

Universidad Pontificia Comillas



Máster Universitario en Cooperación Internacional al Desarrollo.

Trabajo de Fin de Máster (Curso 2020-2021)

EVOLUCIÓN Y GESTIÓN DEL RIESGO ASOCIADO A LA SEGURIDAD DE LOS TRABAJADORES HUMANITARIOS EN TERRENO

***EVOLUTION AND MANAGEMENT OF HUMANITARIAN FIELD WORKERS'
SECURITY RISKS***

Autora: Marion VIGILANT

Tutor: Oscar MATEOS

Fecha: 24 de mayo 2021

RESUMEN

La profesión de trabajador humanitario siempre ha supuesto cierto riesgo a la hora de implementar proyectos en terreno. Sin embargo, estas últimas décadas, se ha registrado un aumento en ataques contra humanitarios. El cambio en la naturaleza de los conflictos, así como la pérdida de confianza de las poblaciones locales en el sistema humanitario internacional, resultante del desdibujamiento de los principios humanitarios, han contribuido a incrementar el riesgo. Ante esta evolución del riesgo asociado a los trabajadores humanitarios en terreno, las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales (NNUU) como no gubernamentales (ONG) han tenido que adaptar sus políticas de gestión de riesgo, así como las medidas de seguridad implementadas en terreno. Sin embargo, las estrategias de protección, así como las restricciones cada vez más limitantes de los donantes, acaban dificultando el alcance de la ayuda a los beneficiarios finales, lo cual supone un reto a nivel internacional para la comunidad humanitaria.

Palabras claves

Trabajador humanitario, seguridad en terreno, conflictos armados, gestión del riesgo.

ABSTRACT

The humanitarian sector has always entailed some risk when implementing projects in the field. However, over the past decades, there has been an increase in attacks against humanitarians. The change in the nature of conflicts, as well as the loss of trust of local populations in the international humanitarian system, resulting from the blurring of the humanitarian principles, have contributed to increasing the risk. Faced with this evolution of risk associated with humanitarian workers in the field, international organizations, both governmental (UN) and non-governmental (NGO), have had to adapt their risk management policies as well as security measures implemented in the field. However, protection strategies, as well as increasingly limiting donor restrictions, end up interfering with the reception of aid by final beneficiaries, which poses an international challenge to the humanitarian community.

Key words

Humanitarian workers, security in the field, armed conflicts, risk management

ÍNDICE

- I. Introducción
- II. Los actores armados no estatales y los trabajadores humanitarios en el contexto de los conflictos armados contemporáneos
 - A. Características de los conflictos armados y ayuda humanitaria
 - B. Trabajadores humanitarios como objetivos de ataques por parte de grupos armados y organizaciones terroristas
- III. La respuesta de las organizaciones internacionales ante la evolución de la amenaza a los trabajadores humanitarios
 - A. Debates ante la problemática de estrategias de seguridad en terreno
 - B. Dilemas y contradicciones en torno a las respuestas de las organizaciones internacionales
- IV. Inseguridad humanitaria, estrategias y sistemas de protección implementados por las organizaciones internacionales: algunos apuntes desde las experiencias en el continente africano
 - A. Debates, problemas y límites de las estrategias y sistemas de protección humanitaria en los contextos africanos
 - i. *Negotiated access*
 - ii. *Deconfliction*
 - iii. *Remote management*
 - iv. *Staff profiling*
- V. Conclusión

ABREVIATURAS

ACTED: *Agence d'aide à la Coopération Technique et au Développement* (Agencia de ayuda a la Cooperación Técnica y al Desarrollo)

CARE: *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere* (Cooperativa para la Asistencia y Ayuda en Todo el mundo)

DAESH: Estado Islámico en Irak y Levante (acrónimo en árabe)

DDHH: Derechos Humanos

DIH: Derecho Internacional Humanitario

EEUU: Estados Unidos

ICRC: *International Committee of the Red Cross* (Comité Internacional de la Cruz Roja)

MSF: Médicos Sin Fronteras

NNUU: Naciones Unidas

OCHA: *Office for Coordination of Humanitarian Affairs* (Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios)

OID: Oficina de Información Diplomática

ONG: Organización No-Gubernamental

OSCE: Organización por la Seguridad y la Cooperación en Europa

RCA: República Centroafricana

RDA: República Democrática del Congo

UE: Unión Europea

I. Introducción

Desde el final de la Guerra Fría, la situación de seguridad mundial ha cambiado radicalmente (Lim & Garrido, 2017). Se ha producido una evolución en la naturaleza de los conflictos. El Estado ya no es sujeto de seguridad, es decir, ya no se trata de un enfrentamiento entre los ejércitos de dos Estados, sino que actores armados no estatales se están volviendo cada vez más importantes y poderosos dentro de los países más inestables. Hoy en día, estamos en un mundo donde las amenazas con las que vivimos tienen fuentes indeterminadas y multidimensionales que afectan a todos los tipos de actores, tanto estatales como no estatales. Unos ejemplos serían el terrorismo global, el tráfico de drogas, el cambio climático, las crisis financieras, la pobreza...

Por lo tanto, se destaca un concepto de seguridad, más amplio. Sin embargo, los gobiernos pueden usar este argumento para justificar sus agendas políticas, por ejemplo, clasificando un tema como “amenaza a su seguridad”, cuando se podría gestionar de otra manera. Este nuevo concepto de seguridad también redefine el concepto de paz, el cual, ya no cubre simplemente la ausencia de conflicto, sino que abarca también el tema de prevención, mediante, sobre todo, la identificación de las causas reales e implementación de sistemas de protección (UNDP, s.f.). Desde los ataques del 11 de septiembre 2001 en EEUU, el terrorismo, como amenaza a la seguridad por actores no estatales, representa una de las amenazas más importantes, tanto en países desarrollados para la población civil, como en países en vía de desarrollo, para las poblaciones locales y los trabajadores humanitarios. Como consecuencia de estos ataques, las NNUU crearon la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, con el objetivo de evaluar a los Estados miembros y ofrecer asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo.

En muchos países en crisis, las poblaciones locales son las primeras víctimas de los conflictos internos entre actores estatales y no estatales. Sin embargo, Pouligny (2003) destaca que las poblaciones locales no son solo “víctimas” y que es cada vez más complicado encontrar la separación entre civil y militar, por ejemplo, cuando se trata de niños soldados. Así, estas poblaciones se encuentran en una situación de vulnerabilidad ante la cual, las distintas organizaciones internacionales intentan aportar ayuda humanitaria. Estas intervenciones humanitarias plantean la cuestión de la confianza de la población local en el sistema humanitario internacional. Aunque la neutralidad sea uno de los tres principios humanitarios universales, es importante entender que la ayuda nunca está percibida como

neutra por los actores locales, y por lo tanto los que la aportan tampoco. De hecho, dependiendo de donde se distribuye, favorecerá a un grupo u otro. La ayuda es muy discriminatoria porque suele ser financiada en gran parte por gobiernos, que deciden cuales son las zonas de intervención humanitaria, independientemente de la gravedad de la crisis en el terreno, según sus intereses estratégicos. En este sentido, el uso de medios de comunicación es vital para las ONG porque permite sensibilizar a las poblaciones occidentales y coleccionar fondos privados, lo cual les otorga un margen a la hora de decidir donde actuar.

Las nuevas características de los conflictos armados y el efecto sobre la percepción de la ayuda humanitaria están directamente vinculados con el incremento en ataques sobre los trabajadores, tal como lo ha registrado las NNUU en 2020. No obstante, se tiene que tomar en cuenta que parte de este incremento está debido, tanto al incremento de ayuda distribuida (Pouligny, 2003), como a la mejora de los sistemas de registro de datos (Jillani, 2020). Aún así, la base de datos *Humanitarian Outcomes* ha registrado un aumento del 117% de los ataques contra trabajadores humanitarios en la década 2010-2019, con respecto a la decena anterior (2000-2009). Además, desde 2003, aproximadamente cinco mil humanitarios han sido heridos, secuestrados o asesinados. Se han destacado Siria, Sudán del Sur, la RDC, Afganistán y la RCA como los países donde ocurren la mayor parte de estos ataques (UN News, 2020). Como respuesta a este incremento en riesgo en el terreno, la comunidad internacional (NNUU, OSCE, varios gobiernos incluyendo España...), así como ONG (ej: ACTED), han desarrollado sistemas de protección y políticas de seguridad, como por ejemplo políticas antiterrorismo. A la hora de mencionar las medidas de protección, cada vez más numerosas, implementadas para proteger a las poblaciones locales y a los trabajadores humanitarios, promovidas y fomentadas por EEUU después de 2001, se tiene que plantear el impacto de dichas medidas sobre la acción humanitaria. De hecho, un ejemplo sería la contradicción entre la importancia y la necesidad para las ONG de establecer un diálogo con los grupos armados no estatales, con la intención de respetar los principios y valores humanitarios, y la prohibición por gobiernos donantes de establecer cualquier diálogo con los grupos definidos como terroristas, para asegurar la seguridad nacional e internacional (Modirzadeh, Lewis y Bruderlein, 2011).

Los sistemas de seguridad, establecidos por las organizaciones internacionales y las ONG a través del mundo, se implementan en función del contexto de cada región, de cada país y de cada intervención. Según las NNUU, los países del Sahel y África Subsahariana son

los menos desarrollados del mundo (Eizenga, 2019). Históricamente, estos países han sido el lugar de interacción entre las culturas árabes, islámicas y nómadas del norte, y las culturas indígenas y tradicionales del sur (Suleiman, 2017). Para entender el contexto de seguridad de la región, es importante entender el contexto de pobreza extrema, vinculado, según Eizenga (2019), con una economía imprevisible, y una falta de diversificación y especialización económica. Asimismo, el contexto político y cultural, pero también histórico e internacional, resulta en conflictos entre comunidades, además de un extremismo religioso violento. Las intervenciones de la comunidad internacional, como por ejemplo la presencia de Francia en la región, están asociadas al concepto de neocolonialismo, lo cual alimenta un sentimiento creciente antioccidental. Las agencias de ayuda humanitaria deben tomar en cuenta las implicaciones de esta situación de hostilidad a la hora de enviar a sus trabajadores humanitarios a estos países.

El primer sistema identificado es la negociación del acceso a las poblaciones en situación de vulnerabilidad con los grupos armados (*"negotiated access"*). Según McHugh y Bessler (2006), los objetivos principales de dicho sistema es poder tener acceso a estas poblaciones para poder aportar ayuda humanitaria y protección, preservar el espacio humanitario y promover el respeto de las leyes internacionales, lo cual, a largo plazo, contribuye al reconocimiento y la aceptación de los trabajadores humanitarios y, por tanto, a su protección.

Otro sistema que tiene un impacto mucho más directo sobre la protección de los humanitarios es el concepto de *"deconfliction"*, de origen militar, cuyo significado es evitar el "fuego amigo" entre ejércitos aliados. En el contexto humanitario, Parker (2018) lo define como el hecho de evitar que clínicas, hospitales y escuelas sean bombardeados por las partes en conflicto, ya que se supone que son sitios "neutros".

En tercer lugar, un concepto que tiene cada vez más importancia en el sector humanitario es la gestión en remoto (*"remote management"*). Según Donini y Daniel (2013), se trata para las organizaciones humanitarias de implementar programas de ayuda con acceso directo limitado o inexistente a las poblaciones vulnerables. Presenta una ventaja considerable en términos de seguridad del personal internacional, pero también conlleva complicaciones en términos de logística e implementación. Además, introduce el concepto de traslado de riesgo (*"risk transfer"*) del personal internacional expatriado al personal local, que se queda en el país de intervención para llevar a cabo el proyecto, cuando el contexto de seguridad se ha vuelto demasiado extremo para que la organización pueda implementar sus actividades de manera habitual (Fairbanks, 2017).

Por último, se plantea el concepto de “*staff profiling*” cuyo objetivo es determinar el riesgo asociado a un empleado en función de su perfil. Este tema es muy importante a la hora de establecer las políticas internas de gestión de riesgo de una organización, ya que, según el contexto, personas con distintos perfiles no se enfrentarán de la misma manera a una misma situación peligrosa (Jones, Denman, Molloy & Fairbanks, 2018).

Aunque el personal de ONG occidentales representa un objetivo privilegiado en estos contextos, los sistemas de protección implementados siguen siendo controvertidos en la comunidad humanitaria internacional.

La seguridad de los humanitarios es un tema importante para todos los países, tanto los países que financian estos viajes, como los países que reciben la ayuda, así como las diferentes organizaciones y agencias de ayuda. De hecho, en los países en crisis, receptores de la ayuda humanitaria, la buena implementación de estos proyectos de ayuda, por parte de los humanitarios, representa un interés nacional, sobre todo en la fase de transición posconflicto, cuando el gobierno no puede asegurar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos. Además, en el ámbito internacional, es importante entender los desafíos que presenta la seguridad de los humanitarios, sobre todo cuando los sistemas implementados, a veces fallan.

Pregunta, hipótesis, metodología y estructura

A través de un análisis de los sistemas de seguridad en la comunidad humanitaria, con un enfoque en países africanos, basado en experiencias de trabajadores humanitarios entrevistados, este trabajo se plantea determinar **¿cuáles son los límites de estos sistemas, los problemas que se derivan y los debates que se han generado en torno a esta cuestión en la comunidad humanitaria internacional?** Después de identificar las causas del incremento del riesgo al que se enfrentan los humanitarios en el mundo y analizar los sistemas de protección implementados por la comunidad y las organizaciones internacionales, se estudiará la eficacia y los límites de estos sistemas en la región subsahariana de África, con un enfoque en Sudán, Sudán del Sur y Senegal. Los sistemas de protección, así como las restricciones cada vez más limitantes de los donantes, pueden acabar obstaculizando la distribución de la ayuda, en particular cuando son contradictorios con los principios humanitarios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, resultando en un reto importante a nivel global.

Para realizar este trabajo, se pretende implementar una metodología cualitativa. En primer lugar, se analizará la literatura, tanto en base a fuentes primarias como secundarias

para poder afinar el marco del trabajo e identificar las cuestiones más interesantes que resaltar. En segundo lugar, se han llevado a cabo entrevistas semiestructuradas para profundizar y contrastar las respuestas obtenidas con los datos recopilados previamente. Para poder presentar el trabajo final en la convocatoria de mayo 2021, se plantea desarrollar la propuesta y realizar las primeras entrevistas durante el mes de febrero, para poder gestionar toda la información en marzo y empezar a redactar el borrador en abril.

II. Los actores armados no estatales y los trabajadores humanitarios en el contexto de los conflictos armados contemporáneos

Según Lim y Garrido (2017), la seguridad es un concepto que ha ido evolucionando en el tiempo. Encontramos una definición propia a la época anterior a la Guerra Fría y otra definición más amplia posterior a esta. Según la teoría realista, la seguridad es un concepto exterior a un Estado y tiende a ser vinculado al poder militar. Desde este punto de vista, la seguridad sería la capacidad de mantener el *statu quo* entre Estados. Conforme a la evolución del sistema internacional, la definición del concepto de seguridad también ha evolucionado. Con la globalización y la naturaleza cambiante de los conflictos actuales, el concepto de seguridad ya no es únicamente interestatal, sino que también se materializa dentro de los Estados, poniendo de manifiesto la emergencia y proliferación de actores no estatales, como, por ejemplo, grupos armados. Incluso para estos nuevos actores, la seguridad está estrechamente relacionada con el concepto de poder como, por ejemplo, el poder del control territorial. Por la naturaleza de su trabajo, los trabajadores humanitarios suelen moverse en contextos muy peligrosos y siempre han sido víctimas colaterales. Sin embargo, desde hace unos años, los ataques van dirigidos a propósito hacia ellos. En este apartado, nos vamos a centrar primero sobre la naturaleza y las características de los conflictos armados, y después sobre los trabajadores humanitarios para entender por qué y cómo han llegado a ser objetivos de ataques por actores no estatales. Más adelante, se estudiará la respuesta en forma de sistemas de protección, sus límites y problemas, así como el caso de África como caso de estudio principal.

A. Características de los conflictos armados y ayuda humanitaria

Según Hendrickson (1998), los valores humanitarios de humanidad, neutralidad e imparcialidad no han cambiado, sino que ha cambiado la percepción de estos valores a nivel mundial. Al principio de los años 90, grandes tragedias humanitarias requirieron la intervención de los gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONG) sobre situaciones de crisis muy complejas (Bosnia, Liberia, Rwanda). Sin embargo, estos actores gubernamentales y no gubernamentales fracasaron a la hora de actuar en estas crisis, y sobre todo en prevenir que se reproduzcan. En consecuencia, se puso en duda el papel de la estructura humanitaria y se empezó a cuestionar la fundación del derecho humanitario. Se

destacan dos tipos de ayudas. Por una parte, la ayuda humanitaria de emergencia, cuyo objetivo es aliviar el sufrimiento, ha provocado reacciones cínicas en cuanto a su eficacia. De hecho, según Anderson (2004), cuando existen divisiones entre los grupos en conflicto y se presta asistencia internacional, los efectos de ésta sobre los primeros son incontestables. La ayuda de los donantes internacionales no crea los conflictos, pero sí influye en su agravamiento o disminución. Por otra parte, Hendrickson (1998) considera que las decisiones políticas y la ayuda al desarrollo, las cuales, tienen como principal meta impedir que se repitan las situaciones de crisis, a veces no se implementan de la manera más adecuada. Este fracaso de la comunidad internacional se puede explicar por una subordinación de la preocupación de los gobiernos donantes respecto de la situación de las poblaciones civiles, para centrarse en otros objetivos e intereses estratégicos. Es decir, la promesa posguerra Fría de la comunidad internacional, de actuar de manera eficiente e imparcial para aliviar el sufrimiento, simplemente no se respeta.

Esta pérdida de credibilidad conduce a críticas a los valores humanitarios. En primer lugar, se destaca un umbral creciente de la aceptabilidad del sufrimiento humano, como sigue siendo el caso en Siria, por ejemplo (Chamaa, 2020). Según Bradbury (1998), las crisis se suelen considerar fenómenos temporales por los gobiernos donantes. Por tanto, la ayuda al desarrollo no sólo postula la vuelta a la normalidad, sino que trata de diseñarla, las emergencias se convierten en un proceso de transición hacia el desarrollo. Esta interpretación inadecuada de la crisis tiene como consecuencia una respuesta también inadecuada, como por ejemplo modelos de ayuda de emergencia enfocados al desarrollo. Al redefinir las crisis como oportunidades para el desarrollo, se está produciendo un proceso de "normalización". Esta normalización se caracteriza por una aceptación progresiva de mayores niveles de vulnerabilidad, malnutrición y morbilidad. En situaciones muy complejas, primero se tiene que tratar la situación de emergencia. Luego, es necesario invertir en esta transición que puede ser considerada como la fase de estabilización, antes de implementar programas de desarrollo. En segundo lugar, al principio de la era humanitaria que sucedió a la Guerra Fría, se produjo un acercamiento entre los intereses políticos y los objetivos humanitarios. Ya había una implicación del ejército en la ayuda, en teoría para ayudar a alcanzar las poblaciones vulnerables y ofrecer protección a los humanitarios. Sin embargo, la estrategia militar puede entrar en conflicto con los imperativos humanitarios de las agencias de ayuda, ya que la implicación militar en las tareas humanitarias no deriva de impulsos puramente humanitarios, sino de objetivos no humanitarios, posiblemente incluso de la necesidad de

justificar los niveles de gasto en defensa (Pugh, 1998). En ese momento, los valores humanitarios ya empezaban a perder credibilidad. En tercer lugar, se ha producido un debilitamiento del compromiso humanitario, a través del control de recursos por parte de los grandes donantes, los cuales suelen perseguir intereses políticos y económicos. Se considera que los derechos humanos (acordados en el Convenio de Ginebra en 1951), se acuerdan cada vez más con la condición de promover objetivos no humanitarios.

Por otra parte, también empezaron a haber críticas contra la ayuda de emergencia. Cada vez más países no donantes toman una posición de no injerencia en la comunidad internacional, y se libran de su responsabilidad hacia las crisis humanitarias. A través de este aislacionismo, estos Estados promueven un compromiso únicamente de defensa de intereses estratégicos y comerciales propios. Ante violaciones del DIH o de los DDHH, la comunidad internacional se queda impotente (Bettati, 2007). Además, responder a los conflictos armados ha pasado del ámbito político al ámbito humanitario pero la ayuda de emergencia debilita las instituciones. Por otra parte, acelerar la transición entre ayuda de emergencia y ayuda al desarrollo puede tener un impacto negativo sobre poblaciones locales, víctimas de los grupos armados. Hendrickson (1998) considera que las actividades de desarrollo se implementan a costa del compromiso de prevenir el sufrimiento y salvar vidas. Por último, la ayuda al desarrollo se basa en la hipótesis de que la guerra es temporal y que, con recursos (como la ayuda de emergencia, la resolución de conflictos y la rehabilitación) se puede ayudar a las poblaciones a reconstruir sus vidas. El papel clave de las ONG recae en su capacidad de conciliar los intereses de los gobiernos donantes con los intereses de las víctimas. Por ello, es importante para todos los actores de la ayuda entender los nuevos contextos políticos en los cuales la ayuda se distribuye.

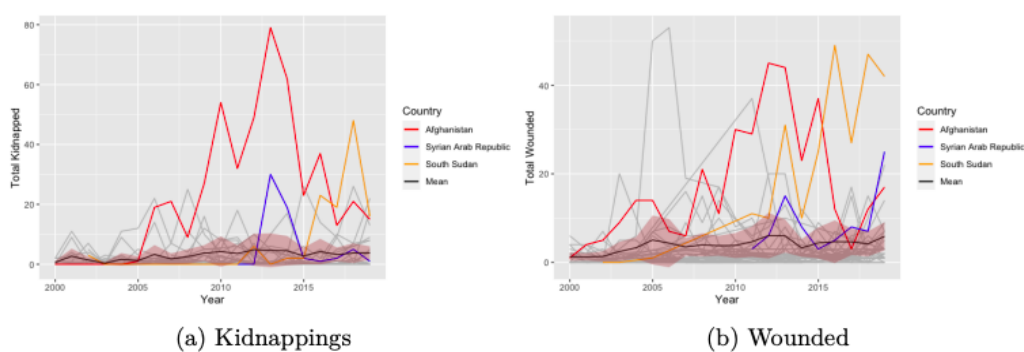
Estos conceptos vinculados a la pérdida de credibilidad de los valores humanitarios y de los que las representan, llevan a situaciones complejas en las cuales, los actores no estatales, como, por ejemplo, los grupos armados, toman el control sobre la población local. Pouligny (2003) cuenta cómo estos grupos buscan recuperar los recursos de la ayuda humanitaria. De esta manera, tienen la capacidad de sostener la guerra y solamente una parte se redistribuye a la población local, asegurando así un control y reemplazando servicios públicos inexistentes. Este control de recursos se desarrolla en un control de territorios (por ejemplo, ciudades, puertos, aeropuertos...), y conlleva a una forma de poder donde las ONG no tienen más remedio que llevar negociaciones con estos grupos armados para poder tener

acceso a las poblaciones beneficiarias, lo cual resulta en un tipo de legitimación de estos grupos.

B. Trabajadores humanitarios como objetivos de ataques por parte de grupos armados y organizaciones terroristas

Según el informe de Jillani (2020) sobre la seguridad de los trabajadores humanitarios publicada por *Humanitarian Outcomes*, cabe destacar un incremento claro de ataques contra trabajadores humanitarios en la última década. Como se puede ver en la Figura 1, el claro incremento de las curvas al principio de la década puede ser explicado por la muerte de Osama Bin Laden en 2011, lo cual ha provocado un incremento en ataques terroristas dirigidos a occidentales. En terreno, la mayoría de los occidentales en zonas de conflicto son militares y trabajadores humanitarios, y los humanitarios son objetivos más fáciles. Además, por la naturaleza de su trabajo, los humanitarios, quienes proporcionan ayuda a ambas partes de un conflicto, acceden a zonas muy restringidas, porque ambos lados se benefician de su ayuda y tienen interés en dejarlos pasar. En estos gráficos, destaca Afganistán como el país con mayores ataques de todo tipo contra trabajadores humanitarios.

Figura 1: Evolución de los ataques contra trabajadores humanitarios entre 2000 y 2015

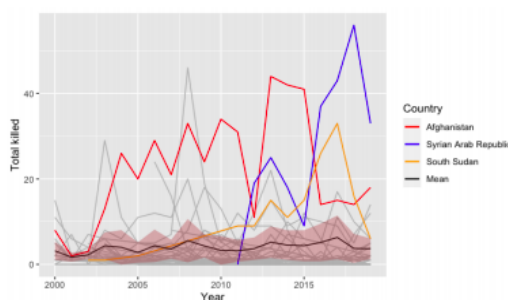


(a) Kidnappings

(b) Wounded

Leyenda:

- (a) Secuestros
- (b) Heridos
- (c) Muertos



(c) Deaths

País:

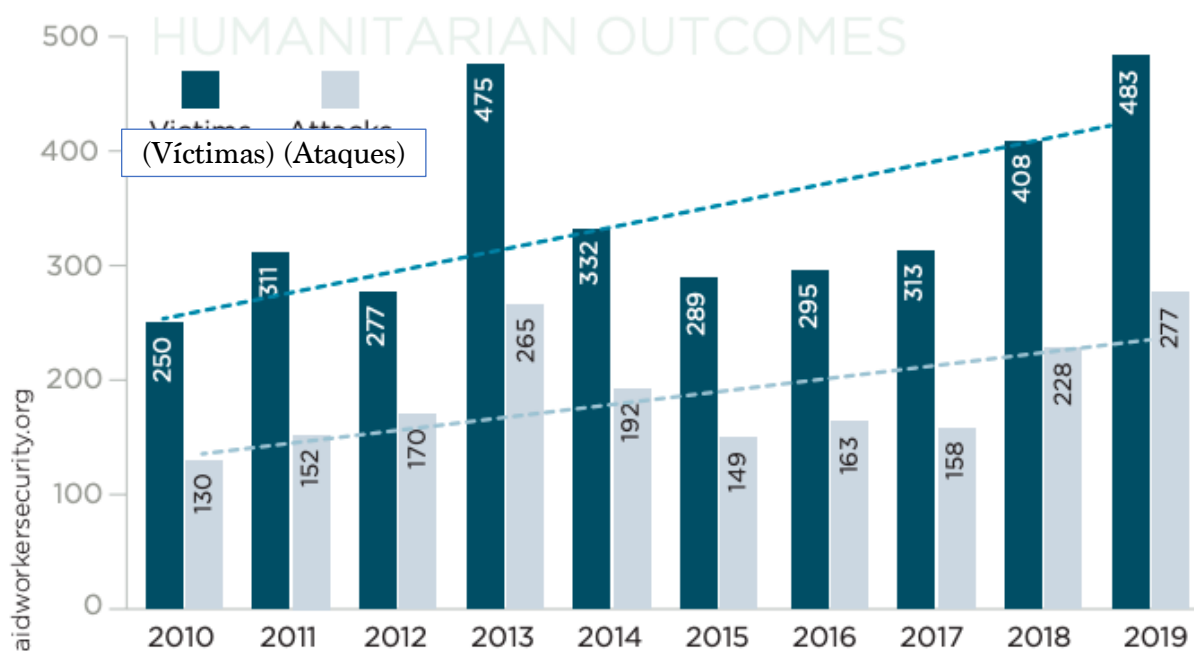
- Afganistán
- República de Siria
- Sudán del Sur
- Media

(Fuente: Jillani, 2020).

Más recientemente, *Humanitarian Outcomes* también reporta que los ataques contra los trabajadores humanitarios en 2019 superaron todos los años anteriores (ver Figura 2). Un total de 483 humanitarios fueron atacados, 125 muertos, 234 heridos y 124 secuestrados en 277 incidentes separados. Esto representa un aumento del 18% en comparación con 2018 (UN News, 2020). La mayoría de los ataques representados en este gráfico fueron llevados a cabo por grupos armados no estatales. En segundo lugar, se destacan los atacantes aislados, después los actores estatales y por último los grupos criminales organizados, en número de ataques. Entre los atacantes no afiliados, se encuentran criminales y miembros de la población afectada que desconfían de los humanitarios, y que quieren venganza.

De hecho, el personal sanitario se enfrenta a riesgos adicionales ya que pueden ser considerados responsables de las decisiones médicas, y sobre todo de los pobres resultados de los tratamientos, por las familias de las víctimas.

Figura 2: Evolución de las violencias contra los trabajadores humanitarios estos 10 últimos años



(Fuente: Humanitarian Outcomes, 2020).

Esta situación paradójica pone de manifiesto el cuestionamiento del valor de neutralidad de los trabajadores humanitarios. Aunque sean los únicos que vienen, de manera voluntaria, a las zonas más peligrosas del planeta para ayudar y cuidar a las víctimas de los

conflictos armados, su seguridad puede estar amenazada por las familias de los mismos pacientes que intentan salvar. En su proyecto “*Health Care Under Fire Project*” mencionado en el informe de *Humanitarian Outcomes* (2020), Médicos Sin Frontera ha destacado riesgos particularmente vinculados al personal sanitario, como por ejemplo, el requerimiento por los pacientes de tratamiento preferencial y violencias en el momento de la incorporación, la violencia por percepción de tratamiento insatisfactorio, la destrucción de centros sanitarios, ataques de los centros de salud como parte del campo de batalla, y persecución de civiles buscando santuario en los centros de salud. Además, se han producido casos donde los trabajadores humanitarios traían enfermedades con ellos (por ejemplo, el cólera en Haití, la covid-19 en Sudán del Sur...), lo cual resulta también en un incremento de ataques contra el personal sanitario. Por último, *Humanitarian Outcomes* (2020) avisa de que esta xenofobia también puede ser manipulada por fuerzas políticas.

El 9 de agosto de 2020, seis trabajadores humanitarios franceses fueron asesinados en Níger, junto con su guía y su conductor. Aunque estos humanitarios fueron asesinados mientras hacían turismo, la presidenta de *African Security Sector Network*, Niagalé Bakayoko, invitada en el programa de televisión francés *TV5 Monde*¹, está convencida de que este ataque estaba dirigido hacia la comunidad humanitaria. De hecho, el coche en el que estaban las víctimas llevaba la matriculación de la ONG ACTED. Este ataque demuestra la necesidad de proteger a los humanitarios, pero también de reforzar el seguimiento criminal para dismantelar los grupos terroristas. Como en muchos países en los que se mueven los trabajadores humanitarios, el contexto político de Níger combina corrupción, nepotismo, malversación de fondos, fraude electoral, represiones sobre poblaciones civiles y violencias, que alimentan al terrorismo. Según Rony Brauman antiguo presidente de Médicos Sin Fronteras, quien también era un invitado del programa *TV5 Monde*, la zona turística en la que se encontraban las víctimas también era un posible objetivo del grupo terrorista DAESH, para demostrar que no se está a salvo en ninguna parte, y que el ataque no estaba necesariamente dirigido a la comunidad humanitaria. Paradójicamente, en estas zonas del mundo una gran parte de civiles occidentales son humanitarios. Este ataque plantea de nuevo el desafío al que se enfrenta la comunidad humanitaria que quiere actuar en las regiones donde la población necesita ayuda internacional, pero que se encuentran cada vez más aisladas por este tipo de ataques. Rony Brauman asegura que no se resolverá el problema a

¹ Se hace referencia a una edición del programa francés *TV5 Monde*, emitida el 10 de agosto de 2020, llamada “*Niger: des humanitaires pris pour cible ?*” Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=kIvpuHeVwtY>

través de intervenciones de fuerzas extranjeras, sino a través de la resolución del origen de estos conflictos políticos. De hecho, los problemas de gobernanza están en el centro de la crisis de seguridad, así como el no respeto de los derechos humanos por las fuerzas de defensa y de seguridad. Se trata, para la comunidad internacional, de enfocar la respuesta, no solamente sobre los militares y las fuerzas de defensa, sino también sobre la protección de las poblaciones civiles.

En una entrevista para *Le Monde*², Fanny Petitbon, de la ONG CARE, pone de manifiesto el aumento del riesgo para los trabajadores humanitarios. Antes, ser humanitario garantizaba la seguridad porque se respetaban los valores humanitarios, así como el DIH. Hoy en día, los ataques van dirigidos hacia los humanitarios. De hecho, en los últimos veinte años, cuatro mil humanitarios fueron secuestrados, heridos o asesinados. Asimismo, la tendencia de los gobiernos a comunicar sobre sus operaciones militares que pueden tener un objetivo humanitario confunde a las poblaciones locales, que ya no saben si los trabajadores humanitarios son realmente neutros o si vienen para servir intereses políticos.

Para enfrentarse a este incremento en riesgo, la mayoría de las agencias de ayuda humanitaria tienen un marco de gestión de riesgo. Se trata de entender la naturaleza y el nivel de riesgo relacionados con un programa y contrapesarlos con los beneficios de este, para una mejor gestión de estos riesgos (Egeland, Harmer & Stoddard, 2011). Las Naciones Unidas han desarrollado sus prácticas de gestión de riesgo operacional con un enfoque “facilitador”. Es decir que sus políticas internas ya no plantean la pregunta de “¿cuándo irse?”, sino “¿cómo quedarse?”, sin poner en peligro las vidas de sus empleados. Egeland, Harmer y Stoddard (2011) analizan también las vulnerabilidades intrínsecas relacionadas con la comunidad humanitaria. La percepción predominante de esta comunidad internacional es una tendencia occidental. Para una organización como NNUU, es complicado proyectar una imagen de neutralidad, ya que es un actor tanto político como humanitario, y la tendencia política de NNUU es principalmente occidental.

La pérdida de credibilidad de los valores humanitarios resulta en un incremento en riesgo para los trabajadores humanitarios en terreno. Los valores humanitarios fueron diseñados para proteger a los trabajadores y permitir el acceso a las poblaciones en sufrimiento. Sin embargo, desde el final de la Guerra Fría y con la evolución de la naturaleza

² Se refiere a la edición *Le Monde* del 23 de agosto de 2016 llamada “*Syrie, Yémen : pourquoi les humanitaires sont une cible privilégiée*”. Obtenido de https://www.lemonde.fr/international/video/2016/08/23/syrie-yemen-pourquoi-les-humanitaires-sont-une-cible-privilegiee_4986911_3210.html

de los conflictos, los humanitarios ya no se enfrentan solamente a contextos peligrosos, sino que son objetivos de ataques, sobre todo por actores no estatales. Como consecuencia, las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que forman parte de la comunidad humanitaria, han tenido que adaptar sus políticas de gestión de riesgo, para intentar proteger a sus empleados, analizando y mitigando el riesgo al que se enfrentan en terreno.

III. La respuesta de las organizaciones internacionales ante la evolución de la amenaza de los trabajadores humanitarios

Con el incremento de ataques dirigidos a trabajadores humanitarios estos últimos años, las organizaciones de ayuda humanitaria, tanto gubernamentales, como no gubernamentales han desarrollado sus políticas de gestión de riesgo. Asimismo, están sometidas a normativas de gobiernos donantes, que son cada vez más estrictas, y que a veces van en contra de los principios humanitarios, en particular los de neutralidad y no discriminación. Estas medidas tienen efectos negativos sobre la acción de las ONG, pero los que más sufren de estas limitaciones son los beneficiarios finales.

A. Debates ante la problemática de estrategias de seguridad en terreno

Una de las estrategias de gestión de riesgo que suelen usar las organizaciones internacionales es la “aceptación”. Se trata de reducir la probabilidad de ataques eliminando los factores que motivan estos ataques. Egeland, Harmer y Stoddard (2011) definen el enfoque de aceptación como el hecho de construir y cultivar buenas relaciones de manera activa, como parte de una estrategia de gestión de riesgo, con las comunidades locales, partes de un conflicto y otros grupos de interés, y obteniendo su aceptación y consentimiento para la presencia de actividades de una organización humanitaria. Se distinguen dos tipos de aceptación. Por una parte, la “aceptación pasiva” trata de evitar otras organizaciones con actores políticos y militares, por ejemplo, con el objetivo de mantener una imagen de neutralidad respecto de los beneficiarios y las comunidades locales. Por otra parte, la “aceptación activa” implementa estrategias de alcance proactivo y de acceso negociado directamente por las organizaciones humanitarias, es decir, ir al encuentro de las poblaciones. En teoría, esta estrategia se basa en el principio de que, cuanto mayores son los esfuerzos activos de aceptación, mayor capacidad de comunicación y negociación tendrán las organizaciones y mejor acceso y seguridad obtendrán.

Según Childs (2013), se trata de confiar en que la aceptación derivada de las actividades de las ONG será suficiente para protegerlos. Sin embargo, esta teoría no siempre se verifica. Ante el incremento de ataques contra los trabajadores humanitarios, específicamente personal internacional de ONG humanitarias, estas organizaciones han empezado a desarrollar nuevas tácticas, como, por ejemplo, la cooperación entre agencias, la

disuasión o la evitación. Entre 2010 y 2013, la tasa de aumento de ataques se ha estabilizado, principalmente gracias a la estrategia de evitación. Por otro lado, el límite de esta estrategia es la disminución de ayuda aportada a los más vulnerables, como consecuencia.

En función de cada contexto y para completar la estrategia privilegiada de aceptación, varias estrategias de gestión de riesgo se han ido implementando por las ONG y organizaciones internacionales. En primer lugar, la estrategia de “disuasión”, que consiste en reducir el riesgo potencial a través de amenazas de represalias. Sin embargo, no es muy común como estrategia humanitaria, ya que va en contra de los principios humanitarios. Por lo tanto, se suele usar en condiciones extremas. En segundo lugar, la estrategia de “protección” trata principalmente de evitar accidentes, por ejemplo, identificando artefactos sin estallar, y riesgos de ataques, aunque en algunos casos no es compatible con la aceptación. Un ejemplo sería la construcción de un muro de tres metros de altura, con alambre de púas, para proteger la base de una ONG, el cual puede comprometer relaciones cordiales con las comunidades locales (manda un mensaje de hostilidad). En tercer lugar, la estrategia de “evitación” previamente mencionada puede ser útil a nivel micro (ej: evitar una carretera peligrosa) pero no se puede implementar a nivel macro (ej: evitar Afganistán), ya que iría en contra de los principios humanitarios también.

Aunque la estrategia de aceptación es la que más alineada está con los principios humanitarios, es controvertida porque depende de una serie de factores que no son controlables por las propias organizaciones. Para entender el funcionamiento de esta estrategia, cabe mencionar que puede haber varios niveles de aceptación, desde la simple tolerancia, hasta el agradecimiento sincero. Estos niveles están directamente vinculados con el nivel de seguridad del que pueden beneficiarse los trabajadores de una ONG. Según Childs (2013), el nivel de aceptación de una comunidad respecto de una ONG depende de tres factores: la cantidad y calidad de la ayuda, el grado de valoración de la ayuda por el atacante y la distancia social entre los beneficiarios y el atacante. De estos factores, solamente el primero depende de la misma organización, mientras que los demás dependen del beneficiario. La responsabilidad de la organización es distribuir la ayuda de manera imparcial en base a las necesidades. No se puede usar con el objetivo de ser aceptado y reducir el riesgo para los trabajadores humanitarios ni tampoco para defenderse de amenazas específicas. De hecho, las amenazas contra los humanitarios no están restringidas a una zona de crisis, sino que se trata de una percepción global de los humanitarios como herramienta del mundo occidental (de ahí la importancia del principio de neutralidad, previamente mencionado en el apartado II). Además, es necesario entender las dinámicas de la comunidad beneficiaria para

entender los potenciales resultados de la ayuda en términos de aceptación como sistema de seguridad y, en consecuencia, evaluar el riesgo. Para mejorar la gestión del riesgo se debe entender las dinámicas de todos los actores, tanto de los beneficiarios como de las organizaciones.

El requisito fundamental de la aceptación es la capacidad de cumplir compromisos y demostrar resultados reales para los beneficiarios, pero cabe mencionar que, en los contextos más peligrosos, no se puede depender solamente de la aceptación como estrategia de gestión de riesgo (Egeland, Harmer & Stoddard, 2011).

Tabla 1: Las diferentes estrategias de seguridad y sus límites

Estrategias	Características	Límites
Aceptación	Aceptación pasiva trata de evitar asociaciones con organizaciones con actores políticos y militares.	Disminución de ayuda aportada a los beneficiarios.
	Aceptación activa implementa estrategias de alcance proactivo y acceso negociado con las poblaciones.	
Disuasión	Reducir el riesgo mediante amenazas de represalias.	Va en contra de los principios humanitarios y de la estrategia de aceptación.
Protección	Implementar medidas para evitar accidentes.	No siempre es compatible con la aceptación.
Evitación	Se trata de evitar situaciones de riesgo a propósito.	No se puede implementar a nivel macro.

B. Dilemas y contradicciones en torno a las respuestas de las organizaciones internacionales

Tanto Naciones Unidas, como las ONG implementan medidas de protección para proteger a sus trabajadores. Un ejemplo actual son las medidas antiterroristas. En NNUU, se privilegia el fortalecimiento de la capacidad de la oficina del coordinador de NNUU para la seguridad, además de asegurar el material, personal y formaciones adecuados en terreno en tema de seguridad. También se plantea mejorar la coordinación entre los actores de NNUU y otras organizaciones humanitarias, así como ampliar el alcance de la Convención del 9 de abril 1994, sobre la seguridad del personal de NNUU y personal asociado, a todas las categorías de personal (UN, 2003). Por parte de las ONG, según IMPACT (2018), miembro del grupo ACTED, la desviación de la ayuda y la violación de la legislación antiterrorista es

una cuestión de control interno y gestión de riesgos, al igual que el fraude y la corrupción. Para asegurar este control, la ONG francesa establece un análisis de riesgos relativos a las actividades de lucha contra el terrorismo. Además, aplica un estricto código de conducta entre su personal y el personal de las organizaciones asociadas. Como muchas ONG y según la normativa de varios grandes donantes públicos, IMPACT también comprueba las referencias de terceros y afiliación a organizaciones terroristas mediante el uso de *software* de filtrado automático. Para la OSCE, la lucha contra el terrorismo pasa por un enfoque cooperativo y coordinado junto con las autoridades locales y otras organizaciones internacionales, así como una asociación con el sector privado, la sociedad civil y los medios de comunicación.

Según OCHA (2013), el incremento de leyes antiterroristas sobre la acción humanitaria impacta directamente en la actividad de las ONG. Limitan los fondos disponibles, retrasan la implementación de proyectos y a menudo las poblaciones en zonas controladas por grupos armados no pueden recibir la ayuda. El informe “Impacto de medidas de lucha contra el terrorismo de donantes sobre la acción humanitaria” que analiza el impacto de medidas implementadas por EEUU, la UE y Australia, destaca dos ejemplos en Somalia y Palestina. En 2008, se añadió Al Shabab en la lista de organizaciones terroristas. Como consecuencia, se ha disminuido un 88% la ayuda para Somalia entre 2008 y 2010. En Gaza, zona controlada por Hamas, los beneficiarios simplemente no reciben la ayuda. Además, las medidas antiterroristas deben aplicarse a las contrapartes locales, lo cual suele resultar en tensiones y tiene un impacto sobre la percepción de los humanitarios y de los valores humanitarios.

Según Modirzadeh, Lewis y Bruderlein (2011), EEUU es el país que tiene la jurisprudencia más desarrollada en términos de apoyo material a terroristas, es decir que su histórico jurídico permite alimentar recomendaciones sobre las decisiones tomadas por varios estados para limitar o criminalizar el apoyo a entidades terroristas identificadas. Asimismo, es el país con mayor innovación e implementación de sistemas de lucha contra el terrorismo. Todavía influyen mucho las normas antiterroristas de NNUU. Aunque el derecho internacional humanitario reconoce la importancia para las ONG de establecer un diálogo con los grupos armados, menos de dos semanas después de los ataques del 11 de septiembre 2001, George W. Bush firmó un decreto permitiendo al gobierno bloquear los activos de todo individuo o entidad que ayuda o apoya a una organización terrorista. Para las ONG, las medidas impuestas por un país como EEUU tienen un impacto enorme. Como consecuencia, los gobiernos donantes pueden rechazar proyectos que se quieren realizar en un país

controlado por un grupo armado designado como terrorista (por EEUU). También se nota un efecto disuasivo sobre las ONG, las cuales pueden poner restricciones aún más estrictas para salvaguardar sus proyectos más esenciales.

Este tipo de medidas acaba impactando a los beneficiarios. Sin embargo, para las ONG, tener una capacidad de diálogo con los grupos armados que controlan accesos a poblaciones vulnerables es un factor determinante a la hora de presentar una imagen de neutralidad. Las nuevas disposiciones antiterroristas a menudo se contradicen entre sí y son incompatibles con el DIH (2014, "*Les ONG prises au piège de l'antiterrorisme*"), lo que plantea un verdadero dilema para las ONG.

IV. Inseguridad humanitaria, estrategias y sistemas de protección implementados por las organizaciones internacionales: algunos apuntes desde las experiencias en el continente africano

La protección de los trabajadores humanitarios en terreno es un tema controvertido dentro de la comunidad humanitaria internacional. Después de haber establecido el contexto de seguridad actual para los humanitarios y analizado los diferentes posicionamientos de los actores de la ayuda a nivel organizacional, se quiere presentar una visión más cerca del terreno, con el fin de aproximarse a una realidad más concreta. Por tanto, se han llevado a cabo tres entrevistas de trabajadores humanitarios que han compartido sus experiencias con un enfoque particular en Sudán, Sudán del Sur y Senegal. Nuestro primer entrevistado es un humanitario senegalés que trabaja para Acción Contra el Hambre y está basado en Dakar. Aunque afortunadamente, nunca ha sido víctima de ataques en el ejercicio de sus funciones, está muy familiarizado con el contexto de seguridad de su país. Originario de Casamance, en el sur de Senegal, ha crecido en un pueblo donde las violencias de rebeldes eran parte de su día a día. Se referirá a él como “E1” (Entrevistado 1). Una segunda entrevistada es una ex-coordinadora humanitaria para NNUU, que trabajó durante años en países como Irak, Sudán o Afganistán, en particular en gestión de conflictos y gestión de riesgo. Se referirá a ella como “E2” (Entrevistada 2). Por último, se ha entrevistado a una joven humanitaria de la ONG Entreculturas, que trabajó en proyectos en América Latina y en Sudán del Sur. Se referirá a ella como “E3” (Entrevistada 3). Se propone una aproximación a los distintos sistemas de protección más comunes implementados por las organizaciones humanitarias y aplicar una visión crítica en base a las experiencias recogidas durante estas entrevistas.

Los países del Sahel y del conjunto de la región de África Subsahariana albergan contextos políticos muy complejos, debido a crisis de seguridad interna relacionada, no solo con la dimensión política y los gobiernos, a menudo dictaduras, que controlan los países de la zona, sino también con la dimensión histórica, internacional y transnacional. Un primer caso es el de Sudán del Sur. Dos años después de su independencia de Sudán en 2011, la cual obtuvieron después de años de enfrentamiento entre las tropas sudanesas y el Ejército de la Liberación del Pueblo de Sudán, se declaró una guerra civil entre las dos etnias dinka y nuer del país (OID, 2020). Recientemente, en Burkina Faso y Níger, noviembre del 2020 era una

temporada de elecciones, lo cual resultó en un contexto muy inseguro por la presencia cada vez más importante de grupos armados y milicias locales. Las elecciones permiten evaluar la vida democrática y el estado de derecho de un país, en una situación posconflicto. Sin embargo, una gran parte de la población está desplazada y no tiene acceso al proceso electoral por la presencia de grupos armados. Para acceder al poder político, crear posiciones nuevas para los representantes locales es la nueva moneda de cambio entre el gobierno y las comunidades. Desafortunadamente, también es una manera para el crimen organizado o los grupos armados de tomar el poder y más legitimidad (Soto-Mayor, 2020). En Burkina Faso, el gobierno no ha podido alcanzar una gran parte de la población para las elecciones debido a perturbaciones por milicias locales, mientras que, en Níger, las luchas de poder entre diferentes grupos armados contribuyen a una situación de inseguridad creciente. Asimismo, en Costa de Marfil, las elecciones tuvieron lugar en un contexto de tensiones entre religiones, etnias y comunidades, quienes compiten para el control de territorios y recursos. Más recientemente, en Senegal, considerado por el entrevistado senegalés como una de las zonas más estables de la región, el oponente político al presidente ha sido detenido, resultando en manifestaciones violentas en las calles de Dakar (Sylvestre-Treiner, 2020).

Por otra parte, destaca un sentimiento creciente anti-comunidad internacional, que se expande a través de las redes sociales, la prensa y la política, lo cual incrementa el riesgo asociado a los trabajadores humanitarios en la región. Soto-Mayor (2020) identifica un sentimiento de neocolonialismo asociado a la presencia de Francia, como fuente de este rechazo del mundo occidental. Se desarrollan teorías de conspiración, según las cuales, la comunidad internacional colaboraría con las élites políticas con el objetivo de imponer un modo de vida occidental. La presencia de la comunidad internacional en esta región es debida a sus propios intereses políticos (por ejemplo, la explotación de materias primas en Mali o Níger, la venta de armas...). Estos argumentos, así como la supuesta islamofobia de Francia, sirven para alimentar los discursos de grupos extremistas en la región, contribuyendo a incrementar el riesgo para los occidentales, así como violencias y rebeliones contra los gobiernos.

Además de conflictos entre comunidades, debidos a cambios ambientales (como la sequía), un aumento demográfico resultando en menos tierra disponible para pastoreo y agricultura, nuevas limitaciones de movilidad y la debilidad de estructura de los gobiernos, también se manifiesta un extremismo religioso violento que suscita varias respuestas internacionales para luchar contra el terrorismo, como la operación “*Barkhane*” liderada por Francia (Eizenga, 2019). Grupos islamistas emergen en varios países, como Boko Haram en

Chad y Nigeria, así como movimientos separatistas en Senegal, Mali y Níger. El fracaso de las autoridades locales y de la gobernanza contribuyen a la situación de inseguridad de la región, acentuado por el contexto internacional e histórico.

En África, la diversidad social, la pobreza extrema y las presiones demográficas también son factores de inseguridad. Más allá de la pérdida de vidas humanas, Eizenga (2019) considera que se debe prestar atención a las ramificaciones políticas y económicas que resultan de la militarización de la región.

A. Debates, problemas y límites de las estrategias y sistemas de protección humanitaria en los contextos africanos

i. Negotiated access

En primer lugar, se va a analizar el concepto de acceso negociado. Para los humanitarios, este sistema es fundamental a la hora de ejercer su actividad ya que, muy a menudo, es la mejor opción para alcanzar a las poblaciones beneficiarias. En zonas de conflicto, grupos armados no estatales suelen tomar el control de un territorio y de sus accesos. Según McHugh & Bessler (2006), un grupo armado se diferencia de un grupo de individuos armados, ya que se desarrolla una identidad de grupo, en base a una historia y objetivos comunes. En estos territorios se encuentran poblaciones civiles, víctimas de los conflictos en su propio país, quienes necesitan ayuda humanitaria para sobrevivir. Para alcanzarles, los actores humanitarios no tienen más remedio que negociar con los grupos que controlan estas zonas con el objetivo de convencerles de dejarles pasar.

Según Egelan, Harmer y Stoddard (2011), un elemento importante es la identificación del interlocutor, con la ayuda del personal local y de sus contactos de confianza en terreno. De hecho, NNUU apuesta por una estructura donde un mínimo del 80% del personal sea local. “E2” ha explicado que esta estrategia permite una mejor gestión del riesgo en terreno, así como un acceso a mejor información sobre la situación local. Una presencia a largo plazo del personal de NNUU permite desarrollar relaciones con las comunidades locales, lo cual acaba reduciendo el riesgo para los humanitarios. Este sistema tiene la ventaja de facilitar y mejorar la acción humanitaria, implicando a los grupos armados en un diálogo y promoviendo la comunicación. Las negociaciones pueden centrarse en el acceso a las poblaciones, pero también sobre la protección de civiles y personal humanitario, el marco operativo o la liberación de rehenes, por ejemplo. Por otra parte, también tienen un impacto

negativo, en cuanto al riesgo de manipulación de las negociaciones por parte de los grupos armados con el objetivo de promover sus objetivos políticos e incrementar su legitimidad percibida.

Además, según “E2”, siempre existe el riesgo de que, una vez que los humanitarios se han ido, los grupos armados vayan a coger por la fuerza los bienes entregados a las poblaciones beneficiarias. Compartió un ejemplo de su experiencia personal, donde las NNUU habían construido una escuela para permitir el acceso a la educación para los niños de una zona de conflicto. Una vez el personal de NNUU retirado, los grupos armados, con quienes se había negociado este acceso para llevar a cabo las obras, han tomado el control del edificio para hacer su cuartel general. La única herramienta que tienen los humanitarios, para hacer frente a este tipo de situación, es visibilizar el problema y hacer incidencia con la comunidad internacional, para poner presión sobre el gobierno del país. Por tanto, el acceso negociado, aunque indispensable, es un sistema que presenta fallos a la hora de hacer seguimiento, una vez los humanitarios abandonan la zona bajo control de grupos armados.

ii. Deconfliction

En segundo lugar, el concepto de “*deconfliction*” solía ser reconocido como uno de los sistemas de protección más eficientes, ya que está directamente vinculado con el principio de neutralidad. Sin embargo, con la evolución de la percepción de los humanitarios, este sistema ya no es tan seguro. OCHA (2011) lo define como el intercambio de información y asesoramiento en materia de planificación por parte de los agentes humanitarios con los militares, a fin de prevenir o resolver conflictos entre los objetivos respectivos de cada uno, eliminar los obstáculos a la acción humanitaria y evitar posibles peligros para el personal humanitario. Esta idea apareció en el ámbito humanitario después de un incremento en ataques contra el personal sanitario en hospitales, especialmente en Siria y Yemen (Parker, 2018). Según el Convenio de Ginebra, las infraestructuras de salud no pueden ser objetivos de guerra. Sin embargo, en 2016, NNUU calificaron de “sistemáticos” los ataques contra los centros de salud en el mundo. Los humanitarios empezaron a compartir coordenadas de operaciones de ayuda con las partes en conflicto, en particular las que usaban fuerzas aéreas, para que los evitaran. Al principio, este concepto presentaba ventajas considerables para los humanitarios, especialmente el personal sanitario, ya que los gobiernos solían respetarlo. En el mejor de los casos, el ejército no quería dañar a la población civil y quería proteger a los pacientes, mientras que, en el peor de los casos, simplemente quería evitar una acusación de

crímenes de guerra. Asimismo, la impresión de “El” es que este sistema también puede confiar en que todos los actores armados necesitan asistencia sanitaria. Por tanto, debería ser de su interés evitar atacar a los centros de salud, aunque no es siempre tan evidente.

En Yemen, NNUU, grandes ONG así como el ICRC y MSF facilitan coordenadas de sitios de proyectos a la coalición liderada por los saudíes. OCHA recoge los datos sobre estas organizaciones y transmite su localidad a una oficina de Riyadh, en Arabia Saudí, donde se añaden a una lista de sitios a no atacar. Una vez este mensaje confirmado, el sitio se considera como “*deconflicted*”. Sin embargo, el sistema tiene fallos. De hecho, se han producido ataques contra transportes civiles que no fueron señalados, lo cual puede sugerir una debilidad en la cadena de información entre las organizaciones en terreno, OCHA y la oficina de Riyadh. También se atacaron sitios señalados a la coalición saudí, a pesar de todo. Se ha reportado por NNUU que los comandantes en terreno simplemente no consultan las listas de sitios a no atacar.

En Siria, aunque OCHA insista en que las ONG compartan sus localidades para proteger al personal humanitario, las ONG no confían en el sistema de *deconfliction* por miedo a volverse objetivos al facilitar informaciones a Rusia y Siria, además de al ejército estadounidense. Además, también se producen incidentes de ataques contra infraestructuras señaladas por las NNUU. Por lo tanto, las ONG consideran que compartir información con Siria sobre sus desplazamientos es una medida de último recurso. De hecho, algunas ONG piensan que los bombardeos de hospitales es una estrategia del propio gobierno sirio. Aún así, aunque el sistema no proteja siempre a los hospitales y trabajadores en terreno, establece “evidencia de actividad criminal del régimen de Rusia” si atacan centros de salud. Se considera que el sistema de *deconfliction*, al menos, minimiza los ataques.

Se puede emitir una crítica de este sistema en cuanto a la rendición de cuentas. En realidad, el sistema de *deconfliction* de las NNUU no prevé consecuencias para las partes responsables de ataques contra civiles. NNUU solamente hace una declaración. La coalición saudí ha creado una *Joint Incident Assessment Team* con el objetivo de investigar incidentes de ataques contra sitios *deconflicted*. No obstante, la organización defensora de los derechos humanos, *Human rights Watch*, ha cuestionado su independencia. Además, Parker (2018) pone de manifiesto los límites de este sistema tanto en la percepción de neutralidad de los humanitarios “al servicio” de los militares, como en la posibilidad de errores con consecuencias fatales. Por otro lado, las agencias humanitarias tienen el deber de facilitar las coordenadas al sistema de *deconfliction*, ya que, si no lo hacen, ponen en peligro a civiles y personal humanitario.

iii. Remote management

En tercer lugar, según “E1”, el sistema de protección más eficiente es el *remote management* o gestión en remoto. Según OCHA, se trata de adaptarse a la inseguridad retirando al personal internacional y transfiriendo más responsabilidades al personal local u otras contrapartes. Los aspectos positivos de este sistema son la disminución de riesgos para el personal internacional y la posibilidad de continuar proyectos en zonas complicadas de acceso. Esta gestión puede resultar en un incremento en el riesgo para el personal local, concepto conocido como *risk transfer*, con las implicaciones éticas vinculadas, así como un incremento en el riesgo de fraude y dificultades logísticas (Donini & Daniel, 2013).

Cabe mencionar que, desde el punto de vista de “E1”, el riesgo no incrementa tanto para el personal local porque está menos expuesto a ataques ya que son parte de la población. En cambio, según Fairbanks (2017), el *risk transfer* es una consecuencia real y peligrosa, así como poco ética. El riesgo se traslada no solamente sobre los nativos, sino también sobre sus familias. Fairbanks propone una explicación a esta discrepancia en su análisis diciendo que es posible que el personal local no se “preocupe” tanto por los contextos de inseguridad como los extranjeros expatriados, porque están más “acostumbrados”. Además, pone de manifiesto la tendencia de las ONG internacionales a proyectar su punto de vista sobre los nativos, en vez de preguntarles lo que piensan del traslado de riesgo, y reconocer su elección de asumir este riesgo. Por tanto, las ONG internacionales deberían apoyar a la ONG locales con sus conocimientos y recursos en gestión de riesgo para proteger al personal local. Por otra parte, según Haver (2007), cuando la evolución de la situación de riesgo obliga al personal internacional a retirarse, se suele asumir que el personal local no corre el mismo riesgo. No se considera la ética de transferir el riesgo del personal internacional al personal local. El personal local representa el 79% de las víctimas de ataques contra humanitarios. No tienen necesariamente mejor aceptación por la población local y el riesgo que corren depende de donde se encuentran en el país. Pueden ser asociados tanto a grupos religiosos, como étnicos o alineados con un partido del conflicto. Por tanto, son objetivos porque no se consideran neutros y también porque se considera que tienen acceso a recursos, como dinero, equipamiento o vehículos. Esta situación pone de manifiesto una incoherencia en las políticas de gestión de riesgo de las organizaciones internacionales, que por una parte no explotan como recurso el conocimiento del entorno por el personal local, y por otra parte no respetan su mandato de cuidar a todos sus miembros de personal, sin distinción de nacionalidad.

iv. Staff profiling

En cuarto lugar, cabe destacar el concepto de *staff profiling*. Las personas experimentan diferentes tipos de amenazas y niveles de vulnerabilidad dependiendo de cómo sus características de identidad transversales interactúan con el contexto en el que se encuentran. Para Jones, Denman, Molly y Fairbanks (2018), las características de identidad transversales son las características que, combinadas, pueden poner al individuo en mayor o menor riesgo (por ejemplo, una mujer, joven, nacional vs hombre, mayor, extranjero en sociedad patriarcal). Por tanto, el riesgo de identidad se define como el riesgo generado por la combinación de las características de identidad del individuo, del contexto en el que se encuentra y de su papel en la organización. Este último elemento hace de este riesgo, la responsabilidad de ésta. Puesto que el riesgo no es el mismo en función del perfil del empleado, la organización debe incluir este enfoque a la hora de elaborar su estrategia de gestión de riesgo. Por tanto, los desafíos se vuelven más difíciles cuando las leyes, las normas y los valores de un contexto operativo pueden considerarse contrarios a los derechos humanos de los trabajadores de la ayuda, cuando entran en conflicto con los marcos jurídicos de la sede de una organización o el contexto del hogar de un trabajador de la ayuda internacional (sexo, género, religión raza, etnia). El concepto de *staff profiling* toma en cuenta la importancia de entender las vulnerabilidades de algunos perfiles antes del reclutamiento y a la hora de enviar personal al terreno. Se trata de incluir la diversidad en la política de seguridad de la organización, así como definir los roles y las responsabilidades de cada persona. “E3” compartió su sentimiento como mujer blanca, comparando un contexto como Venezuela y Sudán del Sur. Por ser blanca de piel, se sentía más en peligro en Sudán del Sur, donde se le diferencia muy fácilmente de la población local. Corría más el riesgo de ser parada por la policía, por ejemplo, si ellos querían perjudicar a los humanitarios. Sin embargo, como mujer blanca, pensaba tener más probabilidades de ser atacada por un hombre en Venezuela, donde justamente no se le diferenciaba tanto de la población local, que en Sudán del Sur, donde los hombres no solían atreverse a atacar a mujeres occidentales. Además, compartió la importancia, según ella, de la aceptación de la comunidad local como medida de protección. De hecho, en algunos contextos, una ONG religiosa se beneficia de una verdadera conexión con la población local, a través de la religión. No se sentía como trabajadora humanitaria occidental, sino como trabajadora vinculada a la compañía de Jesús.

La región de Sahel presenta características demográficas, geográficas, sociales, políticas y económicas muy particulares y complejas que contribuyen a generar un contexto de inseguridad cada vez más peligroso para los occidentales. Como lo confirmó “E2”, los humanitarios son un objetivo más fácil de alcanzar para los grupos extremistas anti-occidentales, que los militares franceses (por ejemplo), o incluso el personal de misiones diplomáticas, quienes benefician de más seguridad. Los sistemas de protección analizados en este trabajo, con ejemplos de primera mano en Senegal, Sudán y Sudán del Sur, resultan controvertidos y con eficiencia relativa en el seno de la comunidad humanitaria. Tanto “E2” como “E3” confirman que NNUU tiene medidas de seguridad mucho más estrictas, y utilizan barreras físicas y protección militar, mientras que las ONG intentan apostar por la protección generada por los principios humanitarios, así como la aceptación por la comunidad local (hasta cierto límite). No obstante, ambas están de acuerdo sobre la importancia de la coordinación entre todos los actores de la ayuda, gubernamental o no gubernamental, religioso o laico, para una mejor gestión del riesgo.

V. Conclusión

En conclusión, se puede argumentar que el incremento en ataques contra los trabajadores humanitarios es debido a dos grandes razones. Primero un cambio en la naturaleza de los conflictos, después de la guerra fría, el cual se caracteriza por un ascenso al poder de actores armados no estatales. Segundo, una pérdida de confianza en el sistema humanitario, por parte de los actores locales, debido a una priorización de objetivos estratégicos, sobre objetivos humanitarios y las poblaciones en situación de vulnerabilidad, por parte de los gobiernos donantes.

Ante este incremento en riesgo para sus trabajadores, las organizaciones internacionales han ido implementando varios tipos de respuestas, las cuales generan debates en el seno de la comunidad. De hecho, las estrategias de seguridad más estrictas suelen comprometer los principios humanitarios, mientras que las más flexibles ponen en peligro a los trabajadores. Asimismo, las ONG tienen que cumplir con las normativas de sus donantes respecto a las medidas de seguridad, lo cual puede dificultar la distribución de ayuda y el alcance a las poblaciones beneficiarias.

Por último, debido a situaciones políticas, históricas, culturales, económicas, demográficas, climáticas e internacionales, los países africanos siguen siendo entre los más inestables del mundo y en algunos casos, hostiles a la presencia occidental. A través de la experiencia de los tres entrevistados de este trabajo, se han podido matizar la eficiencia y los debates relativos a cuatro principales sistemas de protección implementados en la comunidad humanitaria.

El acceso negociado representa uno de los sistemas más importantes a la hora de alcanzar a las poblaciones beneficiarias. Sin embargo, el seguimiento nunca está garantizado y siempre existe el riesgo de que los grupos armados que controlan las zonas se beneficien de la ayuda, en lugar de los destinatarios iniciales.

El sistema de *deconfliction* tiene sus ventajas porque permite compartir información y evitar daños colaterales en zonas de conflicto, pero solamente si se respeta, lo cual no siempre es el caso. La carencia de sistema de rendición de cuentas hace que el riesgo para los trabajadores humanitarios sea aún mayor.

El sistema de gestión en remoto (*Remote management*) también es uno de los más usados. Ha sido incluso más desarrollado estos últimos meses, desde la pandemia del covid-19. Este sistema es muy eficiente, a la hora de proteger a los trabajadores expatriados, pero no toma en cuenta el traslado de riesgo y de responsabilidades hacia los trabajadores nacionales como consecuencia. Por tanto, se plantea un problema ético.

Finalmente, el sistema de *staff profiling* ayuda a determinar y anticipar los riesgos específicos asociados a un perfil concreto de trabajador, para poder evitarlos. Es importante tomar en cuenta el contexto en el cual se encuentra un trabajador, tanto de un punto de vista político, como cultural o religioso.

Por consiguiente, la seguridad de los humanitarios en terreno representa un desafío a día de hoy, en el cual se está trabajando desde el escenario internacional, pero mientras no se alinean los intereses de los distintos grupos de interés, como pueden ser los trabajadores, las organizaciones internacionales que les mandan a terreno, los gobiernos de países donantes y receptores, así como las poblaciones locales, será complicado garantizar unas condiciones de trabajo estables y seguras.

Bibliografía

Artículos académicos

1. Anderson, M. (2004). "Do No Harm" Reflections On The Impacts Of International Assistance Provided To The Occupied Palestinian Territories. CDA Collaborative Learning Projects. Obtenido de <http://www.miftah.org/Doc/Reports/2004/Mary%20B%20Anderson.pdf>
2. Bradbury, M. (1998). Normalising in Africa. The Journal of Humanitarian Assistance. Obtenido de <https://sites.tufts.edu/jha/archives/125>
3. Childs, A. K. (2013). Cultural Theory and Acceptance-Based Security Strategies for Humanitarian Aid Workers. Journal of Strategic Security. Obtenido de <https://scholarcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1216&context=jss>
4. Haver, K. (2007). Duty of care? Local staff and aid worker security. Forced Migration Review. Obtenido de <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/capacitybuilding/haver.pdf>
5. Hendrickson, D. (1998). L'action humanitaire dans les situations de crise prolongées : le nouvel "ordre du jour" de l'aide d'urgence et ses limites. Réseau d'aide d'Urgence et de Réhabilitation. Obtenido de https://odihpn.org/wp-content/uploads/1998/04/dossierthematique025_1.pdf
6. Jillani S. (2020). Humanitarian Outcomes' Aid Worker Security Database: Statistical Analysis of Data Trends, 2000-2019. Obtenido de https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/awsd_statistical_study_jillani_2020.pdf
7. Jones, E., Denman, K., Molloy, E., Fairbanks, A. (2018). Managing the Security of Aid Workers with Diverse Profiles. European Interagency Security Forum. Obtenido de <https://gisf.ngo/wp-content/uploads/2018/09/Managing-the-Security-of-Aid-Workers-with-Diverse-Profiles.pdf>
8. Lim, S. J., Garrido, A. P. (2017). Cooperación Internacional en la Lucha Contra el Terrorismo. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Obtenido de <https://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/56875>
9. Pouligny, B. (2003). L'humanitaire non gouvernemental face à la guerre. Politique étrangère. Obtenido de https://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_2003_num_68_2_1213
10. Pugh, M. (1998). Post-Conflict Rehabilitation: Social and Civil Dimensions. The Journal of Humanitarian Assistance. Obtenido de <https://sites.tufts.edu/jha/archives/136>

11. Soto-Mayor, G. (2020). Sahel's Security Crisis : the Fragile (Im)balance. Institut Montaigne. Obtenido de <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/sahels-security-crisis-fragile-imbalance>
12. Ward, T. J. (2007). The Political Economy of Ngos and Human Security. *International Journal on World Peace*, 24(1), 43–64. Obtenido de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=25451162&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

Páginas institucionales

1. Chaudhri, S. Cordes, K. Miller, N. (2017). Humanitarian programming and monitoring in inaccessible conflict settings: a literature review. WHO. Obtenido de <https://www.who.int/health-cluster/resources/publications/remote-lit-review.pdf>
2. Counter-Terrorism Committee. Security Council. United Nations. Obtenido de <https://www.un.org/sc/ctc/>
3. Donini, A., Daniel, M. (2013). From face-to-face to face-to-screen: remote management, effectiveness and accountability of humanitarian action in insecure environments. *International Review of the Red Cross*. Obtenido de <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/review/2013/irrc-890-donini-maxwell.pdf>
4. Egeland, J. Harmer, A. Stoddard, A. (2011). To stay and deliver. Good practices for humanitarians in complex security environments. OCHA Policy Development and Studies Branch. Obtenido de https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Stay_and_Deliver.pdf
5. Eizenga, D. (2019). Long Term Trends Across Security and Development in the Sahel. *West African Papers*. OECD. Obtenido de <https://www.oecd.org/swac/publications/wap-25-security-development-sahel.pdf>
6. IMPACT. (2018). Politique anti-terrorisme. Obtenido de https://www.impact-initiatives.org/wp-content/uploads/2019/07/IMPACT-Politique-anti-terrorisme_FR__EN_v1.1.pdf
7. McHugh, G. Bessler, M. (2006). Guidelines on humanitarian negotiations with armed groups. United Nations. Obtenido de https://www.who.int/hac/techguidance/hbp/HBP_Guidelines_on_Humanitarian_Negotiations_%20Jan2006.pdf?ua=1
8. Modirzadeh, N. K., Lewis, D. A., Bruderlein, C. (2011). Dialogue humanitaire et lutte contre le terrorisme : antagonisme des normes et émergence d'un nouveau paysage politique. *International Review of the Red Cross*. Obtenido de <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-883-modirzeh-lewis-bruderlein.pdf>

9. Oficina de Información Diplomática (2020). Ficha país: Sudán del Sur. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Obtenido de http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/SUDANDELSUR_ficha%20pais.pdf
10. UN. (2003). Protection du personnel des Nations Unies, du personnel associé et du personnel humanitaire dans les zones de conflit. Chapitre VIII. Examen des questions relevant de la responsabilité du Conseil de sécurité à l'égard du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Obtenido de https://www.un.org/fr/sc/repertoire/2000-2003/Chapter%208%20-%20studies/Thematic/00-03_8_44_Protection%20of%20United%20Nations%20personnel_French.pdf
11. UNDP (s.f.). Prevención de conflictos y consolidación de la paz. Naciones Unidas. Obtenido de <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/conflict-prevention-and-peacebuilding.html>
12. UN News. (2020). Les humanitaires, ces « héros du quotidien » de plus en plus pris pour cibles. Afrique Renouveau. Obtenido de <https://www.un.org/africarenewal/fr/derni%C3%A8re-heure/les-humanitaires-ces-heros-du-quotidien-de-plus-en-plus-pris-pour-cibles>
13. OSCE (s.f.). Lucha contra el terrorismo. OSCE. Obtenido de <https://www.osce.org/es/countering-terrorism>

Informes

1. Humanitarian Outcomes. (2020). Aid workers security report 2020. Obtenido de https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/awsr2020_0.pdf

Prensa

1. Anyadike, O. (2016). Espions sans frontières ? The New Humanitarian. Obtenido de <https://www.thenewhumanitarian.org/fr/investigations/2016/03/07/espions-sans-frontieres>
2. Bettati, M. (2007). Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger. Outre-Terre. Obtenido de <https://www.cairn.info/revue-outre-terre1-2007-3-page-381.htm>
3. Chamaa, T. (2020). Syrie: pourquoi la normalisation de l'horreur nous concerne. Le Temps. Obtenido de <https://www.letemps.ch/opinions/syrie-normalisation-lhorreur-concerne>
2. Fairbanks, A. (2017). Humanitarian access in a changing world: why security risk management matters. Relief Web. Obtenido de <https://reliefweb.int/report/world/humanitarian-access-changing-world-why-security-risk-management-matters>

3. Galli, A. (2013). Negotiating humanitarian access with Hamas in Gaza. Humanitarian Practice Network. Obtenido de <https://odihpn.org/magazine/negotiating-humanitarian-access-with-hamas-in-gaza/>
4. OCHA Services. (2013). Les lois antiterroristes peuvent entraver les lois humanitaires. Relief Web. Obtenido de <https://reliefweb.int/report/world/les-lois-antiterroristes-peuvent-entraver-laction-humanitaire>
5. Parker, B. (2018). What Is Humanitarian Deconfliction? The New Humanitarian. Obtenido de <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2018/11/13/what-humanitarian-deconfliction-syria-yemen>
6. Suleiman, M. D. (2017). Sahel region, Africa. The Conversation. Obtenido de <https://theconversation.com/sahel-region-africa-72569>
7. Sylvestre-Treiner, A. (2020). Tensions. Le Sénégal dans la tourmente. Courrier International. Obtenido de <https://www.courrierinternational.com/article/tensions-le-senegal-dans-la-tourmente>
8. (2014). Les ONG prises au piège de l'antiterrorisme. The New Humanitarian. Obtenido de <https://www.thenewhumanitarian.org/ar/node/254970>
9. (2020). Les lois antiterroristes exposent les ONG humanitaires à la paralysie». Le Monde. Obtenido de https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/01/17/les-lois-antiterroristes-exposent-les-ong-humanitaires-a-la-paralysie_6026151_3232.html

Libros

1. Lopes, P. S. (2004). L'humanitaire et les Opérations extérieures: point de vue et action critique d'une ONG (Médecins sans Frontières – France). Les Champs de Mars. Obtenido de <https://www.cairn.info/revue-les-champs-de-mars-ldm-2004-1-page-153.htm#>

Vidéos

1. Le Monde. (2016). Syrie, Yémen : pourquoi les humanitaires sont une cible privilégiée. Obtenido de https://www.lemonde.fr/international/video/2016/08/23/syrie-yemen-pourquoi-les-humanitaires-sont-une-cible-privilegiee_4986911_3210.html
2. TV5 Monde. (2020). Mali : Les humanitaires, une cible particulière au Sahel ? Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=07i3gxNJm3Q>
3. TV5 Monde. (2020). Niger: des humanitaires pris pour cible ? Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=kIvpuHeVwtY>