

Actividades operacionales del CICR sobre el terreno: la cuestión de la seguridad

por Philippe Dind

Toda reflexión sobre la seguridad ha de estar encaminada a preservar la neutralidad, la independencia y la imparcialidad de las actividades humanitarias, condición *sine qua non* de la aptitud del CICR para proteger y ayudar a las víctimas de los conflictos. Toda intervención humanitaria que menoscabe esos principios fundamentales despertará, tarde o temprano, la desconfianza de la población que hay que socorrer o estará condenada a la parálisis.

En los últimos veinte años, se han producido muchos e importantes cambios, tanto en el marco de los conflictos como en la propia Institución. Así, el número de colaboradores del CICR expatriados y enviados sobre el terreno y el de operaciones efectuadas por la Institución se ha multiplicado por diez durante dicho período. La cifra de colaboradores locales ha aumentado aproximadamente en la misma proporción. Estadísticamente, las probabilidades de que se produzcan incidentes de seguridad son hoy mayores. Por otra parte, el tipo de intervenciones del CICR se ha modificado. Cada vez es más frecuente que los delegados trabajen cerca de las hostilidades. En consecuencia, las condiciones de acción de los delegados del CICR se han fragilizado.

Philippe Dind es «delegado de seguridad» de la Dirección de Actividades Operacionales. Su tarea consiste en garantizar las suficientes condiciones de seguridad al personal sobre el terreno para permitirle realizar sus actividades humanitarias. Anteriormente, el autor ocupó diversos puestos en la sede y sobre el terreno.

Original: francés

También el entorno de los conflictos ha evolucionado mucho. Resulta, por ejemplo, trivial afirmar que la cadena de mando de los combatientes se ha debilitado hasta tal punto que, a veces, resulta difícil distinguir a las fuerzas armadas de los grupos de bandidos. Este conjunto de fenómenos hace que nuestros métodos de trabajo tradicionales sean más arduos. Se ha multiplicado el número de interlocutores que hay que contactar para garantizar el buen desarrollo de una operación, sin que la seguridad se haya visto reforzada por ello, ni mucho menos.

Esta evolución ha llevado al CICR a prestar una atención todavía mayor a cuestiones relacionadas con la seguridad de sus actividades sobre el terreno. Las siguientes líneas dan fe de ello.

Primera línea de fuerza de la política del CICR en materia de seguridad: el peligro no es algo excepcional para un delegado. Con frecuencia, es su entorno de trabajo y, por lo tanto, un factor que siempre se ha de tener en cuenta al tomar decisiones operacionales.

Segunda línea de fuerza: más que una cuestión técnica, la seguridad es una cuestión de índole política. Ninguna norma, ninguna protección reemplazan el establecimiento de una red de contactos con todas las partes, a fin de que estén convencidas de la neutralidad, la imparcialidad y la independencia del CICR. En la medida en que los responsables de las tropas contendientes perciben al CICR como «parcial», éste se convierte en un blanco potencial. En cambio, la neutralidad y, sobre todo, la percepción de esa neutralidad por parte de los combatientes, percepción que dimana de la independencia y de la imparcialidad de la Institución, son para las partes en conflicto, las mejores garantías de que el CICR no representa una amenaza para ellas.

Es desde esta doble perspectiva desde la que hay que comprender y aplicar las normas de seguridad. Su observancia reduce el riesgo a un nivel aceptable, pero no lo elimina. En efecto, para los colaboradores del CICR, el peligro es inherente a sus condiciones de trabajo. Querer suprimirlo completamente equivaldría a privar a la Institución de su campo de acción. De ello se desprende que:

- incluso en situaciones que entrañan, por definición, muchos peligros para los colaboradores del CICR, éstos nunca deben correr riesgos inconsiderados, ni intentar interponerse durante los combates. La audacia y la temeridad rara vez tienen efectos humanitarios positivos y duraderos;
- la peligrosidad del entorno laboral del colaborador del CICR no ha de mermar en ningún momento el sentido de responsabilidad de sus decisiones, al nivel que sea.

Por ello ha de analizarse todo incidente y, de ser preciso, hay que establecer los factores ligados al comportamiento de los delegados, mediante una investigación interna. Sin embargo, habida cuenta de la peligrosidad del medio de trabajo, aceptada por los colaboradores, habrá que poner especial cuidado en que esas investigaciones no abrumen ni culpabilicen de manera inconsiderada a los concernidos.

El CICR frente al riesgo

Los riesgos inherentes al cumplimiento del cometido de la Institución varían según el terreno de las actividades. La noción de seguridad sobre el terreno abarca tanto las situaciones conflictivas como el bandidaje y la criminalidad. Por otro lado, es a veces difícil establecer una distinción clara entre los diferentes entornos peligrosos. No obstante, los riesgos relacionados con la criminalidad común tienden a aumentar y a multiplicarse.

Definición del riesgo

El riesgo se compone de dos elementos:

- el peligro en sí mismo (o la «amenaza»), definido por su naturaleza (robo, secuestro, bombardeo ...) y por la gravedad de sus consecuencias (a nivel humano, operacional o material);
- la probabilidad de que se produzca un acontecimiento peligroso.

Es la amalgama de esos dos elementos lo que caracteriza el propio riesgo.

En general, las medidas de seguridad tienden a:

- evitar que se produzcan accidentes graves, suprimiendo las posibilidades de que ocurran. Se trata, pues, de hacer desaparecer el blanco (ejemplo: supresión de las transferencias en metálico, ausencia de expatriados en las zonas consideradas como «fuera de los límites», prohibición de los desplazamientos por carretera en caso de peligro de minas, etc); o
- reducir los riesgos, sea mediante medidas disuasivas de protección (por ejemplo, perímetro protegido, guardias, refugios contra los bombardeos, etc.) sea mediante la adopción de medidas preventivas que fomenten el respeto de las actividades del CICR, de su personal y de sus bienes (negociaciones con las partes, uso del emblema, sistema de notificación, etc); y

— limitar las consecuencias del incidente, si éste se produce (evacuación médica, seguros, etc.).

Sean cuales fueren las medidas tomadas para reducirlo, siempre subsiste sobre el terreno de acción del CICR un «riesgo irreducible» —o residual—, que los expatriados han de aceptar y afrontar. Esta realidad no debe confundirse con una falta de determinación por garantizar la seguridad, al contrario: el hecho de que una parte del riesgo deba considerarse «irreducible» significa que se hace todo lo posible por reducirla al máximo.

Sólo se acepta cierto nivel de riesgo si el efecto humanitario de la acción lo justifica. Tiene que haber, en todo momento, un equilibrio entre el riesgo y los efectos esperados. Esta norma es válida tanto para una acción que se despliega en todo un país como para la actividad cotidiana del expatriado. No se trata de prestar atención a la cantidad, sino a la calidad, y de hacerse con regularidad la siguiente pregunta: ¿merecen los efectos de la actividad que se va a emprender el riesgo que se corre? Si la respuesta es negativa, habrá que plantearse renunciar a la acción, o aplazarla. Cabe decir que la noción de efectos no ha de entenderse únicamente en su dimensión inmediata (distribución de víveres, por ejemplo), sino también con una visión a largo plazo (evaluación, por ejemplo), y no se correrán riesgos por razones de presencia o de rivalidad o «competencia».

Compromiso voluntario de los colaboradores

Los colaboradores expatriados y el personal local del CICR se contratan sobre la base de una voluntad claramente expresada de aceptar el riesgo residual irreducible. Sobre esa base, la Institución puede pedir a cada uno(a) una disponibilidad para cualquier teatro de operaciones.

No obstante, puede suceder que los expatriados tengan motivos concretos para no desear un determinado destino. La Institución acepta una limitación como excepción en el tiempo y en el espacio; de lo contrario, se cuestiona el principio de la colaboración. En efecto, si quiere seguir siendo eficaz, el CICR ha de poder contar con la total polivalencia de todo su personal. En principio, no hay un lugar único al que se envía a los «voluntarios», ni momentos especialmente peligrosos reservados a éstos. El compromiso de un delegado es global.

El grado de riesgo que se asume ha de ser el mismo para todos, sean expatriados o colaboradores nacionales. En particular, no se confiará a un empleado local una misión considerada demasiado arriesgada para un

delegado, salvo si la nacionalidad, la lengua, la etnia, etc. de dicho empleado constituyen un factor de seguridad. Y, a la inversa, será más bien un expatriado —y no un colaborador local— quien cumpla una misión si su condición de extranjero representa un elemento de seguridad. Además, siempre se tendrá en cuenta que un empleado de delegación puede verse sometido a presiones políticas a las que escapa el expatriado, que la información confidencial de que disponga podría convertirse en factor de riesgo para él y que, en general, no es posible evacuarlo, contrariamente a los expatriados.

Responsabilidad de los jefes

La piedra angular de la gestión de la seguridad en el CICR reside en la responsabilidad total de la jerarquía operacional en este ámbito, y ello de un extremo al otro de la cadena, del director de Actividades Operacionales, que está facultado (en el marco del Consejo Ejecutivo) para introducir al CICR en un nuevo terreno conflictivo, hasta el delegado sobre el terreno, que toma la decisión de proseguir o renunciar a un desplazamiento cuando se enfrenta a riesgos imprevistos.

En ese marco, es el jefe de delegación quien ejerce la función principal. Está encargado, en particular, de:

- garantizar la coherencia de las medidas tomadas, asegurando la aceptación del CICR a nivel político y operacional;
- anticipar los peligros, informándose y haciendo circular la información;
- redactar las normas de seguridad e implantar la necesaria disciplina;
- combatir la habituación, reaccionar en caso de incidente y mantenerse a la escucha de sus subordinados;
- preparar planes de urgencia y/o de evacuación;
- velar por la formación.

El jefe de delegación puede delegar la gestión de esta tarea, pero en ningún caso puede liberarse de su responsabilidad.

Formación de todos

El vector principal para mejorar la seguridad se compone de un esfuerzo muy particular y prioritario en materia de formación, cuyo objetivo es crear un estado de conciencia permanente, garantizar la coherencia de las medidas, proporcionar los conocimientos técnicos y las

competencias necesarias para que cada uno pueda cumplir con sus responsabilidades en ese ámbito.

La formación

- está destinada a los colaboradores expatriados y a los empleados locales;
- se adapta a los contextos y a los peligros específicos que cada uno ha de afrontar;
- se determina en función de las responsabilidades efectivas;
- tiene lugar en la sede y en las delegaciones.

Se organizan cursos generales para los nuevos expatriados (cómo pasar un puesto de control o informarse sobre la situación de seguridad, etc.) y para los cuadros operacionales (por ejemplo, redactar normas de seguridad, reaccionar en caso de incidentes).

Los responsables funcionales reciben cursos específicos. Así, los administradores aprenden, por ejemplo, a organizar transferencias de fondos, los constructores a preparar un refugio y a proteger los edificios contra las intrusiones, los transportadores a organizar los transportes, etc.

En resumen, la finalidad de la formación es mejorar las disposiciones relacionadas con la seguridad, a la vez que llamar la atención de cada uno sobre los límites del cometido del CICR, a fin de evitar correr riesgos que van más allá de éste (como la interposición o la presencia en primera línea).

Los siete pilares de la seguridad

Los siete elementos que reseñamos a continuación son los principios en que el CICR basa su seguridad sobre el terreno. Los primeros son específicos del CICR, y los últimos cualquier organización o multinacional los pone en práctica para proteger a su personal. La importancia que se da a cada uno de esos elementos depende de las distintas amenazas. Es evidente, en particular, que el establecimiento de protecciones activas o pasivas (pilar nº 7) dependerá enteramente de la situación local.

1. Aceptación del CICR

La noción de aceptación es a la vez primordial y fundamental para el CICR. Para poder actuar, la Institución tiene que ser aceptada por las partes en conflicto. La aceptación está, pues, estrechamente ligada al

cometido que los Estados han confiado al CICR, a la función de intermediario neutral y al estatuto de agente humanitario imparcial e independiente. El CICR carece de medios de presión para imponer su acción; sus armas son la persuasión y la influencia. Desde ese punto de vista, la vulnerabilidad constituye, paradójicamente, una protección.

Las partes en conflicto aceptan, pues, nuestra presencia y nuestros métodos de trabajo gracias a la comprensión de nuestra acción, de nuestro cometido, en particular de intermediario neutral. Los medios que emplea el CICR para lograr esta aceptación son la negociación, la proyección de una imagen coherente y la difusión del derecho internacional humanitario y de los Principios Fundamentales, a todos los niveles. En efecto, la disgregación de la sociedad, la aparición de señores de la guerra y de mafias, hacen indispensable garantizar la aceptación del CICR por todos los que tienen una parte de autoridad (y no sólo por las autoridades de un Estado constituido).

En muchas situaciones (pero no en todas), dos medios contribuyen a reforzar esta aceptación: la promoción de las actividades del CICR, a fin de hacerlas lo más visibles posible, y una amplia información acerca de nuestras actividades a través de los medios informativos locales. Sólo se usarán estos dos medios si contribuyen realmente a mejorar la seguridad.

Otro factor de seguridad es la aceptación, por parte de los expatriados, de la cultura en la que se mueven. Si comprenden los valores, los usos y costumbres, podrán actuar de forma coherente con su entorno. Es indispensable comprender para adaptarse a una determinada situación y al funcionamiento específico de una sociedad, sin estar por ello obligado a integrarse en ella. Cada expatriado tiene la responsabilidad de informarse de la situación política, social y cultural del país en el que reside, especialmente a través de la lectura, y de dedicarle el tiempo necesario; los comportamientos inadaptados pueden conducir insidiosamente al CICR a una posición difícil. Por último, para adaptar las medidas de seguridad al peligro circundante, es indispensable comprender el modo de funcionar y de razonar de los elementos armados en el terreno de operaciones.

2. Identificación

El segundo pilar es un corolario de la aceptación. Partiendo de la base de que el cometido específico del CICR ha sido aceptado, es necesario identificar a la Institución como tal. Esta identificación se basa en el uso del emblema de la cruz roja. En efecto, para distinguirse de otros agentes «humanitarios», que abusan o no de ese emblema, el CICR emplea un logotipo consistente en una cruz roja rodeada de un doble círculo negro

con la inscripción: «Comité international Genève». Para los vehículos, se utiliza la bandera, que atrae especialmente la atención, en circunstancias delicadas, teniendo cuidado de no trivializar ese medio de protección.

La notificación de los edificios o de los desplazamientos a todas las partes en conflicto es un complemento de la identificación visual. Es la única protección eficaz contra los métodos de la guerra moderna, que permiten destruir un objetivo mucho antes de establecer contacto visual. Esto es especialmente importante para la aviación, para la cual la notificación es un complemento indispensable del plan de vuelo obligatorio.

Por último, hay medios técnicos especiales, como son la luz azul o los respondedores de radar, que permiten identificar los buques y las aeronaves sanitarios¹.

3. Información continua

Como en toda situación de peligro, la información es un elemento fundamental de la seguridad. Una información fiable permite anticiparse y reaccionar correctamente, en particular con respecto a la evolución de una situación o a los riesgos que se corren durante los desplazamientos. Por lo tanto, ha de circular en todas las direcciones: de arriba a abajo y de abajo a arriba, así como entre los colegas del CICR y los interlocutores que no pertenecen al mismo.

Todo el personal que trabaja sobre el terreno, expatriados y ayudantes locales, debe tener el reflejo permanente y repetitivo de recopilar y transmitir el máximo de información sobre la situación de seguridad, pasada, presente o acerca de las tendencias. Todos los incidentes serán objeto, en particular, de un informe verbal o escrito según su importancia, a fin de que la delegación pueda tomar las oportunas disposiciones para evitarlos o para prevenir otros más graves. Se prestará especial atención a los signos de deterioro, a los que no hay que habituarse nunca, a fin de no desplazar inconscientemente el umbral de tolerancia del peligro.

La información ha de llegar hasta los responsables de la delegación, que informarán a la sede, con comentarios, análisis y descripción de las consecuencias o de las medidas tomadas por la delegación.

¹ V. *Reglamento relativo a la identificación*, Anexo I al Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra, del 12 de junio de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I).

La sede, por su parte, pondrá en conocimiento del terreno todo elemento del que haya tenido noticia y que pueda repercutir en la seguridad (evolución de la situación política, posible reacción a las negociaciones en curso, informaciones obtenidas a través de otros agentes humanitarios, evolución de la situación militar y la función que cumplen los países vecinos o más alejados y las organizaciones internacionales).

El jefe de delegación transmite los elementos generales que recibe y organiza los intercambios de información en el interior de la delegación, incluidos los empleados nacionales, que no sólo tienen derecho a estar informados, sino que son una importante fuente de datos locales o de evolución del ambiente.

Por lo que atañe al intercambio de información con las entidades ajenas al CICR, es indispensable mantener la máxima apertura posible. En efecto, si hay un ámbito sobre el que el CICR desea conocer lo más posible, pero evitar asimismo incidentes que puedan afectar a terceros, e intercambiar, pues, libremente información, es en el ámbito de la seguridad. Pero se pondrá cuidado en no rebasar ciertos límites relacionados con la confidencialidad y no buscar ni transmitir nunca, por ejemplo, informaciones de carácter militar.

4. Normas de seguridad específicas establecidas por cada delegación

Las normas de seguridad en la delegación dictan el comportamiento adecuado. Se redactan bajo la responsabilidad del jefe de delegación y son específicas de cada país. De ser necesario, las subdelegaciones también deben establecer normas de seguridad en función de la situación local. Las normas son refrendadas por cada persona que se incorpora al terreno, que, con ese motivo, recibirá información al respecto. Incumbe al jefe de delegación hacer respetar esas normas, cuya violación entraña sanciones que, según la gravedad, pueden llegar hasta el despido del CICR. Las normas sólo deben codificar lo necesario, dejando un margen de maniobra a cada persona: no reemplazan las responsabilidades que cada uno ha de asumir para consigo mismo y para con los concernidos por sus decisiones.

Las normas serán completas, pero lo más breves posible. En efecto, para que tengan impacto, es muy importante que aborden todos los temas, pero que sólo digan lo esencial. Se adaptarán continuamente a la situación y abarcarán tanto las acciones preventivas como las reacciones en caso de incidente.

5. *Personalidad de los colaboradores*

Sobre el terreno, la seguridad del CICR reposa en gran medida sobre la persona de los colaboradores, dos de cuyas cualidades esenciales han de ser la responsabilidad y la solidaridad.

En situaciones de riesgo o amenazadoras, en una conyuntura difícil, la seguridad de varias personas puede depender de las reacciones y de la actitud de una sola. Estas dependen ciertamente de la personalidad y de la resistencia física y psíquica, pero sobre todo del sentido de responsabilidad de cada uno. Por otra parte, la personalidad requiere menos un equilibrio físico y psíquico fuera de lo común que un buen conocimiento de sí mismo, una lucidez serena y la aceptación de una eventual fragilidad, que podría ponerse de manifiesto en el transcurso de una misión. Descubrir a este respecto, al enfrentarse con la acción, que no se está «hecho para esa tarea» y renunciar, es dar prueba de valor y de responsabilidad.

Asimismo, ser responsable es mantener una buena higiene de vida en la delegación. Aunque el debilitamiento de la resistencia al peligro es normal, hay que combatir la fatiga y la tensión nerviosa y mantenerse en forma física y psíquica mediante una alimentación sana, suficiente reposo y períodos de relajación, en vez de recurrir al alcohol y a los fármacos. El uso de drogas y de otros productos ilícitos está totalmente prohibido.

Si, a pesar de esta disciplina y de los esfuerzos realizados, prevaleciera el presentimiento de la muerte, la desesperación y el miedo o, por el contrario, un sentimiento de euforia y de invulnerabilidad, es importante tomar conciencia de ello y hablar abiertamente entre compañeros o al jefe de delegación. Frente al peligro, esas reacciones pueden ser normales; desempeñan el papel de advertencia y de regulador. Reconocidas y transmitidas, se atenúan rápidamente. Descuidadas y acalladas, ponen en peligro a todos.

Es en ese sentido en el que la solidaridad es fundamental. La resistencia de cada uno fluctúa según las circunstancias y es necesario ayudarse mutuamente, en función de la percepción y la sensibilidad individuales, tanto en las delegaciones como durante las operaciones. Compartir las preocupaciones y las emociones es el medio más eficaz para reforzar el equilibrio personal.

6. *Las telecomunicaciones*

En materia de seguridad, las telecomunicaciones cumplen una importante función para transmitir las informaciones y las notificaciones, seguir y controlar los desplazamientos sobre el terreno, comunicar un deterioro de la situación o hacer frente a una eventual crisis.

Los medios que se ponen a disposición se adaptan a la situación, tanto en calidad como en cantidad:

- tecnología moderna, fiable, unida a un material capaz de funcionar independientemente de la infraestructura del país y de cuyo mantenimiento se ocupa el CICR;
- red correspondiente a la situación geográfica, con un personal CICR *in situ* para el concepto y el desarrollo;
- establecimiento de turnos de escucha de radio en función de las circunstancias;
- formación de los usuarios facilitada por una normalización lo más general posible.

7. Medidas de protección activas o pasivas

Sean activas o pasivas, sólo se toman medidas de protección si no hay ningún otro medio de garantizar la seguridad. Desafortunadamente, esas situaciones tienden a multiplicarse y son principalmente de dos tipos:

a) Frente al riesgo de ataques indiscriminados contra la población civil, el CICR ya no tiene la posibilidad de diferenciarse. A título preventivo, las delegaciones elegirán edificios poco expuestos y provistos de instalaciones de protección pasiva, esencialmente refugios contra proyectiles y los bombardeos. En principio, no están previstas medidas de protección individual, como chalecos antibalas, porque el CICR no admite, por una parte, que su personal sea un blanco y, por otra, porque no desea que sus colaboradores se arriesguen más al considerarse protegidos.

De todas formas, esos medios serán, siempre que sea posible, discretos y nunca tendrán un aspecto militar.

b) En un entorno de criminalidad/bandidaje, los colaboradores expatriados del CICR están en el mismo caso que cualquier extranjero que vive en el país. El emblema ya no protege. La vulnerabilidad se convierte en un factor de riesgo, y las delegaciones adoptarán un planteamiento de diana dura, utilizando los medios de protección clásicos, sea barreras físicas, alarmas, guardias, etc.

Las escoltas armadas también entran en esa categoría, pero han de ser la excepción y sólo se recurrirá a ellas por decisión de la sede².

² De conformidad con la resolución 9 —Utilización de protección armada en la asistencia humanitaria— del Consejo de Delegados (Ginebra, 1995), *RICR*, n° 133, enero-febrero de 1996, pp. 163-164.

Conclusión

La calidad de los elementos de seguridad puede compararse con la solidez de una cadena: el eslabón más débil determina la resistencia del conjunto.

Así pues, la seguridad sobre el terreno sólo puede garantizarse gracias a la coherencia entre estos siete pilares. El jefe de delegación es garante de que todos sus colaboradores los respeten.
