of the Humanitarian Response to Pakistan’s 2009 Displacement Crisis. (http://www.unicef.org/spanish/evaldatabase/files/HQ_Pakistan_2010-004_IARTE_PK_Displacement_2010_final_report.pdf).
- Dahrendorf, N. (2008). “MONUC and the relevance of coherent mandates: The case of the DRC”. Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: http://www.ssrnetwork.net/document_library/detail/4171/monucand-the-relevance-of-coherent-mandates-the-case-ofthe-drc.
- DARA (2010). The Humanitarian Response Index 2010: Somalia crisis report. Development Assistance Research Associates. Disponible en: www.daraint.org.
- Departamento Federal Suizo de Asuntos Exteriores (DFAE). Handbook on humanitarian access (de próxima aparición).

- _____. Humanitarian Access Field Manual (de próxima aparición).
- Die Zeit* (20 de julio de 2010). “El personal humanitario rechaza la cooperación con los militares”. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.zeit.de/politik/2010-07/afghanistanentwicklungshilfe>.
- Documento de debate sobre las implicaciones de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la reducción de la acción humanitaria (6 de mayo de 2010). Reunión de los Directores del Comité Interinstitucional Permanente. Debate, sede del UNFPA, Nueva York.
- Donini, A. (2010). “Afghanistan: Humanitarianism unraveled?”. Documento informativo. Feinstein International Center. Medford, Massachusetts: Universidad de Tufts.
- ECHO (2006). NGO security collaboration guide. Encargada por la Dirección General de Ayuda Humanitaria (ECHO) de la Comisión Europea.
- Eckroth, K. R. (2010). “The protection of aid workers: Principled protection and humanitarian security in Darfur”. *Security in Practice*, 2. Documento de trabajo 770 de NUPI. Oslo: Instituto Noruego de Asuntos Internacionales.
- Fast, L. (2006). Aid in a pressure cooker: Humanitarian action in the Occupied Palestinian Territory. Programa de Acción Humanitaria de 2015. Estudio de caso 7. Feinstein International Center. Medford, Massachusetts: Universidad de Tufts.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, (2007). *Stay safe: The international federation's guide for security managers*. Ginebra: FICR.
- Finucane, C., Kingston, M. (eds.) (2009). Humanitarian Risk Initiatives: Index Report. Informe de EISF. Foro Interinstitucional Europeo de Seguridad. Disponible en: <http://www.eisf.eu/resources/item.asp?d=1771>
- Gall, C. y Tavernise, S. (6 de mayo de 2010). “Pakistani Taliban are said to expand alliances”. *The New York Times*. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2010/05/07/world/asia/07pstan.html>.
- Grunewald, F. (2010). Real-time evaluation in Haiti. Groupe URD. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.urd.org/spip.php?article458>.
- _____ y Collins, O. (2010). The three pillars of humanitarian space in Chad. Groupe URD. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.urd.org/spip.php?article556>.
- Hansen, G. (2008). “Adapting to insecurity in Iraq. Focus on operationality”. Documento informativo 1. Serie de documentos informativos sobre modalidades operacionales humanitarias de las ONG y otros en Irak, págs. 1 a 6. NCCI. Disponible en: <http://www.eisf.eu/resources/item.asp?d=1577>.
- Harvey, P. (2009). Towards Good Humanitarian government: The role of the affected state in disaster response. Grupo de Políticas Humanitarias, Instituto para el Desarrollo en el Exterior.
- Hilde J. (24 de agosto de 2010). Nota del Presidente del Grupo de Trabajo del Programa de Criticidad.
- Hingst, G. y Gilgan M. (2007). Fomento de un entorno propicio para el desarrollo de programas en contextos inseguros: Lecciones extraídas del Afganistán. Serie de notas informativas de EMOPS. Lecciones aprendidas sobre la respuesta de emergencia de personal directivo de UNICEF. Ginebra: Oficina de Programas de Emergencia.
- Holmes, J. (10 de mayo de 2010). Información para el Consejo de Seguridad sobre la situación humanitaria en la República Democrática del Congo. Declaración de John Holmes, Secretario General Adjunto y Coordinador del Socorro de Emergencia.
- _____ (3 de junio de 2010). Información para el Consejo de Seguridad sobre las visitas al Chad y al Sudán, 22 a 30 de mayo de 2010. Declaración de John Holmes, Secretario General Adjunto y Coordinador del Socorro de Emergencia.

- Human Rights Watch (2010). Harsh war, harsh peace: Abuses by Al-Shabaab, the Transitional Federal Government, and AMISOM in Somalia. Nueva York: Human Rights Watch.
- IASC (24 de marzo de 2009). "Inter Agency Standing Committee ground rules. Advisory Note on Practical Considerations for Negotiations". Somalia: Comité Interinstitucional Permanente. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?Link=ocha&docid=1174966.
- INCAF (2009). Aid risks in fragile and transitional contexts. Estudio del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.
- InterAction, Unidad de Seguridad, (2010) Gestión de los riesgos de seguridad: Enfoque de las ONG, Washington DC, InterAction.
- IRIN (10 de agosto de 2010). "Philippines: Clan violence adds to displacement in Mindanao". Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=90118>.
- _____ (20 de julio de 2010). "Chad: Moving the aid spotlight west". Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=89897>.
- International Crisis Group (16 de septiembre de 2010). "Pakistan: The worsening IDP crisis". Boletín sobre políticas. *Boletín informativo sobre Asia*, No. 111. Islamabad/Bruselas: ICG.
- _____ (17 de mayo de 2010). "War crimes in Sri Lanka". Boletín sobre políticas. Boletín informativo sobre Asia No. 191. Bruselas: ICG.
- _____ (18 de mayo de 2010). "Somalia's divided Islamists". Boletín sobre políticas, Boletín informativo sobre África No. 74. Nairobi/Bruselas: ICG.
- _____ (2010). "Mejorar la política de seguridad en Colombia". Boletín sobre políticas. Boletín informativo sobre América Latina No. 23. Bogotá/Bruselas: ICG.
- Jaspars, S. (2010). Coping and change in protracted conflict: The role of community groups and local institutions in addressing food insecurity and threats to livelihoods: A case study of North Darfur. Documento de trabajo del Grupo de Política Humanitaria. Londres: Instituto para el Desarrollo en el Exterior.
- _____ y O'Callaghan, S. (2010). Challenging choices: Protection and livelihoods in conflict. Documento informativo del Grupo de Política Humanitaria. Londres: Instituto para el Desarrollo en el Exterior.
- Joshi, P. (9 de julio de 2010). "Some aid agencies feel more secure in Afghanistan". InDepth NewsAnalysis. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.indepthnews.net/news/news.php?key1=2010-0709%2009:20:28&clave2=1>.
- Kilcullen, D. (2009). *The accidental guerrilla: Fighting small wars in the midst of a big one*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kingston, M., y Behn, O. (2010). Risk thresholds in humanitarian assistance. Foro Europeo Interinstitucional de Seguridad. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: http://www.eisf.eu/resources/library/EISF_RISK_THRESHOLDS_WEB_FINAL.pdf.
- Kleinman, M. y Bradbury, M. (2010) *Winning hearts and minds? Examining the relationship between aid and security in Kenya*. Medford, Massachusetts: Universidad de Tufts.
- Mahmood, J. (15 de julio de 2010). Serie de sesiones sobre asuntos humanitarios de 2010 del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf10/jemilah_mahmood.pdf.
- Mancini-Griffoli, D. y Picot, A. (2004). *Humanitarian negotiation: A handbook for securing access, assistance and protection for civilians in armed conflict*. Centro Henry Dunant para el Diálogo Humanitario.
- Markey, P. (23 de septiembre de 2010). "Colombia kills a top FARC rebel commander in raid". Reuters. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://in.reuters.com/article/idINIndia-51694420100923>.

- “Masked assailants vandalise UN summer camp in Gaza”. (28 de junio de 2010). Associated Press. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.haaretz.com/news/international/masked-assailants-vandalize-un-summercamp-in-gaza-1.298749>.
- Mayr, W. (22 de septiembre de 2010). “Exotic birds in a cage. Criticism grows of Afghanistan’s bloated NGO industry”. *Der Spiegel Online*. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,718656,00.html>.
- Mc Hugh, G. y Manuel Bessler, M. (2006). OCHA guidelines on humanitarian negotiations with armed groups. Disponible en: <http://ochaonline.un.org/humanitariannegotiations/index.html>.
- Médicos Sin Fronteras (11 de marzo de 2010). “Afghanistan: A return to humanitarian action”. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.doctor-s-withoutborders.org/publications/article.cfm?id=4311&cat=specialreport&ref=home-center-relatedlink>.
- Mendoza, M. B. y Taylor, V. M. (2010). Challenges to human security in complex situations: The case of conflict in the southern Philippines. Asian Disaster Reduction and Response Network.
- Menkhaus, K. (2010). “Stabilisation and humanitarian access in a collapsed state: the Somali case”. *Disasters*, 34 (S3), 1-22. DOI: 10.1111/j.0361-3666.2010.01204.1.x.
- Metaxas, P. (2010). Apoyo a la seguridad de las ONG internacionales en Darfur del Norte. Coordinador Regional en Darfur. Equipos de enlace de ONG internacionales. Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas.
- _____ (21 de junio de 2010). Notas informativas de Darfur. Coordinador Regional en Darfur. Equipos de enlace de ONG internacionales. Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Micheletti, P. (2010). We need to de-Westernize international non-governmental humanitarian aid. *Perspectives* (1). Iniciativa de Gestión de la Seguridad.
- Morris, N. y Gaouette, M. (2004). Maintaining a UN humanitarian presence in periods of high insecurity: Learning from others. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios.
- Mountain, R. (19 de junio de 2010). Feeding the inmates through the bars. An Nahar. Disponible en: <http://www.daraint.org/feeding-the-inmates-through-the-bars>.
- Naciones Unidas/Grupo de Trabajo para la Gestión de la Información de las Naciones Unidas (IMWG) (2010). Darfur: evaluaciones y sistemas clave de vigilancia de indicadores, Volumen 3.
- Naciones Unidas/Grupo de Trabajo sobre cuestiones de protección (24 de agosto de 2010). Anexo 4. Grupo de Trabajo del Programa de Criticidad de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. Departamento de Seguridad/OCAH (2007). Misión de Apoyo de Departamento de Seguridad/OCAH. Darfur: Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas y Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.
- Naciones Unidas/Equipo de las Naciones Unidas en el País (UNCT) (19 de junio de 2009). Informe de la misión interinstitucional: gestión del riesgo en Somalia del Equipo de las Naciones Unidas en el país. Nairobi: UNCT. Somalia.
- _____ (2009). Política de compromiso humanitario. Nairobi: UNCT. Somalia.
- _____ (2009). “What is ‘Saving Lives Together?’”. Nueva York: Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas.
- _____ (2010). Seguridad a nivel de sistema. Documento informativo. X Reunión de Coordinadores Humanitarios en Montreux, 19 al 21 de mayo de 2010. Montreux: Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas.

- Naciones Unidas. Informe del Grupo de Supervisión para Somalia presentado de conformidad con la resolución 1853 (2008) del Consejo de Seguridad (10 de marzo de 2010). Consejo de Seguridad (S/2010/91). Nueva York: Naciones Unidas.
- _____. Informe del Secretario General sobre el Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas (A/64/84-E/2009/87). Nueva York: Naciones Unidas.
- _____. Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (14 de octubre de 2010). Consejo de Seguridad (S/2010/529). Nueva York: Naciones Unidas.
- _____. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Seguridad de las Naciones Unidas y el Personal Asociado (2005). Asamblea General (A/60/518). Nueva York: Naciones Unidas.
- _____. Resolución 1844 del Consejo de Seguridad (20 de noviembre de 2008). Nueva York: Naciones Unidas.
- _____. Resolución 1916 del Consejo de Seguridad (19 de marzo de 2010). Nueva York: Naciones Unidas.
- _____. Seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado (2010). Informe del Secretario General (A/65/344). Nueva York: Naciones Unidas.
- NCCI (2008). Focus on operationality: Series of briefing papers on NGOs' and others' humanitarian operational modalities in Iraq. Comité de Coordinación de las ONG en Irak. Disponible en: <http://www.ncciraq.org>.
- Nordland, R. "Security in Afghanistan is deteriorating, aid groups say". *The New York Times*. (11 de septiembre de 2010) Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2010/09/12/world/asia/12afghan.html>.
- "Nuevos retos para la comunidad humanitaria tras los últimos acontecimientos en la República Centroafricana, el Chad, la República Democrática del Congo y el Sudán (19 de mayo de 2010). Proyecto de acta resumida y puntos de acción. Reunión de los Directores del Comité Interinstitucional Permanente, 19 de mayo de 2010. UNFPA, Nueva York.
- OCAH (2004). Aide mémoire for the consideration of issues pertaining to the protection of civilians. Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas y Unidad de Coordinación de la Acción en el Terreno. OCAH.
- _____. (2009a). Framework for the Provision of Minimum Humanitarian Assistance in Gaza. OCAH.
- _____. (2010b). "Documento de debate sobre las implicaciones de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la reducción de la acción humanitaria (PR/1004/3413/7)". Reunión de los Directores del Comité Interinstitucional Permanente, 6 de mayo de 2010. UNFPA, Nueva York: OCAH.
- _____. (2010c). Proyecto de directrices para la coordinación civil y militar en el Pakistán. Islamabad: OCAH.
- _____. (2010d). "Humanitarian action in the Democratic Republic of the Congo". Boletín semanal, 28 de junio de 2010. Grupo de Información Humanitaria. OCAH.
- _____. (2010e). Humanitarian action plan 2010 (versión abreviada). República Democrática del Congo: OCAH. Disponible en: <http://www.rdc-humanitaire.net>.
- _____. (2010g). Mensaje clave: El personal humanitario participando con actores no estatales. Somalia: OCAH.
- _____. (2010h). Mensajes clave: la República Democrática del Congo. OCAH.
- _____. (2010k). "OCHA on message: Humanitarian access" (Versión I). OCAH.
- _____. (2010l). Presentación resumen de la reunión del Grupo de Expertos sobre el Chad, 30 de abril de 2010. OCAH.

- Oficina Nacional de Auditoría (2008). Operating in insecure environments (HC 1048 sesión 2007-2008). Departamento de Desarrollo Internacional. Londres: The Stationary Office. Disponible en: [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/ASAZ7KWJ8V/\\$file/govtuk_Oct2008.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/ASAZ7KWJ8V/$file/govtuk_Oct2008.pdf?OpenElement).
- Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia (24 de mayo de 2010). “Documento de debate para la Conferencia de Estambul sobre Somalia”. Estambul: UNPOS.
- Olson, C. (14 de abril de 2010). “Equateur: A case against MONUC withdrawal”. Entrada publicada en: <http://www.refugeesinternational.org/blog/equateur-case-againstmonuc-withdrawal>.
- Oxfam (1 de octubre de 2009). “Missing pieces: Assessing the impact of humanitarian response in Pakistan”. Informe de Oxfam. Oxford: Oxfam.
- Partlow, J. (17 de agosto de 2010). “Karzai wants private security firms out of Afghanistan”. *The Washington Post*. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2010/08/16/AR2010081602041.html>.
- PDMA (2009). “Basic operating rules for humanitarian organizations, working in conflict areas of Pakistan”. Gobierno de Khyber Pakhtunkhwa, Autoridad Provincial de Gestión de Desastres.
- Peled, D. (15 de junio de 2010). “Afghanistan: A war on aid workers?”. *The Guardian*. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/jun/15/afghanistan-aid-workers-ngos-evangelism>.
- Ploch, L. (2010). Instability and humanitarian conditions in Chad. Servicio de Investigación del Congreso.
- PNUD (2010). One year after report: Gaza early recovery and reconstruction needs assessment.
- Programa de seguridad de las ONG en Somalia (2010). Disponible en: <http://www.somalian-goconsortium.org/>.
- Propuesta de una ONG internacional al gobernador de Darfur del Norte para mejorar la seguridad en la zona. (14 de julio de 2009). El Fasher: ONG internacional, comunidad de Darfur del Norte.
- Red de Prácticas Humanitarias (2009). “Humanitarian action in Colombia”. *Humanitarian Exchange* 45. Red de Prácticas Humanitarias, Grupo de Política Humanitaria. Londres: Instituto para el Desarrollo en el Exterior.
- Redes de Información Regional Integrada de las Naciones Unidas. “OPT: Three different takes on aid priorities in Gaza” (5 de agosto de 2010). IRIN. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=90073>.
- Sakai, S. (2007). La promoción y el compromiso con entidades no estatales: Nepal 2002-2006. Serie de documentos de trabajo de la EMOPS. Lecciones sacadas por personal directivo del UNICEF de la respuesta de emergencias.
- Samad, S. (6 de septiembre de 2010). “Iraq’s dwindling NGO sector”. ICR, edición 352. Institute for War and Peace Reporting. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://iwpr.net/report-news/iraq%E2%80%99s-dwindling-ngo-sector>.
- Schafer, J. (2010a). Security collaboration best practices guide. Washington, DC: InterAction. Disponible en: <http://www.interaction.org>.
- “Security Council extends mandate of mission in Central African Republic and Chad, calls on Secretary-General to complete withdrawal by 31 December” (25 de mayo de 2010). Departamento de Información de las Naciones Unidas (Comunicado de prensa SC/9936).
- Solhjell, R.; Karlsrud, J.; y Sande Lie, J. (2010). *Protecting civilians against sexual and gender-based violence in Eastern Chad*. Instituto Noruego de Asuntos Nacionales.
- Stoddard, A.; Harmer, A.; y DiDomenico, V. (2009). Providing aid in insecure environments: 2009 update. Trends in violence against aid workers and the operational response. In-

- forme de políticas 34. Grupo de Políticas Humanitarias. Londres: Instituto para el Desarrollo en el Exterior.
- Stoddard, A.; Harmer, A.; y Haver, K. (2006). Providing aid in insecure environments: Trends in policy and operations. Informe 23. Grupo de Políticas Humanitarias. Londres: Instituto para el Desarrollo en el Exterior.
- Stoddard, A.; Harmer, A.; y Renouf, J. S. (2010). Once removed: Lessons and challenges in remote management of humanitarian operations for insecure areas. Humanitarian Outcomes. Nueva York.
- Tearfund (2009). Darfur, en principio: Sugerencias para la acción humanitaria de principios y apropiada en Darfur. Inédito. Tearfund.
- Tennant, V.; Doyle, B.; y Mazou, R. (2010). Safeguarding humanitarian space: A review of key challenges for UNHCR. (PDES/2010/01). Servicio de ACNUR para el Desarrollo y Evaluación de Políticas. Disponible en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4b68042d9&query=safeguarding>.
- Tribunal Supremo de los Estados Unidos (2010). Holder, Attorney General, *et al.* v. Humanitarian Law Project *et al.* (No. 08-1498). Washington, DC. Disponible en: http://ccrjustice.org/files/Holder_HLP_Decision-2010.0621.pdf.
- “UN presence in Democratic Republic of Congo crucial despite call for early withdrawal, says relief chief” (3 de mayo de 2010). Centro de Noticias de las Naciones Unidas. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=34582&Cr=democratic&Cr1=congo>.
- “UN Secretariat summary of main findings and conclusions” (2004). Report of the Security in Iraq Accountability Panel. Nueva York. Disponible en: www.un.org/News/dh/iraq/SIAP-Report.pdf.
- UNICEF (2010b). “Participando efectivamente con las presencias integradas de las Naciones Unidas. Nota técnica para el personal de UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina de Programas de Emergencia, Sección de Políticas Humanitarias, Sección de Recuperación y Reducción del Riesgo.
- _____ (2010c). Programación remota: Ejecución de programas alternativa y modalidad de vigilancia: la experiencia del UNICEF en Irak y las mejores prácticas en el desarrollo de programas a distancia con implicaciones para UNICEF en el Pakistán en 2010. Informe breve del taller, febrero de 2010. Islamabad: UNICEF.
- UNMIS. “Darfur Humanitarian Profile”, No. 34. (1 de enero de 2009) Misión de las Naciones Unidas en el Sudán. Jartum: Oficina del Representante Especial Adjunto del Secretario General de las Naciones Unidas para el Sudán, Residente de las Naciones Unidas y Coordinador de Asuntos Humanitarios.
- _____ (2010). Darfur beyond emergency relief: Longer-term trends and priorities for UN agencies in Darfur. Misión de las Naciones Unidas en el Sudán. Jartum: Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas y Coordinador de Asuntos Humanitarios.
- Van Brabant, K. (2010). Gestión de la seguridad de las operaciones en entornos violentos. Revisión de buenas prácticas. HPN (Red de Prácticas Humanitarias), Grupo de Políticas Humanitarias. Londres: Instituto para el Desarrollo en el Exterior.
- Virgo, P. (28 de abril de 2010). “Red line crossed in Afghanistan”. *Asia Times*. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/LD28Df01.html.
- Walker, P. y Russ, C. (2010). Professionalising the humanitarian sector: A scoping study. Enhancing Learning and Research for Humanitarian Assistance.
- Whitfield, T. (2010). Engaging with armed groups: Dilemmas and options for mediators. Serie de prácticas de mediación (2). Centro Henry Dunant para el Diálogo Humanitario. Ginebra.
- Wilder, A. (2009). *Losing hearts and minds in Afghanistan*. Instituto de Oriente Medio. Puntos de vista. Edición especial, págs. 143-145.

Anexo 1

Notas conceptuales del estudio de la OCAH

Trabajar en entornos de seguridad complejos: Revisión de las mejores prácticas y las implicaciones de las políticas sobre las operaciones humanitarias
(título del borrador)

NOTA CONCEPTUAL

Introducción

El nivel general de violencia experimentada por el personal humanitario ha aumentado notablemente durante la última década, en particular desde 2006. El año 2008 fue el que registró el mayor número de actores humanitarios afectados por violencia en los últimos 12 años¹. Existen patrones y zonas concentradas de riesgo creciente dentro de esta tendencia general. Cerca del 75% de los ataques a personal humanitario en la última media década se han producido en el Afganistán, el Chad, el Irak, el Pakistán, Somalia, Sri Lanka y el Sudán. Concretamente, son los trabajadores nacionales de los organismos de las Naciones Unidas y de las ONG los que sufren la mayor parte de este riesgo. Por otra parte, las percepciones de las afiliaciones con los programas políticos y militares han reducido la aceptación de los actores humanitarios como imparciales, neutrales e independientes, así como la naturaleza protectora de los emblemas de las Naciones Unidas y de las organizaciones humanitarias.

Se han hecho esfuerzos significativos para reducir los riesgos y/o superar las restricciones de seguridad que impiden las operaciones humanitarias mediante el ajuste y la gestión de la sensibilización al riesgo y los procedimientos y acuerdos operacionales ante estos nuevos retos de seguridad, así como mediante el desarrollo de formas alternativas de trabajo. Se han aplicado distintos enfoques y modalidades en varios contextos, con resultados variables, con objeto de ser capaces de mantener la capacidad de los actores humanitarios para ejecutar sus mandatos principales y coordinar y entregar la ayuda a los beneficiarios, incluso en zonas de alto riesgo de manera coherente con los principios humanitarios centrales de humanidad, imparcialidad, independencia y neutralidad.

Por tanto, la comunidad humanitaria tiene una experiencia considerable para establecer algunos factores clave de éxito/fracaso e informar sobre los esfuerzos de los colegas humanitarios que trabajan actualmente en contextos operativos desafiantes. No obstante, mientras diversas organizaciones humanitarias individuales y equipos en el país han analizado lo que implican estas tendencias en términos de sus propias operaciones, sigue habiendo una carencia de análisis de todo el sistema, una guía o una recopilación de buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre las iniciativas, mecanismos, procedimientos, acuerdos o políticas que han permitido a los organismos humanitarios seguir operando en estos entornos, lo cual se podría compartir con los gerentes de operaciones y oficiales superiores, para informar sobre sus esfuerzos en curso y para el diálogo con los responsables de seguridad.

Patrones actuales de riesgo en entornos de seguridad complejos

La capacidad de obtener y mantener el acceso a las poblaciones necesitadas es el requisito previo clave para que los organismos humanitarios nacionales e internacionales ejerzan su labor fundamental de dar asistencia humanitaria y proporcionar medidas de protección para las poblaciones necesitadas de una forma coherente con

¹ *Providing aid in insecure environments: 2009 Update*, Red de Prácticas Humanitarias, Informe de políticas 34, Instituto de Desarrollo de Ultramar, abril de 2009.

los principios humanitarios básicos de imparcialidad, neutralidad, humanidad e independencia. De manera alarmante, esa capacidad se ha visto cada vez más comprometida, mientras se incrementaba significativamente el nivel general de las amenazas y el número de ataques deliberados a las organizaciones de ayuda y su personal, equipos, instalaciones y vehículos.

Los motivos de dichos ataques contra el personal humanitario varían, pero pueden identificarse las siguientes pautas generales:

a) Ataques dirigidos y deliberados contra las operaciones humanitarias

Este patrón resulta evidente en situaciones en las que: *a)* el personal humanitario es percibido como afiliado a una parte en el conflicto; *b)* la organización misma puede ser el blanco principal, por sus acciones o declaraciones, en particular cuando se las considera “culturalmente entrometidas”; o *c)* el objetivo es prevenir la entrega de ayuda a un determinado grupo de la población. Por ejemplo, los ataques y el acoso deliberados al personal humanitario suponen una preocupación principal en contextos como Irak, Somalia y el Pakistán, donde las instalaciones del PMA fueron objetivos.

b) Altos niveles de criminalidad y bandolerismo

Es común en zonas donde hay una degradación generalizada de la ley y el orden, una desmovilización o fragmentación incompletas de los grupos armados y donde los suministros de socorro se perciben como objetivos lucrativos fáciles o como una oportunidad de equipar y abastecer a los grupos armados. Las operaciones humanitarias se han visto afectadas por este tipo de amenazas en el Chad, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y el Sudán.

c) Ataques indiscriminados y terroristas en zonas pobladas por civiles

En varios entornos de operaciones, el personal humanitario ha estado expuesto a violencia indiscriminada contra las poblaciones civiles. Ataques suicidas y el uso de artefactos explosivos improvisados, empleados a menudo en el Afganistán e Irak, han afectado a las operaciones humanitarias, incluso cuando no han sido atacadas directamente. Estos ataques se producen generalmente en zonas pobladas o en rutas de transporte importantes, con altas probabilidades de estar frecuentadas por personal humanitario.

d) Hostilidades activas, incluyendo ataques aéreos y operaciones terrestres

Las operaciones activas de combate plantean retos de seguridad y coordinación obvios para los actores humanitarios, en particular donde es posible que las partes en conflicto no cumplan sus obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario para permitir y facilitar la provisión de ayuda a las poblaciones afectadas por los combates y atrapadas en las zonas de conflicto. En algunos casos, las partes en conflicto pueden impedir deliberadamente que la ayuda llegue a las poblaciones afectadas como método de privación o castigo deliberado a una “población enemiga”. En 2009, la lucha activa restringió el acceso a poblaciones afectadas por el conflicto en contextos como los del Afganistán, la República Democrática del Congo, Gaza, el Pakistán, Sri Lanka, el Sudán y Somalia.

Objetivos del estudio

El enfoque general del estudio es presentar a los actores humanitarios una propuesta de prácticas que podrían aplicarse con miras a mantener su capacidad de cumplir su objetivo principal y ser capaces de llegar a los beneficiarios en entornos de seguridad complejos.

En particular, este estudio pretende:

- Presentar una **recopilación completa de prácticas operacionales utilizadas para facilitar las operaciones de ayuda**, como el desarrollo y la aplicación de estrategias de aceptación, medidas protectoras y preventivas, la programación de muy bajo perfil y las estrategias de gestión a distancia en distintos tipos de entornos de seguridad y patrones de riesgo;
- Documentar los **éxitos, fracasos, ventajas, inconvenientes e intercambios** asociados con la operación en entornos de seguridad complejos;
- **Identificar las buenas prácticas** en las áreas de gestión del riesgo, programación, contratación, información, acceso, coordinación interinstitucional, análisis de riesgos y beneficios para dar apoyo en la gestión eficaz de las operaciones humanitarias en entornos de seguridad complejos;
- **Hacer recomendaciones** acerca del aumento de las capacidades y habilidades de los actores humanitarios para cumplir con sus mandatos principales al operar en entornos de seguridad complejos.

El estudio también considerará las implicaciones de dichos entornos de seguridad complejos y de los nuevos enfoques de gestión del riesgo de seguridad sobre las distintas vulnerabilidades y capacidades de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres afectados por una crisis. Experiencias de entornos de “riesgo normal” y de alto riesgo humanitario demuestran que entender y abordar las diferencias de género es vital para asegurar la calidad y la protección y asistencia humanitaria responsable.

Metodología

El estudio se basará en el estudio preliminar de la OCAH realizado en 2004 sobre el mantenimiento de la presencia humanitaria de las Naciones Unidas en períodos de alta inseguridad². El estudio usará como referencia los arreglos de las Naciones Unidas sobre seguridad y las metodologías existentes para mitigar el riesgo, incluyendo aquellas contenidas en el modelo de gestión de los riesgos de seguridad de las Naciones Unidas, que incorpora las directrices sobre aceptación del riesgo y los últimos debates y políticas en materia de seguridad del Comité Interinstitucional Permanente y la Junta de Jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación. El estudio también tendrá en cuenta las plataformas de coordinación de la seguridad sobre el terreno, incluyendo iniciativas dirigidas por las Naciones Unidas, como la iniciativa “Salvar vidas entre todos”.

El estudio adoptará un enfoque multidisciplinar para incluir:

Revisión de bibliografía y estudios teóricos de casos: Una revisión teórica examinará los análisis, enfoques, decisiones y experiencias existentes relativos a las operaciones humanitarias en contextos de seguridad complejos de una variedad de organismos, consorcios interinstitucionales y centros de investigación. Por un lado, la revisión teórica considerará las prácticas operacionales y de seguridad actuales de los organismos, incluyendo documentos de políticas, resoluciones, directrices, manuales y materiales de formación, así como estudios encargados y recientes sobre la cuestión clave de la política, incluyendo el acceso humanitario, la protección de los civiles, el papel de las misiones integradas y la reducción de las operaciones de mantenimiento de la paz. Por otro lado, la revisión evaluará los acuerdos de seguridad y las metodologías existentes para mitigar el riesgo, incluyendo aquellas contenidas en el modelo de gestión de los riesgos para la seguridad, de las Naciones Unidas, que incorpora las directrices sobre aceptación del riesgo y los últimos debates y políticas en materia de seguridad del Comité Interinstitucional Permanente y

² *Maintaining a UN humanitarian presence in periods of high insecurity: learning from others.* Estudio independiente por N. Morris y M. Gaouette, OCAH, 2004.

la Junta de Jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación. El estudio se servirá de una variedad de situaciones del presente y del pasado, desde el Líbano (2006), el Irak (2003 y 2006/2007), Sri Lanka (2009) o Colombia, hasta el Chad y Haití.

Visitas sobre el terreno: La revisión teórica precederá a un estudio centrado en cinco o seis entornos de seguridad complejos específicos (como el Afganistán, el Pakistán, Somalia (Nairobi), la República Democrática del Congo, el Sudán y los territorios palestinos ocupados) con miras a recopilar las prácticas y realizar consultas sobre los retos a los que se enfrentan y los medios y modos empleados para abordarlos. Los interlocutores incluirán actores nacionales e internacionales sobre el terreno, autoridades, beneficiarios, grupos locales, dirigentes tradicionales y/o religiosos, entre otros.

Sede y entrevistas de informantes clave: Además de viajar a los países de los casos de estudio, se realizarán entrevistas y consultas clave también con expertos y personal relevantes de organismos, socios operacionales, donantes e informantes académicos sobre el terreno, así como en Nueva York, Ginebra y Roma.

Análisis cuantitativo: El análisis incluirá estadísticas de referencia sobre el estado de la situación de la seguridad operacional y tendencias de acceso. Estas se obtendrán a partir de la base de datos sobre la seguridad de los trabajadores humanitarios y otras fuentes relevantes, incluyendo los informes de la OCAH sobre las restricciones más graves y prevalecientes sobre el acceso humanitario para el Informe del Secretario General sobre la protección de civiles en los conflictos armados.

Encuesta en la red para los actores humanitarios nacionales: El equipo diseñará un instrumento de encuesta orientado al personal nacional y local de las organizaciones internacionales y representantes de ONG locales y sociedades nacionales. Se podrá acceder a la encuesta en línea y se le dará una difusión activa en ambos casos de estudio, tanto en el país (teórica y práctica) como en otros escenarios relevantes. Se diseñará para recoger las opiniones de los actores nacionales sobre las condiciones operacionales y las estrategias de gestión de la seguridad para las actividades humanitarias, así como la relación con los actores nacionales e internacionales al respecto. En términos de los encuestados, la encuesta tratará de igualar o superar el número de entrevistados internacionales del estudio, con miras a obtener un rango mayor de informantes y dar un mayor peso a las perspectivas nacionales y locales, a las que inevitablemente se presta menos atención en este tipo de ejercicios. En colaboración con la OCAH, la encuesta se traducirá al español y al francés.

Análisis de los resultados: Como resultado de las revisiones teóricas y sobre el terreno se realizará un análisis de las prácticas, se prepararán las implicaciones operacionales y de políticas y se identificarán buenas prácticas potenciales en relación con el reto de operar en entornos de seguridad complejos. El estudio también especificará las cuestiones que requieren que la OCAH y otros actores adopten más medidas.

Resultados/Productos

El proyecto culminará con la publicación y distribución de un informe editado por la OCAH³ de 15.000 a 20.000 palabras, con un Resumen cuya pretensión es que informe sobre los retos y consideraciones que implica facilitar las operaciones de ayuda humanitaria en zonas de crisis y mantener la capacidad de los organismos humanitarios para ejecutar sus mandatos principales en áreas de seguridad complejas respetando los principios humanitarios. Los resultados de los estudios de casos

³ Una vez entregado para su publicación por la OCAH, los autores publicarán una versión en línea en la página de Internet de Humanitarian Outcomes.

de países se incorporarán al informe final, pero no se publicarán como documentos separados.

El estudio propondrá enfoques estratégicos y modalidades prácticas para proteger la capacidad de continuar con las operaciones humanitarias donde sean necesarias. En particular, el estudio proporcionará un análisis de todo el sistema, una guía o recopilación de buenas prácticas y lecciones extraídas sobre iniciativas, mecanismos, procedimientos, acuerdos o políticas que han permitido a los organismos humanitarios adoptar un enfoque orientado más hacia la gestión del riesgo que hacia la aversión al mismo.

Los derivados del producto que se realizarán internamente pueden incluir una serie de proposiciones temáticas para el debate, documentos informativos diseñados para informar y orientar sobre el tema a los actores humanitarios, a la Secretaría de las Naciones Unidas, a los Estados Miembros, etcétera.

Responsabilidades para el estudio

El proyecto estará dirigido por la Sección de Análisis y Planificación de Políticas de la Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas de la OCAH.

El equipo de investigación estará dirigido por Jan Egeland, Director del Instituto Noruego de Asuntos Internacionales y antiguo Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia, y lo compondrán las analistas superiores Abby Stoddard y Adele Harmer, de Humanitarian Outcomes.

El equipo de estudio trabajará de cerca con los Coordinadores Humanitarios y equipos humanitarios en el país en los países en los que se centre, colaborará con el Comité Interinstitucional Permanente y cuerpos subsidiarios relevantes y asimismo recurrirá al trabajo de políticas y estudios existentes elaborados por socios como el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de las Paz, UNDOCO, el PMA, ONU-Hábitat, así como investigaciones académicas.

Grupo Asesor

La OCAH se reunirá con el Grupo Asesor de las Naciones Unidas para guiar y facilitar esta investigación y considerar su uso práctico para todas las partes relevantes (organizaciones humanitarias, Secretaría de las Naciones Unidas, Estados miembros, etc.). Dada la naturaleza multidisciplinar del estudio, este Grupo Asesor estará compuesto por expertos con conocimientos personales específicos sobre la operación en entornos de seguridad complejos desde distintos contextos.

El Grupo Asesor actuará como una caja de resonancia para el desarrollo del estudio. No tendrá responsabilidades directivas o de supervisión. Sus tareas clave incluirán dar asesoramiento sobre el alcance del estudio, comentarios sobre los resultados y aconsejar acerca del seguimiento del estudio.

Calendario anticipado

El presupuesto, el concepto, la identificación del equipo de investigación y la composición del Grupo Asesor se concluyeron en mayo de 2010. El estudio mismo se iniciará y completará en 2010 para incluir una revisión teórica en el segundo trimestre del año, visitas al terreno en el segundo y tercer trimestre, un borrador completo, consultas finales y la conclusión del estudio en el cuarto trimestre. El borrador del informe se entregará a finales de noviembre de 2010. La publicación y difusión del informe están programadas entre enero y marzo de 2011. Se organizará una conferencia de presentación entre febrero y marzo de 2011.

ANEXO I. Calendario del proyecto

Actividades/Resultados del proyecto	Mes(es)
<p>Trabajo preparatorio</p> <p>Consultar con el Jefe de Equipo sobre la visión para el informe y el plan de trabajo</p> <p>Desarrollar la metodología/el marco de la investigación y el cuestionario sobre el terreno</p> <p>Consultar con la OCAH de Nueva York y las oficinas en el país sobre la programación de las visitas sobre el terreno y los planes del viaje</p>	De abril a mayo de 2010
<p>Revisión teórica/síntesis de la investigación</p> <p>Recopilar y revisar las investigaciones actuales</p> <p>Preparar los puntos del resumen y las áreas en las que profundizar para el Jefe de Equipo: usado como base para definir el ámbito de trabajo para las visitas sobre el terreno</p>	De abril a mayo de 2010
Visitas sobre el terreno (5-6)	De junio a octubre de 2010
Redacción del informe	De octubre a noviembre de 2010
Presentación del primer borrador del informe a la OCAH/ Grupo Asesor para revisarlo y hacer las observaciones correspondientes	Finales de noviembre de 2010
Incorporación de observaciones y entrega del informe final	Finales de diciembre de 2010
Publicación y difusión del informe	De enero a marzo de 2011
Conferencia de presentación	De febrero a marzo de 2011

Anexo2

Personas entrevistadas

Afganistán

Indrananda Amarakoon, Jefe de Suboficina, Kandahar, OCAH
Ted Bonpin, Director Adjunto para el País, CARE
Scott Braunschweig, Representante en Kabul, Servicios Católicos de Socorro
Brian Cavanaugh, Director para el País en el Afganistán, CARE
Peter Crowley, Representante, UNICEF
Hassan El Sayed, Director para el País, Solidarités
María Luisa Galer, Coordinadora del Grupo de Acción Sanitaria, OMS
Anne Garella, Directora Adjunta para el País, MSF
Peter Graaff, Jefe de Misión y Representante, Afganistán, OMS
Bradley B. Guerrant, Director Adjunto para el País, PMA
Abdul Halim Halim, Director General, Coordinación para el Socorro del Afganistán (CoAR)
Margaret Hall, Jefa, Oficina de Gestión de la Información, OCAH
David Joy, Jefe, Oficina del Coordinador residente de las Naciones Unidas, Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA)
Dennis Killian, Oficial Superior de Coordinación Humanitaria Civil-Militar, OCAH
Bob Kitchen, Director para el País, Comité Internacional de Rescate
Abdul Ghafoor Latifi, Coordinador de Programa, Programa de Respuesta en Emergencia y Rehabilitación, CARE
Nic Lee, Director, Oficina para la Seguridad de las ONG en el Afganistán
Annette Leijenaar, Asesora Jefa de Seguridad, Afganistán (entrante), Departamento de Seguridad
Nauludole Mataitini, Asesora Jefa de Seguridad, Afganistán (saliente), Departamento de Seguridad
Fiona McLysaght, Directora para el País, Concern
Alessandra Morelli, Representante interina, ACNUR
Charlotte Olsen, Directora para el País, Consejo Noruego para los Refugiados
Timothy Pitt, Jefe de Oficina, OCAH
Mohammad Haider Reza, Director de Programa, Centro para la Coordinación de Actividades Relativas a las Minas para el Afganistán
Sumbul Rizvi, Oficial Superior de Protección, ACNUR
Laurent Saillard, Director para el País, Órgano de Coordinación Institucional para el Socorro del Afganistán
Shashwat Saraf, Jefe de Misión, Acción contra el Hambre
Kay Schwendinger, Jefe Adjunto, Oficina del Coordinador Residente, Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA)
Manohar Shenoy, Director para el País, Oxfam Gran Bretaña
Stephane Sobol, Asesora Superior de Asuntos Humanitarios, OFDA

Reto Stocker, Representante, CICR Afganistán
Eveline Viehboeck, Jefa de la Suboficina, OCAH
Mohammad Fareed Waqfi, Asesor Técnico Principal, Coordinación de la Asistencia Humanitaria
Mohammad Zaher Wali Zada, Vicepresidente, Sociedad Afgana de la Media Luna Roja
Jake Zarins, Coordinador del Proyecto Refugio, Mazar-i-Sharif/Sare-Pol, Consejo Noruego para los Refugiados

Pakistán

Alim Afridi, Oficial de Vigilancia y Evaluación, Programa de Apoyo Rural de Sarhad
Waheed Anwar, Oficial Nacional Humanitario, Peshawar, OCAH
Ziaullah Khan Bangash, Director Ejecutivo, Organización de Concienciación y Desarrollo de Khushal (KADO)
Wahid Bangash, Coordinador de Seguridad, Coordinador de las ONG de Kohat, Organización de Concienciación y Desarrollo de Khushal (KADO)
Nicola Bennett, Oficial Superior de Asuntos Humanitarios, OCAH
Manuel Bessler, Jefe de Oficina, OCAH Pakistán
Dorothy Blave, Director para el País, Concern
Raphael Bonnaud, Coordinador General, Misión de Emergencia, Médicos del Mundo (MDM) Francia
Jack Byrne, Director para el País, Servicios Católicos de Socorro (SCS)
Georgem Clanfield, RSSA Asia, Comité Internacional de Rescate (IRC)
Anita Cole, Oficial Superior de Asuntos Humanitarios, Visión Mundial Internacional
Thomas Conan, Jefe de Misión, MSF Francia
Oficial Dilawar, Oficial de la Policía del Distrito, Kohat
Saif-ur-Rahman Durrani, Gestor de Proyectos, Centro de Excelencia para el Desarrollo Rural
Neil Elliot, Asesor de Seguridad, CARE
Lenny Gill, Asesor de Seguridad, CICR
Tammy Hasselfeldt, Director para el País, Comité Internacional de Rescate
Tim Headington, Coordinador de Seguridad, Peshwara, PMA
Fawad Hussain, Oficial Superior de Asuntos Humanitarios, OCAH
Shehzad Jameel, Coordinador en el Terreno, Misión de Emergencia, MDM Francia
Rudy Juanito, Oficial de Coordinación de la Seguridad en el Terreno, Departamento de Seguridad
Familia Kashmirkhan (personas desplazadas internamente en Kohat)
Umer Ayub Khan, Asesor de Seguridad y Operaciones, Mercy Corps
Wajid Khan, Coordinador de personas desplazadas internamente, Programa de Apoyo Rural de Sarhad
Killian Kleinschmidt, Adjunto al Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas
Zahid Mahmood, Director, CARE
Aamir Malik, Director de Programa (RAPID), Concern

Sajid Mehmood, Gerente del Programa de Servicios, Oxfam Gran Bretaña
Ian Miller, Asesor Adjunto de Seguridad, Departamento de Seguridad
Martin Mogwanja, Coordinador Humanitario y Representante del UNICEF, UNICEF/OCAH
Mohammed Qazilbash, Director para el País, Save the Children
Waleed Rauf, Director para el País, CARE
Antje Ruckstuhl, Jefe de Subdelegación, CICR
Urooj Saifi, Oficial Superior de Protección, Coordinador del Grupo de Protección, ACNUR
Stefano Savi, Director de la Oficina Regional de Quetta, UNICEF
Whycliffe Songwa, Coordinador Superior de Emergencias, MCP, Programa de personas desplazadas internamente, ACNUR
Alexander Surkov, Gerente de Seguridad, Visión Mundial
Haider W. Yaqub, Director para el País, Plan Internacional

República Democrática del Congo

Banu Altunbas, Jefe de Misión, MSF-Holanda
Kojo Anyanful, Representante interino, PMA
Stephane Auvray, Asesor de Protección, Oficina del Representante Especial Adjunto del Secretario General/Coordinador Humanitario/Coordinador Residente, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
Florent Babi, Secretario, FONAH
Edem Blege, Coordinador de Asuntos Civiles, MONUSCO
David Bulman, Coordinador Oriental, PMA
Robert Dekker, Jefe de Operaciones, PMA
Sebastian Fouquet, Asesor de Asuntos Humanitarios, República Democrática del Congo. Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
Laurent Guepin, Oficial encargado, Sección de Asuntos Civiles, MONUSCO
Guy-Rufin Guernas, Oficial Superior de Protección, ACNUR
Max Hadorn, Jefe de Oficina, OCAH
Bienvenu Kasereka, Oficial de Seguridad y Logística, Servicios Católicos de Socorro
Jean-Baptiste Kiyana, Presidente, FONAH
Mvukiyehe Laban, FONAH
John Mbonimpa, Asistente de Seguridad, Departamento de Seguridad
Stephane Moissaing, Jefe de Misión, Solidarités
Felician Molima, Jefe de Oficina, UNICEF
Clovis Mwambutsa, Jefe de Programa, Beni, Oxfam Gran Bretaña
Jay Nash, Coordinador de la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero, USAID
Bryce Perry, Coordinador Provincial, Comité Internacional de Rescate
James Reynolds, Jefe Adjunto de Misión, CICR
Esteban Sacco, Jefe de Oficina, Kivu del Norte, OCAH
Fergus Thomas, Oficial de Coordinación Provincial, Unidad de Apoyo de Estabilización, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo

Ulrich Wagner, Director para el País, Merlin
Johannes Zech, Oficial de Programa Asociado, ACNUR

Somalia

Frans Barnard, Director Interino de Programas/Director de Análisis y Operaciones, Programa de Seguridad para las ONG (NSP), Somalia
Andrea Berloff, Director de Proyecto, FAO
Mark Bowden, Coordinador Residente/Coordinador Humanitario, PNUD
Mónica Camacho, Jefa de Misión, Médicos Sin Fronteras, OCBA
Omar Castiglioni, Asesor Jefe de Seguridad, Somalia, Departamento de Seguridad
Francesco Nicolo Cornaro, Oficial de Logística, PMA
Stef Deutekom, Embajada de Holanda
Marthe Everard, Representante para Somalia, OMS
David Gilmore, Director de Programa, CARE Somalia y Sudán del Sur
Rosemary Heenan, Representante para el País, Troicare
Ayaki Ito, Representante Adjunto, ACNUR
Graziella Ito-Pellegrini, Coordinador de Grupo, WASH, UNICEF
Hassan Khaire, Director para el País, Kenya y Somalia, Consejo Noruego para los Refugiados
Peter Klansoe, Director Regional, República Democrática del Congo, Cuerno de África y Yemen
Stephen Maina, Coordinador Regional de la Bahía/Bakool, Visión Mundial
Robert Maletta, Asesor de Políticas, Oxfam Novib
Simon Mansfield, Asesor Humanitario Regional, DFID
Graham Mathieson, Entrenador Internacional, NSP
Gwendoline Mensah, Oficial Superior de Protección, ACNUR
Grainne Moloney, Asesor Técnico Jefe, Unidad de Análisis de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición
Tony Monaghan, Oficial Superior de Operaciones de Seguridad, Somalia, Departamento de Seguridad
Patrick Mweki, Director para el País, International Medical Corps
Stefano Porretti, Jefe de Oficina, PMA
Omar Saleh, Director de Grupo, OMS
Gemma Sanmartin, Asesora Regional, COOPI
Tanya Schumer, Punto Focal, Consorcio de ONG en Somalia/Programa de Seguridad para las ONG, Somalia
Iftikhar Shaheen, Coordinador Regional, Socorro Islámico Somalia
Edwin Siala, Coordinador Regional, región de Juba, Visión Mundial
Paul Thomas, Jefe Adjunto de Oficina, OCAH
Angela Valenza, Oficial de Asuntos Humanitarios, OCAH
Hugo van den Eertwegh, Jefe Adjunto de Delegación, CICR
Abdullahi Warsame, Coordinador en el Terreno, OCAH

Sudán

Abdulrasoul Abdalla, Coordinador de Salud, Sociedad Sudanesa de la Media Luna Roja

Anne-Marie Altherr, Jefa de Subdelegación, CICR

Mark Cutts, Jefe de Oficina, OCAH

Amer Daoudi, Representante, PMA

Estifanos Debasu, Coordinador en el Terreno, COOPI

Marin Din Kajdomcaj, Jefe de Oficina, UNHCR

Gloria Fernández, UNICEF

Eric Fritzsche, Oficial Superior de Programa, Welthungerhilfe (GAA)

Alta Haggarty, Jefe Adjunto de Oficina, OCAH

Rejean Hallee, Primer Secretario (Asistencia Humanitaria) CIDA, Asistencia Humanitaria Internacional, Embajada de Canadá en el Sudán, Gobierno de Canadá

Gamal Hamid Sulaiman, Director de Programa en Darfur, Plan Internacional

Shaun Hughes, Asesor Humanitario, DFID

Cindy Issac, Asesor de Asuntos Humanitarios, OCAH

Sonja Jakic, Oficial de Coordinación de Seguridad en el Terreno del Departamento de Seguridad, Coordinador Regional en Darfur de “Salvar vidas entre todos”, Departamento de Seguridad

Patrick Kiezit, Oficial de Asuntos Humanitarios, Unidad de Enlace de Desarrollo y Recuperación Humanitaria, Unión Africana/ Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)

Peter Krakolinig, Jefe de la oficina regional de Darfur del Sur, OCAH

Alexandra Krause, Oficial de Protección, ACNUR

Victor Makuoth Aruop, Jefe Adjunto de Proyecto, Welthungerhilfe (GAA)

Frank McManus, Director para el País, GOAL

Don McPhee, Director para el País, Plan Internacional

Babiker Mubasher, Oficial en el Terreno, Punto Focal de NFI, Sociedad Sudanesa de la Media Luna Roja

Anne Reitsema, Directora para el País, Medair

Bruno Rotival, Asesor Humanitario, ECHO

Adam Saleh, médico, Programa de Darfur del Norte, Oxfam América

Allesandro Tozzi, Jefe de Misión, Darfur del Norte, Médicos sin Fronteras-España

Territorios palestinos ocupados

Saad Abdel Haq, Analista de Asuntos Humanitarios, Unidad de Coordinación en Terreno, norte de Cisjordania, OCAH

Amina Abu Sala, Especialista de Apoyo en Terreno, Oficina en el Terreno en Nablus, OCAH

Hamada Al-Bayari, Analista de Asuntos Humanitarios, Oficina de Gaza, OCAH

Mustafa Al-Halabi, Conductor, Oficina de Gaza, OCAH

Elayan Al-Jamal Principal, Escuela Básica para Niños del OOPS de Hebrón, Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS)

Hossam Al-Madhoun, Gerente Director, Acción contra el Hambre

Isdud Al-Najjar, Mercy Corps

Mahmoud Al-Titi, Oficial Médico, Centro de Salud del OOPS de Hebrón, Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

Barbara Amsted, Representante, CICR

Nader Atrash, Oficial de Acceso y Enlace, OCAH

Suna Aweidah, Oficial de Acceso y Enlace, OCAH

Khulood Badawi, Asociado de Asuntos Humanitarios, Unidad Central de Coordinación en el Terreno, OCAH

Nasser Barakat, Oficial de Promoción y Fuerza de WASH, Oxfam Gran Bretaña

Kimberlee Bell, Directora Adjunta de la Oficina de Programas, USAID

Mahmoud Daher, Oficial Nacional de Salud, Oficial encargado, Oficina de Gaza, OMS

Majdi Dana, Asistente Superior de Programas, PMA

Maher Daoudi, Jefe Adjunto de Cooperación para el Desarrollo y Director del Programa Humanitario, Consulado General de Suecia, Jerusalén

Jihad Fararjeh, Oficial Auxiliar de Apoyo a las Operaciones, Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS)

Reena Ghelani, Jefa Adjunta de Oficina, Territorios Palestinos Ocupados, OCAH

Lubna Ghneim, Oficial de Programas, DFID

Savita Hande, Asesora Jefa de Seguridad, Departamento de Seguridad-OOPS

Erik Hedberg, Vicecónsul, Consulado General de Suecia, Jerusalén

Nizzar N. Khadder, Monitor Asistente en Terreno, PMA

Rula Khalaf, PMA

Isra' Muzaffar, Analista de Asuntos Humanitarios, Unidad Central de Coordinación en el Terreno, OCAH

Tahir Nour, Director Adjunto para el País, PMA

Imad Okal, Oficial de Operaciones en el Área, Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

Peter O'Sullivan, Investigador, Oficina de Seguridad de las ONG en la Franja de Gaza (GANSO), CARE International

Ramesh Rajasingham, Jefe de Oficina, Territorios Palestinos Ocupados, OCAH

Ala' Said, Auxiliar de Supervisión en el Terreno, PMA

Adeeb Salman, Asistente de Asuntos Humanitarios, Oficina de Ramala, OCAH

Bayan Sarsour, Asistente en el Terreno, Oficina del Sur, OCAH

Shawky Seif El-Nasr, Oficial de Apoyo a las Operaciones, Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

Mahmoud Shalabi, Coordinador de Proyecto, Oficina de Seguridad de las ONG en la Franja de Gaza (GANSO), CARE International

Fikr Shaloot, Coordinador de Proyecto, Franja de Gaza, Asistencia Médica para los Palestinos

Ahmed Abu Shammaleh, Asistente de Asuntos Humanitarios, OCAH, Oficina de Gaza

Iyad Shwaikeh, Analista de Asuntos Humanitarios, OCAH
Abed Al Rahman Tamimi, Director General, Servicio Palestino de Hidrología
Rosemary Willey-Alsannah, Jefe de la Unidad de Coordinación en el Terreno, OCAH
Stephen Williams, Jefe de Misión, Acción contra el Hambre, Territorio Palestino
Tim Williams, Asesor de Movimiento y Acceso, Oficina del Representante del Cuarteto
Amir Yasin, PMA

Sedes/Plano mundial

Louis-Georges Arsenault, Director, Oficina de Programas de Emergencia, UNICEF
Amin Awad, Director, División de Emergencia, Seguridad y Abastecimiento sobre la Seguridad y Protección del personal y personas implicadas
Charles Bernimolin, Oficial encargado, OCAH
Larry Bottinick, Oficial Superior de Políticas, ACNUR
Genevieve Boutin, Jefe, Sección de Políticas Humanitarias, UNICEF
Oliver Behn, Coordinador Ejecutivo, Foro Europeo de Seguridad Interinstitucional
Denise Brown, Oficial Superior de Relaciones de Donantes, PMA
Olivier Bruyere, Oficial de Seguridad y Protección, FSSU, ACNUDH
Aurelien Buffler, Oficial encargado, OCAH
Dermot Carty, Director Adjunto, EMOPS, UNICEF
Lloyd Cederstrand, Asesor Superior de Coordinación Civil-Militar, OCAH
Vincent Chordi, Representante Adjunto (Colombia), ACNUR
Vance Culbert, Consejo Noruego para los Refugiados
Federica d'Andreagiovanni, Oficial encargada, OCAH
Terry Davis, Coordinador de Seguridad, UNICEF
Pierre Dorbes, Delegado, Delegación para las Naciones Unidas, CICR
Stephen Gluning, Oficial Superior de Seguridad, PMA
Francois Grunewald, Grupo URD
Arzu Hatakoy, Oficial encargado, OCAH
David Kaatrud, Director de Emergencias, PMA
Heidi Kuttab, Oficial encargado, OCAH
Lauren Landis, Jefa de Personal y Directora de Ejecutivos, PMA
Janet Lim, Asistente del Alto Comisionado (Operaciones), ACNUR
Gerard Martinez, Director de Operaciones Regionales, Departamento de Seguridad
Ingrid MacDonald, Jefa de Promoción, Consejo Noruego para los Refugiados
Belkacem Machane, Oficial Superior de Logística, Unidad de Apoyo en el Terreno, PMA
Michael Marx, Asesor Superior de Coordinación Civil-Militar, OCAH
Jemilah Mahmood, UNFPA
Raouf Mazou, Director Adjunto, Oficina para África (Oriental, Cuerno, Chad y Sudán), ACNUR
Aida Mengiustu, Oficial encargada, OCAH
Farhad Movahed, Oficial encargado, OCAH

Ben Negus, Oficial encargado, PMA
Norah Nyland, ACNUDH
Robert Painter, Especialista Superior de Seguridad: Enlace con las ONG, División de Operaciones Regionales, Departamento de Seguridad
Benoit Pylyser, Oficial encargado, OCAH
John Schafer, Director de Seguridad, InterAction
Suresh Sharma, Inspector General, PMA
Jacco Snoeijer, Oficial encargado, OCAH
Hansjoerg Strohmeyer, Jefe la Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas, OCAH
Paul Stromberg, Director de Seguridad, ACNUR
Suljuk Mustansar Tarar, Primer Secretario, Misión de de las Naciones Unidas para el Pakistán, Nueva York
Vicki Tennant, Oficial Superior de Políticas, ACNUR
Thomas Thompson, Unidad de apoyo del módulo mundial de acción agrupada de logística, PMA
Masaki Watabe, Oficial encargado, OCAH
Heidi Kuttab, Oficial encargado, OCAH

Estudios de casos de antecedentes de país y otros contextos de terreno

Pauline Ballaman, Directora de Cambio SMS, Oxfam
(anteriormente Directora para el País, Chad)
Dominic Bartsch, Gerente de Operaciones (el Chad y el Sudán), ACNUR
Gerson Brandao, OCAH, Colombia
Simon Butt, Asesor Jefe de Seguridad, Departamento de Seguridad, Yemen
Marta Colburn, Directora para el País, CARE, Yemen
Pierre Dorbes, Delegado del CICR, Nueva York
Alan Glasgow, GOAL (anteriormente Asesor Humanitario, Yemen)
Andrew Harper, Jefe de la Unidad de Apoyo de Irak, ACNUR
Ashley Jonathan Clements, Asesora del Programa de Políticas, Oxfam, Yemen
Salah Y. Majid, Director, Harikar
Fyras Mawazini, Coordinador Ejecutivo, Comité de Coordinación de ONG para el Irak
Alexandre Morel, Director para el País, ACTED
Terry Morel, Representante, ACNUR, Colombia
Stephen Ray, Jefe Adjunto de Oficina, OCAH, Irak
(antiguo Jefe Adjunto de Oficina, OCAH, Sri Lanka)
Jean Renouf, Consultor independiente
Silvio Schneider, Representante, Ayuda Multilateral Luterana, Colombia
Jean-Luc Siblot, Director para el País, PMA, Chad
Luis Sztorch, Jefe de Oficina en el Terreno, ACNUR, Colombia

Anexo3

Encuesta y resumen de los resultados

Gracias por su participación en esta encuesta. Sus comentarios serán utilizados para la preparación de un estudio de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios sobre las alternativas para obtener y mantener el acceso humanitario en zonas de operaciones inseguras.

El objetivo específico de la encuesta es conocer la visión del personal humanitario nacional y local, incluyendo a los ciudadanos locales que estén trabajando en organizaciones internacionales, así como de empleados de organizaciones de ayuda nacional que trabajan en sus países de origen.

Esta encuesta consta de 26 preguntas y completarla le llevará entre 15 y 20 minutos.

A lo largo de este cuestionario tendrá la oportunidad de elaborar y añadir comentarios a sus respuestas, lo que se recomienda pero no es obligatorio.

Aunque esta encuesta es anónima, si lo desea puede indicar su nombre y el de su organización, aunque este estudio no hará pública ninguna información que esté específicamente relacionada con su organización.

Operaciones en entornos de seguridad complejos ENCUESTA AL PERSONAL HUMANITARIO NACIONAL

1. *Nombre del país donde vive y trabaja

2. *Tipo de organización/institución en la que trabaja:

- ONG local/nacional u organización comunitaria
- ONG internacional
- Organismo de ayuda de las Naciones Unidas (fondo, programa u oficina)
- Sociedad nacional de la Cruz Roja / de la Media Luna Roja
- Comité Internacional de la Cruz Roja
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
- Gobierno nacional (Gobierno anfitrión)
- Organización regional (por ejemplo: Comunidad de África Meridional para el Desarrollo, Asociación de Naciones del Asia Sudoriental)
- Otra (sírvase especificar)

3. ¿Por cuánto tiempo ha trabajado para esta organización?

- Menos de un año
- De 1 a 3 años
- De 3 a 5 años
- Más de 5 años

4. ¿Qué tipo de programas mantiene su organización (principalmente)?
- Diferentes tipos de ayuda (multisectorial)
 - Agricultura
 - Coordinación
 - Logística y servicios de apoyo
 - Recuperación económica e infraestructuras
 - Educación
 - Alimentación
 - Salud
 - Actividades relativas a las minas
 - Protección / Derechos Humanos / Imperio del dercho
 - Seguridad
 - Vivienda y artículos no alimentarios
 - Agua y saneamiento
 - Otro (por favor especifique)
5. ¿Cuál de estas opciones describe mejor su trabajo/puesto? (elija la que más se ajuste)
- Jefe/Director de Oficina
 - Jefe de proyectos o de programas
 - Personal de proyectos o de programas (incluye al personal sanitario)
 - Asistente o punto focal de seguridad local
 - Oficial de finanzas
 - Administrador
 - Jefe de almacén
 - Responsable de logística
 - Asistente administrativo/de oficina
 - Conductor
 - Guardia
 - Oficial de comunicación/de medios de comunicación
 - Otro (sírvase especificar): _____
6. ¿Cómo calificaría la seguridad en su entorno de trabajo local para las operaciones de ayuda?
- Segura (sin actos importantes de violencia contra actores humanitarios)
 - Bastante segura (con algunos actos de violencia aislados pero sin un objetivo claro)
 - Algo insegura (cada vez más amenazas y algunos actos de violencia)
 - Altamente insegura, peligrosa (los actores humanitarios/operaciones de ayuda son objeto de ataques regularmente)

7. Desde que comenzó a trabajar, el acceso para las operaciones de ayuda en su entorno de trabajo local (debido al deterioro de la seguridad)

- Ha mejorado
- Se ha mantenido igual
- Ha empeorado

8. En su opinión, ¿cuál es la causa principal (la más extendida) de amenaza a la que se enfrenta el personal y los recursos humanitarios en su entorno? Clasifique lo siguiente de 1 (el valor más bajo: poco común o inexistente) a 9 (el valor más alto: causa principal de amenaza u obstáculo para el trabajo humanitario)

- Delito de derecho común: robos/asaltos

1 2 3 4 5 6 7 8 9

- Asaltos a automóviles y otros ataques en carretera

1 2 3 4 5 6 7 8 9

- Secuestros

1 2 3 4 5 6 7 8 9

- Minas terrestres

1 2 3 4 5 6 7 8 9

- Artefactos explosivos improvisados

1 2 3 4 5 6 7 8 9

- Violencia colateral (por cercanía a los ataques sobre objetivos militares u otros blancos)

1 2 3 4 5 6 7 8 9

- Ataques armados dirigidos a oficinas o instalaciones de proyectos humanitarios

1 2 3 4 5 6 7 8 9

- Violencia sexual

1 2 3 4 5 6 7 8 9

- atentados suicidas

1 2 3 4 5 6 7 8 9

9. En su opinión, ¿cuáles son los puestos de mayor riesgo en su entorno? Clasifique los distintos tipos de puestos en términos del riesgo que acarrearán (1 es el riesgo más bajo/el puesto más seguro; 6 es el riesgo más alto/el puesto más peligroso)

- Oficiales directivos superiores

1 2 3 4 5 6

- Personal de los proyectos/programas en el terreno

1 2 3 4 5 6

- Personal administrativo, de finanzas y de medios de comunicación en la oficina

1 2 3 4 5 6

- Personal de almacén

1 2 3 4 5 6

Conductores

1 2 3 4 5 6

Guardias

1 2 3 4 5 6

10. ¿Dispone su organización de políticas y procedimientos de seguridad por escrito?

Sí

No

No lo sé

11. ¿Ha recibido formación sobre seguridad durante el tiempo que ha estado trabajando para su organización?

Sí

No

Comentarios (opcional)

12. ¿Participa regularmente en reuniones y sesiones informativas de seguridad?

Sí

No

Comentarios (opcional)

13. ¿Cómo calificaría el nivel de recursos (formación, equipo, fondos) que dedica su organización a la seguridad del personal?

Excelente	Bueno	Regular	Escaso
1	2	3	4

14. Desde que trabaja en esta organización, la atención que esta dedica a las necesidades de seguridad del personal:

Ha mejorado	Se ha mantenido igual	Ha empeorado
1	2	3

Comentarios adicionales

15. ¿Dispone su organización de un mecanismo de reclamaciones en el que pueda plantear cuestiones de seguridad?

- Sí No

Comentarios adicionales

16. En su opinión, ¿quién está más expuesto a la amenaza de violencia deliberada en su entorno?

- El personal humanitario nacional/local
 El personal humanitario internacional (extranjeros/expatriados)

¿Por qué? (Comentarios opcionales)

17. En su opinión, las organizaciones internacionales piden a sus trabajadores nacionales/locales que acepten:

- Los mismos riesgos que los trabajadores internacionales
 Menos riesgos que los trabajadores internacionales
 Más riesgos que los trabajadores internacionales

18. ¿Se enfrentan los distintos tipos de organizaciones a distintos niveles de riesgo en su entorno? Si su respuesta es negativa, deje esta pregunta en blanco y pase a la 19. Si su respuesta es afirmativa, por favor elija a los actores que considere que estén especialmente en riesgo (marque todas las opciones que considere).

- ONG locales/nacionales u organizaciones comunitarias
 ONG internacionales en general
 ONG occidentales
 Organizaciones religiosas
 Organismos de las Naciones Unidas
 Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
 Comité Internacional de la Cruz Roja
 Otras (por favor, especifique)

19. En general, ¿cree que la percepción de las condiciones generales de seguridad en esa ubicación del personal humanitario **internacional** (en su organización o en otras organizaciones) es:

- Distinta de la del personal nacional/local?
 Prácticamente igual que la del personal nacional/local?

20. Si cree que el personal humanitario internacional percibe las condiciones de seguridad local de manera diferente, ¿considera que generalmente:

- Exageran el riesgo?
- Subestiman el riesgo?

Comentarios (opcionales)

21. ¿Cómo afecta el género del personal a la seguridad? (seleccione lo que proceda)

- El personal femenino en general tiene más riesgo que el masculino
- El personal masculino en general tiene más riesgo que el femenino
- La presencia de personal femenino puede aumentar el peligro de nuestras operaciones, en general debido a actitudes locales
- El género no afecta a la seguridad o afecta poco

Comentarios (sírvase especificar)

22. En su opinión, la comunicación en materia de seguridad entre el personal nacional e internacional (ya sea en una ONG internacional o entre ONG locales e internacionales) es:

- Buena 1
- Adecuada/Está mejorando 2
- Escasa 3

23. ¿Cuentan las ONG locales y nacionales y las organizaciones de ayuda internacionales con la misma aceptación y confianza de todas las partes del conflicto?

- Sí – Todas las organizaciones de ayuda son más o menos aceptadas
- No – Las organizaciones nacionales/locales tienen una mayor aceptación que las internacionales
- No – Las organizaciones internacionales tienen una mayor aceptación que las nacionales/locales

Comentarios (opcionales)

24. ¿Su organización promueve activamente los principios humanitarios de imparcialidad, independencia y neutralidad en sus operaciones?

- Sí
- No

Comentarios (opcionales)

25. En su opinión, ¿la adhesión de una organización a los principios humanitarios de imparcialidad, independencia y neutralidad ayuda a mejorar la seguridad del personal humanitario nacional?

- Sí
- No

Comentarios (opcionales)

26. Clasifique los siguientes factores por su contribución a la inseguridad en las operaciones humanitarias en su área. 1 es el valor más bajo, el obstáculo de menor impacto sobre el acceso seguro; 7 es el más alto, el de mayor impacto.

- Falta de independencia, imparcialidad o neutralidad, por ejemplo, percibido como la alineación con una parte del conflicto
1 2 3 4 5 6 7
- Esfuerzos de respuesta poco coordinados entre los actores humanitarios
1 2 3 4 5 6 7
- Falta de formación y concienciación en materia de seguridad
1 2 3 4 5 6 7
- Falta de material y equipo de seguridad, por ejemplo, telecomunicaciones
1 2 3 4 5 6 7
- Comunicación y análisis escasos sobre cuestiones de seguridad
1 2 3 4 5 6 7
- Falta de experiencia y conocimiento cultural
1 2 3 4 5 6 7
- Organizaciones incompetentes que asumen riesgos innecesarios que tienen un impacto sobre la comunidad humanitaria en su conjunto
1 2 3 4 5 6 7

27. Utilice este espacio para añadir cualquier comentario adicional que desee

Anexo4

Documentos legislativos

BASE NORMATIVA RELACIONADA CON LAS OPERACIONES EN ENTORNOS DE SEGURIDAD COMPLEJOS⁴

A. INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS RELEVANTES Y PRINCIPIOS NO VINCULANTES RELATIVOS A LA SEGURIDAD Y EL ACCESO

I. Derecho Internacional Humanitario

Responsabilidad de los Estados y otras partes en conflicto de satisfacer las necesidades de la población civil, y papel de las organizaciones de socorro

- **Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV)**, Ginebra, 12 de agosto de 1949:
 - Artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra: En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional, un organismo humanitario imparcial podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto;
 - Artículo 55: Deber de la Potencia ocupante de abastecer a la población de víveres y productos médicos;
 - Artículo 56: Deber de la Potencia ocupante de asegurar la sanidad y la higiene públicas en el territorio ocupado;
 - Artículo 59 (1): Cuando la población de un territorio ocupado o parte de ella esté insuficientemente abastecida, la Potencia ocupante aceptará las acciones de socorro en favor de dicha población, facilitándolas en toda la medida de sus medios.
- **Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I)**, Ginebra, 8 de junio de 1977:
 - Artículo 69 (1): La Potencia Ocupante asegurará la provisión de necesidades básicas a la población civil en territorio ocupado;
 - Artículo 69 (2): Las acciones de socorro en beneficio de la población civil de los territorios ocupados se llevarán a cabo sin retraso;
 - Artículo 70 (1): Cuando la población civil de cualquier territorio que, sin ser territorio ocupado, se halle bajo el control de una Parte en conflicto esté insuficientemente dotada, se llevarán a cabo acciones de socorro que tengan carácter humanitario e imparcial, con sujeción al acuerdo de las Partes interesadas;
 - Artículo 71 (1): En cualquier acción de socorro podrá formar parte de la asistencia prestada personal de socorro, con sujeción a la aprobación de la Parte en cuyo territorio haya de prestar sus servicios.
- **Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 agosto 1949, relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)**, Ginebra, 8 de junio de 1977:
 - Artículo 18 (1): Las sociedades de socorro podrán ofrecer sus servicios;
 - Artículo 18 (2): Cuando la población civil esté padeciendo privaciones extremadas por falta de abastecimientos indispensables para su supervivencia, se emprenderán acciones de socorro de carácter humanitario e imparcial, con el consentimiento de la Alta Parte Contratante interesada.

⁴ Recopilado por la Sección de Protección y Desplazamiento, Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, febrero de 2011.

Facilitación de las actividades humanitarias y el libre paso de suministros de socorro

- **Convenio relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV):**
 - Artículo 23: Cada una de las Altas Partes Contratantes autorizarán el libre paso de todo envío de suministros médicos, alimentos y ropa;
 - Artículo 59 (1): En el caso de ocupación, la Potencia ocupante debe facilitar las acciones de socorro;
 - Artículo 59 (3): Todos los Estados contratantes deberán autorizar el libre paso de estos envíos y garantizar su protección;
 - Artículo 59 (4): Una Potencia que permita el libre paso de envíos destinados a un territorio ocupado por una Parte adversaria tendrá derecho a verificar los envíos, a reglamentar su paso y a obtener garantías suficientes de que la finalidad de tales envíos es socorrer a la población necesitada, y que no se utilizan en provecho de la Potencia ocupante;
 - Artículo 61 (1): En los territorios ocupados, la distribución de los envíos de socorros se hará con la colaboración y bajo el control de la Potencia protectora, un Estado neutral o cualquier otro organismo humanitario imparcial;
 - Artículo 61 (2): No se cobrará ningún derecho, impuesto o tasa por estos envíos de socorros; la Potencia ocupante deberá facilitar la rápida distribución de estos envíos.
- **Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto 1949 relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales (Protocolo I):**
 - Artículo 70 (2): Las Partes en conflicto y las Altas Partes contratantes permitirán y facilitarán el paso rápido y sin trabas de todos los envíos, materiales y personal de socorro;
 - Artículo 70 (3): Las Partes en conflicto y las Altas Partes contratantes podrán fijar las condiciones técnicas para dicho paso;
 - Artículo 70 (4): Las Partes en conflicto protegerán los envíos de socorro y facilitarán su rápida distribución;
 - Artículo 71 (3): La Parte que reciba los envíos de socorro asistirá al personal de socorro en el desempeño de su misión; las actividades del personal de socorro solo podrán ser limitadas y sus movimientos temporalmente restringidos en caso de imperiosa necesidad militar.

Prohibición de ataques contra el personal humanitario y los bienes

- **Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto 1949 relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales (Protocolo I):**
 - Artículo 71 (2): El personal de socorro será respetado y protegido.

Derechos de las personas afectadas u obligaciones relacionadas de los Estados Parte

- **Convenio relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra (Convenio IV):**
 - Artículo 30: Derecho de las personas protegidas para dirigirse a las organizaciones de socorro;
 - Artículo 62: Derecho de las personas protegidas en los territorios ocupados para recibir los envíos individuales de socorros.

- **Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto 1949 relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales (Protocolo I):**
 - Artículo 54 (1): Prohibición de hacer padecer hambre como método de guerra;
 - Artículo 54 (2): Protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil.
- **Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto 1949 relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II):**
 - Artículo 14: Protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil.

II. Derecho de los derechos humanos

Derechos de las personas afectadas u obligaciones relacionadas de los Estados Parte

Instrumentos universales

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, Nueva York, 16 de diciembre de 1966:
 - Artículo 6: Derecho a la vida;
 - Artículo 7: Prohibición de la tortura, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, Nueva York, 16 de diciembre de 1966:
 - Artículo 11: Derecho a un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, vestido y vivienda;
 - Artículo 12: Derecho a la salud.
- **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**, Nueva York, 21 de diciembre de 1965:
 - Artículo 5 e): Prohibición de la discriminación racial en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.
- **Convención sobre los Derechos del Niño**, Nueva York, 20 de noviembre de 1989:
 - Artículo 6: Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo;
 - Artículo 22: Protección y asistencia de los niños refugiados;
 - Artículo 24: Derecho a la salud;
 - Artículo 27: Derecho a un nivel de vida adecuado;
 - Artículo 38 (1): El deber de respetar las normas del derecho internacional humanitario pertinentes para el niño en los conflictos armados.
- **Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad**, Nueva York, 13 de diciembre de 2006:
 - Artículo 10: Derecho a la vida;
 - Artículo 11: Protección en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias.

Instrumentos regionales

- **Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales**, Roma, 11 de abril de 1950:
 - Artículo 2: Derecho a la vida;
 - Artículo 3: Prohibición de la tortura, penas o tratos inhumanos o degradantes.

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, San José, 22 de noviembre de 1969:
 - Artículo 4: Derecho a la vida;
 - Artículo 5: Derecho a la integridad personal.
- **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales**, San Salvador, 17 de noviembre de 1988:
 - Artículo 10: Derecho a la salud;
 - Artículo 12: Derecho a la alimentación;
 - Artículo 16: Derecho especial de los niños a la protección;
 - Artículo 17: Protección de los ancianos.
- **Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos**, Banjul, 27 de junio de 1981:
 - Artículo 5: Derecho a la vida y la integridad de la persona;
 - Artículo 16: Derecho a la salud.
- **Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los pueblos relativo a los derechos de la mujer en África**, Maputo, 13 de septiembre de 2000:
 - Artículo 3: Derecho a la dignidad;
 - Artículo 4: Derecho a la vida, integridad y seguridad de la persona;
 - Artículo 11 (2): Los Estados Parte deberán proteger a los civiles, incluidas las mujeres, en caso de conflicto armado;
 - Artículo 14: Derecho a la salud;
 - Artículo 15: Derecho a la seguridad alimentaria;
 - Artículo 24: Protección especial de las mujeres en peligro.
- **Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño**, Addis Abeba, 11 de julio de 1990:
 - Artículo 5: Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo;
 - Artículo 23: Derecho de los niños refugiados a la protección y asistencia humanitaria.
- **Carta Árabe de Derechos Humanos**, Túnez, 22 de mayo de 2004:
 - Artículo 5: Derecho a la vida;
 - Artículo 8: Prohibición de la tortura o tratos crueles, inhumanos, degradantes o humillantes;
 - Artículo 39: Derecho a la salud.

III. Derecho de los Refugiados

Facilitación de las actividades humanitarias y el libre paso de los suministros de socorro

- **Convención por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África**, Addis Abeba, 10 de septiembre de 1969:
 - Artículo 8: Cooperación con el ACNUR.

Derechos de las personas afectadas u obligaciones relacionadas de los Estados Parte *Instrumentos universales*

- **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (y su Protocolo de 31 de enero de 1967)**, Ginebra, 28 de julio de 1951:
 - Artículo 20: Igualdad de trato en materia de racionamiento;
 - Artículo 21: Trato favorable en materia de vivienda;
 - Artículo 23: Igualdad de trato en lo que respecta a la asistencia y socorro públicos.

Instrumentos regionales

- **Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**, Cartagena de Indias, 22 de noviembre de 1984:
 - Apartado II *h*): Fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados.

IV. Instrumentos internacionales y políticas sobre el desplazamiento interno

Responsabilidad de los Estados y otras partes en conflicto para satisfacer las necesidades de la población civil y papel de las organizaciones de socorro

- **Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África**, Kampala, 22 de octubre de 2009:
 - Artículo 5 (1): Deber y responsabilidad primordiales de los Estados Parte de brindar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en su territorio o jurisdicción.
- **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos**⁵:
 - Principio 3: Obligación y responsabilidad primarias de las autoridades nacionales de proteger a los desplazados internos;
 - Principio 25 (1): Obligación y responsabilidad primarias de las autoridades nacionales de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos;
 - Principio 25 (2): Derecho de las organizaciones humanitarias internacionales a ofrecer sus servicios.

Facilitación de las actividades humanitarias y el libre paso de los suministros de socorro

- **Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África**:
 - Artículo 3 (1) j.: Los Estados Partes deberán garantizar que la asistencia a los desplazados internos satisfaga sus necesidades básicas y permitir y facilitar el acceso rápido y sin trabas de las organizaciones humanitarias y de personal;
 - Artículo 5 (7): Los Estados Parte deberán permitir y facilitar el papel de las organizaciones locales e internacionales y los organismos humanitarios;
 - Artículo 6: Obligaciones de las organizaciones internacionales y las agencias humanitarias de respetar las leyes vigentes en el país en el que operan, el derecho internacional y los principios humanitarios;
 - Artículo 7 (5) b.: Queda prohibido para los miembros de los grupos armados dificultar la prestación de protección y asistencia a los desplazados internos bajo ninguna circunstancia;
 - Artículo 8 (3) c. y d.: La Unión Africana colaborará con las agencias humanitarias en lo referente a las medidas adecuadas que tomar en relación con la protección y la asistencia a los desplazados internos.

Prohibición de ataques contra el personal humanitario y los recursos

- **Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África**:
 - Artículo 5 (10): Los Estados Parte deberán respetar, proteger y no atacar ni de otra manera dañar al personal humanitario ni los recursos u otros materiales.

⁵ Anexo al Informe del Representante del Secretario-General, Francis M. Deng (E/CN.4/1998/53/Add.2). Aunque los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos no constituyen un instrumento vinculante, reflejan y son coherentes con los derechos humanos internacionales, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados análogo.

— **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos:**

- Principio 26: Respetar y proteger a las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros.

Derechos de las personas afectadas u obligaciones relacionados de los Estados Parte

— **Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África:**

- Artículo 3 j): Las necesidades básicas de los desplazados internos;
- Artículo 3 k): La promoción de los medios de vida sostenibles;
- Artículo 7 (5) c.: Los miembros de los grupos armados tienen prohibido negar a los desplazados internos el derecho a vivir en condiciones satisfactorias de dignidad, seguridad, saneamiento, alimentos, agua, atención de salud y vivienda.

— **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos:**

- Principio 4: Protección y asistencia especiales para los niños, las mujeres, las personas con discapacidades y las personas de edad;
- Principio 18: Derecho a un nivel de vida adecuado;
- Principio 19: Derecho a servicios médicos.

V. Derecho Penal Internacional

— **Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, Nueva York, 9 de diciembre de 1994**

- Criminalización de los ataques contra el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado.

— **Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, Nueva York, 8 de diciembre de 2005**

- Ampliación del ámbito de aplicación de la Convención a la prestación de asistencia humanitaria.

— **Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Roma, 17 de julio de 1998:**

- Artículo 8 (2) b. (iii) y (xxiv): Se consideran crímenes de guerra los ataques intencionales contra personal y recursos humanitarios en conflictos armados internacionales;
- Artículo 8 (2) b. (xxv): Se considera un crimen de guerra hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil en conflictos armados internacionales;
- Artículo 8 (2) e. (ii) y (iii): Se consideran crímenes de guerra los ataques intencionales contra personal y recursos humanitarios en los conflictos armados que no sean de índole internacional.

VI. Prerrogativas e inmunidades

Facilitación de las actividades humanitarias y el libre paso de los suministros de socorro

— **Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, Nueva York, 13 de febrero de 1946, en particular:**

- Sección 2: Inmunidad de los bienes y haberes de las Naciones Unidas;
- Sección 3: Inviolabilidad de los locales de las Naciones Unidas;
- Sección 7: Las Naciones Unidas, así como sus bienes, ingresos y otros haberes, estarán exentas de toda contribución directa, derechos de aduana, prohibiciones y restricciones respecto a los artículos que importen y exporten para su uso oficial y respecto a la importación y exportación de sus publicaciones;

- Sección 9: Las Naciones Unidas gozarán de facilidades para sus comunicaciones oficiales;
 - Sección 11: Privilegios e inmunidades de los representantes de los Miembros en los órganos y conferencias convocadas por las Naciones Unidas;
 - Sección 22: Privilegio e inmunidades de los peritos en el desempeño de misiones de las Naciones Unidas;
 - Secciones 24 a 26: Emisión de documentos de viaje válidos para los funcionarios de las Naciones Unidas y peritos en misión de las Naciones Unidas.
- **Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados**, Nueva York, 21 de noviembre de 1947, en particular:
- Sección 4: Inmunidad de los bienes y haberes de los organismos especializados;
 - Sección 5: Inviolabilidad de los locales de los organismos especializados;
 - Sección 9: Los organismos especializados, sus haberes, ingresos y otros bienes-estarán exentos de todo impuesto directo, derechos de aduana y de prohibiciones y restricciones a la importación y a la exportación respecto a los artículos importados o exportados para uso oficial y respecto a la importación y exportación de sus publicaciones;
 - Sección 11: Cada uno de los organismos especializados disfrutará de facilidades para sus comunicaciones oficiales;
 - Sección 13: Privilegios e inmunidades de los representantes de los miembros en las reuniones convocadas por un organismo especializado;
 - Secciones 26 a 29: Emisión del *laissez-passer* para los funcionarios de los organismos especializados y expertos en misión.

B. RESOLUCIONES RELEVANTES ADOPTADAS POR LOS ÓRGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

I. Resoluciones del Consejo de Seguridad⁶

Facilitación de las actividades humanitarias y el libre paso de los suministros de socorro

- **Resolución 1894 (2009)** sobre la protección de los civiles en los conflictos armados:
 - Párrafo 13: La importancia de los principios humanitarios;
 - Párrafos 14 y 15 a): El papel de todas las partes en el conflicto armado para facilitar el tránsito rápido y sin trabas;
 - Párrafo 15 b): El papel de las misiones para el mantenimiento de la paz y otras misiones para ayudar a crear condiciones que permitan prestar asistencia humanitaria con seguridad, oportunamente y sin trabas;
 - Párrafo 17: Vigilancia y análisis sistemáticos de las restricciones al acceso.
- **Resolución 1674 (2006)** sobre la protección de los civiles en los conflictos armados:
 - Párrafo 11: Las necesidades especiales de las mujeres y los niños, incluidas la facilitación de la prestación de asistencia humanitaria;
 - Párrafo 22: Exhortación a quienes corresponda a que permitan el acceso libre y pleno del personal humanitario a los civiles que necesiten asistencia.
- **Resolución 1296 (2000)** sobre la protección de los civiles en los conflictos armados:
 - Párrafo 8: Llamamiento a todas las partes interesadas para que cooperen con las Naciones Unidas a fin de facilitar el acceso;

⁶ Para una selección de resoluciones específicas del país relevante, véase *Aide-mémoire para el examen de las cuestiones relativas a la protección de los civiles en los conflictos armados, 2010*, versión revisada (S/PRST/2010/25, anexo).

- Párrafo 10: Llamamiento a las partes en un conflicto para promover “días de inmunización” y otras oportunidades para prestar servicios básicos necesarios de manera segura y sin obstáculos para atender a las necesidades de protección y asistencia de las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables;
- Párrafo 15: La consideración de la conveniencia y viabilidad de zonas y corredores de seguridad para proteger a los civiles y encauzar la asistencia.
- **Resolución 1265 (1999)** sobre la protección de los civiles en los conflictos armados:
 - Párrafo 7: La importancia del acceso sin restricciones y en condiciones de seguridad del personal humanitario a la población civil en las situaciones de conflicto armado.

Prohibición de los ataques contra el personal humanitario y los bienes

- **Resolución 1894 (2009)** sobre la protección de los civiles en los conflictos armados:
 - Párrafo 16: Condena de los ataques contra el personal humanitario.
- **Resolución 1674 (2006)** sobre la protección de los civiles en los conflictos armados:
 - Párrafo 22: Exhortación a quienes corresponda a que promuevan la seguridad, la protección y la libertad de circulación del personal humanitario.
- **Resolución 1296 (2000)** sobre la protección de los civiles en los conflictos armados:
 - Párrafo 12: Llamamiento a todas las partes para que garanticen la seguridad y la libertad de circulación del personal humanitario.
- **Resolución 1265 (1999)** sobre la protección de los civiles en los conflictos armados:
 - Párrafo 8: Reconocimiento de la necesidad de que los combatientes garanticen la seguridad y la libertad de circulación del personal humanitario;
 - Párrafo 9: Llamamiento a todas las partes a que respeten plenamente el estatuto del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado; condena de los ataques y afirmación de la necesidad de exigir la responsabilidad.

II. Resoluciones de la Asamblea General⁷

Facilitación de las actividades humanitarias y el libre paso de los suministros de socorro

- **Resoluciones sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas:**
 - Resoluciones 46/182 (párrafo 35 *d*) de los Principios anexados a la resolución) y 48/57 (párrafo 19): Función del Coordinador del Socorro de Emergencia en lo que respecta a facilitar el acceso a las regiones afectadas por la emergencia mediante la obtención del consentimiento de todas las partes interesadas.
 - Resoluciones 58/114 (párrafo 10), 59/141 (párrafo 18), 60/124 (párrafo 2), 61/133 (párrafo 4), 62/94 (párrafo 24), 63/139 (párrafo 25), 64/76 (párrafo 26) y A/65/L.45 (párrafo 27): Exhortación a todos los gobiernos y a todas las partes en situaciones complejas de emergencia humanitaria a que garanticen el libre acceso del personal humanitario en condiciones de seguridad, así como de sus suministros y equipo.
- **Resoluciones sobre la protección y asistencia a los desplazados internos:**
 - Resolución 56/164 (párrafo 10) y las resoluciones subsiguientes 58/177 (párrafo 11), 60/168 (párrafo 12), 62/153 (párrafo 15), 64/162 (párrafo 16): Exhortación a los gobiernos a que faciliten las actividades de los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias, incluso mejorando el acceso a los desplazados internos.

⁷ Véase además OCHA, *Reference Guide. Normative Developments on the coordination of humanitarian assistance in the General Assembly, the Economic and Social Council, and the Security Council since the adoption of General Assembly resolution 46/182*, julio de 2009, Serie de estudios y políticas, vol. I, No. 2, 2009; disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a8e660d2.html>.

Prohibición de los ataques en contra el personal y los bienes humanitarios

— Resoluciones sobre la seguridad del personal de asistencia humanitaria:

- Resoluciones 52/167 (párrafo 3), 53/87 (párrafo 11), 54/192 (párrafo 3), 55/175 (párrafo 4), 57/155 (párrafo 5), 59/141 (párrafo 18), 60/123 (párrafo 4), 61/133 (párrafo 4), 62/95 (párrafo 4), 63/138 (párrafo 4), 64/77 (párrafo 4), A/65/L.31 (párrafo 4): Exhortación a todos los gobiernos y a las partes en situaciones complejas de emergencia humanitaria a que garanticen el libre acceso, en condiciones de seguridad, de asistencia humanitaria.
- Resoluciones 52/167 (párrafo 2), 53/87 (párrafo 10), 54/192 (párrafo 4), 55/175 (párrafo 5), 57/155 (párrafo 6), 59/141 (párrafo 17), 60/123 (párrafo 9), 61/133 (párrafo 9), 62/95 (párrafo 9), 63/138 (párrafo 10), 64/77 (párrafo 10), A/65/L.31 (párrafo 11): Condena de todo acto de violencia contra el personal de asistencia humanitaria y el personal de las Naciones Unidas.

Derechos de las personas afectadas u obligaciones relacionadas de los Estados Parte

— Resoluciones sobre la asistencia a los refugiados, los repatriados y las personas desplazadas en África

- Resoluciones 60/128 (párrafo 11), 61/139 (párrafo 12), 62/125 (párrafo 14), 63/149 (párrafo 14), 64/129 (párrafo 15): Importancia de la brindar asistencia y protección oportunas y suficientes a los refugiados.

III. Resoluciones del Consejo Económico y Social⁸

Facilitación de las actividades humanitarias y el libre paso de los suministros de socorro

— Resoluciones sobre el Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas:

- Resoluciones 2002/32 (párrafo 22), 2003/5 (párrafo 7), 2004/50 (párrafo 9), 2009/3 (párrafo 12), 2010/1 (párrafo 13): Exhortación a todos los gobiernos y a todas las partes en situaciones complejas de emergencia humanitaria para que garanticen el acceso seguro y sin trabas del personal, suministros y equipos humanitarios en esos casos.

⁸ *Ibid.*

