



El poder de la humanidad

**XXXII Conferencia Internacional
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**
8-10 de diciembre de 2015, Ginebra



ES

32IC/15/19.5
Original: inglés
Para decisión

XXXII CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

Ginebra, Suiza
8-10 de diciembre de 2015

La protección y la seguridad de los voluntarios humanitarios

Informe de referencia

**Documento elaborado por la Federación Internacional
de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

Ginebra, octubre de 2015

INFORME DE REFERENCIA

La protección y la seguridad de los voluntarios humanitarios

Síntesis

Cada vez es mayor el número de voluntarios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otras organizaciones humanitarias que trabajan en situaciones de gran fragilidad, emergencias complejas y conflictos prolongados. Por ejemplo, hoy en día hay más de un millón de voluntarios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja trabajando en países afectados por situaciones de conflicto. Esto pone de relieve un patrón general; el 80% de la ayuda humanitaria prestada por las Naciones Unidas se destina a aquellos países donde existe algún tipo de conflicto.¹ La frecuencia y muchas veces la gravedad de los desastres naturales —entre ellos, las emergencias sanitarias— son cada vez mayores, lo que requiere una movilización masiva de voluntarios locales en contextos de riesgo. La magnitud de las necesidades humanitarias va en aumento en todo el mundo, y deriva de entornos que son tan peligrosos y complejos que pocas organizaciones pueden actuar dentro de ellos.

Si bien en los últimos años los peligros que enfrenta el personal humanitario han recibido una mayor atención internacional, se ha hecho escaso hincapié en los riesgos particulares que corren los voluntarios locales, aunque a veces ellos son quienes brindan la mayor parte de la ayuda y enfrentan los mayores peligros.

Desde el punto de vista humanitario y moral, es imperativo atender inmediatamente este problema de forma directa.

Investigaciones recientes realizadas por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) han arrojado luz sobre algunos de los riesgos particulares que enfrentan los voluntarios humanitarios, entre ellos: la estigmatización y los peligros en las comunidades dentro de las cuales trabajan; la falta de acceso al equipamiento y la formación necesarios para el desempeño de sus funciones; las dificultades para acceder a las poblaciones afectadas; los traumas psicológicos, y la escasa cobertura de seguros y otras “redes de protección”.

Las investigaciones señalan que se puede lograr mucho mediante la aplicación de estrategias tales como una mayor inversión en estructuras de apoyo a los voluntarios, mejores equipamientos y formación, legislación, y concienciación del papel que desempeñan los voluntarios humanitarios.

¹ <http://www.unocha.org/top-stories/all-stories/2015-global-appeal-164-billion-help-57-million-people-22-countries>

Introducción

“En 2012, yo estaba a cargo del centro médico... Sufrí varias lesiones durante las misiones sobre el terreno: una herida de metralla en la muñeca y otras tres en el pecho. En otra misión un francotirador me disparó en el antebrazo; aún tengo algunas balas en el cuerpo. Dejé de trabajar en el departamento de primeros auxilios por un tiempo, y luego regresé al departamento de formación. Ahora voy a volver al departamento de primeros auxilios.” (Voluntario de Siria)

“Si nosotros no lo hacemos, ¿quién lo hará?” (Voluntario de un país afectado por el virus del ébola)

En los últimos años ha habido una alarma cada vez mayor en relación con los peligros que enfrenta el personal humanitario, especialmente en las situaciones de gran fragilidad, las emergencias complejas y los conflictos prolongados. Sin embargo, la situación particular de los voluntarios locales ha recibido mucha menos atención, lo que ha motivado a la Federación Internacional a proponer una resolución sobre la protección y la seguridad de los voluntarios humanitarios.

La resolución y el presente informe de referencia se basan en los hallazgos recopilados en el análisis mundial del servicio voluntario elaborado por la Federación Internacional en 2015, el más completo estudio mundial de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre este tema. Para su elaboración se entrevistaron o encuestaron más de 600 expertos de 160 países (por ejemplo, miembros del personal, voluntarios, académicos y dirigentes de organizaciones de voluntarios). Se investigaron distintas cuestiones relativas a las dificultades que enfrentan los voluntarios, entre las que se consideraron las tendencias, los patrones, las prácticas y los desafíos que van surgiendo así como los problemas en materia de seguridad. El informe completo de este estudio mundial se publicará en diciembre de 2015.

El valor de los voluntarios humanitarios locales

No es poco usual, especialmente en los conflictos y crisis prolongados, que la infraestructura local y los servicios gubernamentales se derrumben, agravando así las ya difíciles situaciones que enfrentan las poblaciones. En muchos países, los voluntarios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, junto con los de las ONG y las organizaciones religiosas locales, se cuentan entre quienes mantienen en pie los muy pocos sistemas formales que brindan ayuda, atención médica y otros servicios.

La importancia de la labor de los voluntarios locales en estos entornos complejos ha ido creciendo a un ritmo constante en los últimos años, en parte debido a que los agentes de la ayuda internacional no pueden intervenir en estos contextos y llegar a los más necesitados. En algunos de estos contextos, por un lado la intervención de los organismos internacionales puede reducirse mientras por otro lado aumenta claramente la participación de los agentes locales, la mayoría de los cuales incorporan a voluntarios y generalmente mantienen su labor a lo largo de la crisis.

En muchos de esos casos, la magnitud de las necesidades supera largamente las posibilidades y los recursos disponibles para atenderlas.² En la mayoría de las situaciones, esto conduce a que se dependa más de la movilización masiva de voluntarios procedentes de las poblaciones locales que demuestran compromiso, se encuentran en el lugar y son capaces de enfrentar la tarea.

² <http://www.unocha.org/top-stories/all-stories/new-era-valerie-amos-reflects-her-five-years-un-humanitarian-chief>

A veces los voluntarios locales tienen muchas más posibilidades de acceder a las poblaciones y, en ocasiones, de ganarse su confianza. Ellos pertenecen a la comunidad y enfrentan las mismas crisis que los demás. Conocen bien a la población, las complejidades de la crisis, la dinámica y las normas sociales y culturales, y forman parte de las redes de conocimiento locales, por lo que generalmente están al tanto de las noticias y bien informados sobre los cambios que sufre el contexto. Además, a menudo desempeñan una importante función en la construcción del capital social y cultural y en la reconstrucción de la confianza dentro de las comunidades.

Una característica que distingue a esta labor basada en el impulso local es la escala que puede alcanzar. Muchas veces los voluntarios locales, concretamente los de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se cuentan por decenas de miles y generalmente se encuentran dispersos por casi todo el país, manteniendo así una infraestructura y una red amplias donde casi todas las demás se han deteriorado. Algunas de las intervenciones en las que han participado las Sociedades Nacionales últimamente lo ilustran claramente, por ejemplo:

- En 2014 en la República Democrática del Congo, los voluntarios ayudaron a proteger a más de 2 millones de personas de la poliomielitis.
- En Siria, solamente entre los meses de julio y septiembre de 2014, los voluntarios de la Media Luna Roja Árabe Siria socorrieron a más de 9 millones de personas afectadas por el conflicto.
- En África Occidental, en 2013 y 2014 los voluntarios locales prestaron asistencia a 3,2 millones de personas afectadas por el virus del ébola.

Como señaló un trabajador humanitario en un país afectado por el ébola: *“La escala es muy importante; tenemos un gran número (de voluntarios locales) trabajando en todo el país. Además pueden desplazarse en paz, porque gracias a sus conocimientos locales y su formación saben dónde y cómo hacer las cosas rápidamente, y eso es necesario en operaciones tan complejas como esta. Por ejemplo, saben dónde están los pozos, cómo obtener combustible, etc.”*

Garantizar la formación para atender necesidades complejas

Al depender más de los voluntarios locales, muchas veces se les pide que cumplan funciones mucho más amplias, más complejas y que requieren más competencias técnicas. Por ejemplo, la Media Luna Roja Árabe Siria presta el principal servicio de ambulancias del país y, casi a diario, los voluntarios que trabajan en ellas brindan atención médica avanzada a quienes han sufrido lesiones a causa del conflicto. En Yemen, los voluntarios ofrecen atención sanitaria materno-infantil en zonas aisladas o bloqueadas por el conflicto. Y en Sierra Leona, Liberia y Guinea durante la intervención a raíz del virus del ébola, los voluntarios realizaron enterramientos seguros y dignos, donde aplicaron procedimientos extraordinarios para controlar la epidemia al tiempo que contribuían a la tranquilidad de sus comunidades.

En circunstancias “normales” el desempeño de estas tareas requiere un número importante de destrezas, pero para llevarlas a cabo en estos entornos es preciso contar con una capacidad aún mayor. Para ayudar a preparar y respaldar a estos voluntarios es necesario hacer hincapié en la formación y el apoyo. Muchos voluntarios normalmente realizan una variedad de tareas; por ejemplo, efectúan evaluaciones, distribuyen ayuda, hacen campañas de salud, llevan adelante vacunaciones, brindan cuidados médicos primarios y realizan evacuaciones, por nombrar solo algunas. Al mismo tiempo, trabajan dentro de estrictos marcos de gestión de la seguridad, donde es posible que constantemente deban negociar el acceso con las estructuras de poder locales, grupos de combatientes o quienes controlen el

acceso dentro de lo que puede ser una compleja red de relaciones y alianzas,³ todo lo cual requiere un importante conjunto de sólidas destrezas. Como señaló un voluntario que trabaja en Siria: *“Hacemos muchas cosas: reparamos la línea principal que suministra el agua a toda la ciudad; nos ocupamos de la gestión digna de cadáveres; reparamos las líneas de suministro de agua y electricidad; llevamos medicamentos y vacunas a los necesitados en toda la gobernación; nos encargamos de los procesos de intercambio entre las partes en conflicto, y llevamos harina a Aleppo cuando las carreteras están bloqueadas.”*⁴

Se ha observado que los requisitos de presentación de informes, rendición de cuentas y seguimiento relacionados con el desembolso de la ayuda internacional han ido aumentando y tornándose más complejos con el tiempo. Si bien muchos apoyan esta tendencia, los requisitos representan una carga de trabajo aún mayor para los voluntarios, que deben desarrollar más destrezas especializadas en relación con estos mecanismos y también dedicar más tiempo al cumplimiento de estas políticas y procedimientos. Dado que una parte importante de la asistencia prestada por las grandes instituciones mundiales se canaliza a través de los grupos de voluntarios locales, con frecuencia se pide a estos que ofrezcan niveles de apoyo mayores y más elevados que lo que su capacidad les permite. Muchas veces estas exigencias se imponen a personas que ya han sufrido traumas considerables ellas mismas⁵ y que cotidianamente viven en un contexto de estrés y riesgo extremos. La complejidad de estas funciones requiere que se invierta tiempo y recursos suficientes en la preparación, la formación y el apoyo a estos voluntarios y que los planes de los proyectos tengan en cuenta este factor.

Protección y seguridad de los voluntarios

Si bien el valor del aporte de los voluntarios humanitarios —especialmente en las crisis donde nadie más puede ayudar— es indudable, en ocasiones el costo para cada voluntario es inaceptable. En los primeros 10 meses de 2015, 20 voluntarios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja perdieron la vida en el cumplimiento de su deber, y muchos más resultaron lesionados, fueron detenidos o sufrieron ataques. Miles han estado expuestos a tales niveles de sufrimiento que quizá nunca puedan recuperarse totalmente del estrés psicológico.

Por ejemplo, la Cruz Roja de Sierra Leona tenía 55 equipos que se encargaban del enterramiento seguro y digno de quienes habían perecido a causa del ébola. Esta tarea era fundamental pero también altamente peligrosa, dado que el virus permanece luego de fallecido el portador. Los voluntarios realizaban turnos de 12 horas, a menudo siete días a la semana, desempeñando tareas física y psicológicamente agotadoras.

A causa de esto, la mayoría de los voluntarios que participaron en la crisis del ébola sufrieron una importante estigmatización por parte de sus propias comunidades. A veces sus familias no los dejaban quedarse en sus propias casas, los hoteles no les alquilaban habitaciones (con lo cual las Sociedades Nacionales debían alquilar casas para alojarlos), y las comunidades angustiadas incluso arremetían físicamente contra ellos. En Guinea, durante el pico de la epidemia, los voluntarios de la Cruz Roja sufrieron un promedio de 10 ataques por mes.

Asimismo, durante el conflicto en la República Centroafricana, los voluntarios vivían en las oficinas de la Cruz Roja para proteger su seguridad al tiempo que trabajaban extensos

³ Trabajo sobre la colaboración entre los agentes humanitarios locales e internacionales en los conflictos armados, publicado por el CICR para el Informe mundial sobre desastres 2015.

⁴ <http://www.ifrc.org/en/news-and-media/news-stories/middle-east-and-north-africa/syria/ibrahim-fadel-aleppo-branch-syrian-arab-red-crescent-66845/>

⁵ Por ejemplo, el 40% de las voluntarias entrevistadas en la República Centroafricana eran viudas.

turnos durante muchos días consecutivos, y enfrentaron numerosos incidentes de violencia y amenazas.

Estos problemas no se limitan a unos pocos países sino que ocurren en numerosos lugares del mundo de diferentes maneras. El número de ataques contra el personal y los voluntarios humanitarios ha ido aumentando considerablemente en los últimos años. En 2000 se registraron 41 ataques importantes en distintas partes del mundo, y para 2014 el número había aumentado a 190. En esos 15 años, más de 3000 trabajadores humanitarios perdieron la vida, sufrieron lesiones o fueron secuestrados,⁶ y muchos de ellos eran voluntarios locales. Aunque ahora es más fácil acceder a la información pertinente a la protección y seguridad de los voluntarios humanitarios, es necesario consolidar aún más el acopio de datos a nivel nacional, con inclusión de la información sobre los voluntarios, así como su difusión.

En circunstancias como estas, las autoridades locales y otros agentes pueden lograr mucho mediante la realización de actividades promocionales y educativas con las comunidades para ayudarlas a comprender la importancia de los voluntarios locales en estas intervenciones y fomentar un entorno que sea más propicio y favorable.

Si bien los voluntarios locales tienen sólidas redes dentro de sus países, es necesario tener cuidado con la frecuente suposición de que ellos están más seguros en estos entornos que los agentes internacionales. Eso no es verdad. De hecho, incluso entre los trabajadores humanitarios contratados, la mayoría de quienes sufren ataques forman parte del personal local.⁷ A fin de prepararlos mejor para enfrentar estos desafíos, es preciso que todas las partes interesadas realicen mayores esfuerzos para difundir los principios humanitarios y así contribuir a la aceptación de los voluntarios dentro de las comunidades.

Fomento de la cobertura de seguro o de redes protección equivalente

“Trabajamos mucho en los campamentos de personas desplazadas internamente y en otros entornos inseguros y eso crea problemas para los voluntarios, porque hay problemas de seguridad en todas partes. Por ejemplo, tenemos explosiones y actividades terroristas en distintas partes del país. Además, algunos voluntarios de diferentes organizaciones perdieron la vida. También hay secuestros y otros casos. Y por eso es difícil para las organizaciones trabajar en las comunidades, así que para nosotros la seguridad es uno de los principales problemas que enfrentamos, como el caos político y la situación de la seguridad.” (Responsable del servicio voluntario de las Sociedades Nacionales de Asia Meridional)

“Los voluntarios siempre están en la línea de fuego en las situaciones críticas y peligrosas; el voluntario es más vulnerable a los peligros que amenazan su vida. Los accidentes más comunes son las lesiones durante los vuelos en las acciones armadas. Además, algunos voluntarios han sido detenidos. Yo estuve detenido durante 18 meses cuando trabajé como paramédico prestando servicios de emergencia médica. Hay voluntarios que aún están detenidos y 17 perdieron la vida. Sin embargo, estos accidentes no desaniman a los voluntarios, que siguen cumpliendo con sus deberes morales, humanitarios y religiosos para ayudar a los demás.”

(Voluntario de las Sociedades Nacionales de Medio Oriente)

Es sorprendente que muchos de los voluntarios que intervienen en estas crisis humanitarias no cuenten con un seguro a pesar de los riesgos que corren. Podría hacerse mucho más

⁶ <http://www.irinnews.org/aid-worker-security-map/dataviz.html#.VadUjtZlOek.facebook>

⁷ <http://www.irinnews.org/aid-worker-security-map/dataviz.html#.VadUjtZlOek.facebook>

para garantizar que los voluntarios tengan un seguro o para que ellos y sus familias puedan acceder a otras redes de seguridad en caso de sufrir lesiones o perder la vida. Por ejemplo, en Colombia, hay una legislación en virtud de la cual todos los voluntarios que integran equipos de intervención ante desastres deben contar con un seguro.

Prestación de apoyo psicológico

*“Nuestros voluntarios salen diariamente y recogen a los muertos para entregarlos a sus familiares. En los últimos 18 meses han recogido más de 1000 cadáveres, y no es poco común que un voluntario recoja el cadáver de un amigo de la infancia o un compañero de la escuela. Esto sucede todo el tiempo.”
(Trabajador humanitario de la Cruz Roja de la República Centroafricana)*

En muchos países —como Yemen, Afganistán y Siria— los voluntarios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se encargan de recoger y entregar los cadáveres de las víctimas a los familiares. La tarea ofrece cierto consuelo a los seres queridos de las víctimas, pero también deja una secuela en los voluntarios participantes, al igual que otras tareas realizadas en estas condiciones.

Lo que es quizás más alarmante es que, según señalan algunas pruebas, el estrés y los traumas a que están expuestos los trabajadores humanitarios en los entornos complejos tienen efectos más graves en los trabajadores voluntarios que en los contratados. Al igual que sucede con otros aspectos, la investigación formal sobre estas cuestiones es escasa, pero hay pruebas que indican que los niveles de denuncias de problemas de salud mental entre los voluntarios que trabajan en las emergencias complejas son mayores que entre el personal contratado. Por ejemplo, entre 24% y 46% de los voluntarios corren el riesgo de sufrir el síndrome de estrés postraumático.⁸ Estas cifras se obtuvieron mediante la investigación realizada con voluntarios en entornos posteriores a los desastres, aunque en las situaciones de conflicto la situación es similar, al menos desde el punto de vista descriptivo. Nuevamente cabe señalar que se necesitan más investigaciones, pero es claro que en estos contextos los voluntarios deberían contar con un mayor apoyo psicológico, por ejemplo, mediante un plan bien diseñado para la atención posterior una vez que la crisis cede.

En los estudios realizados por la Federación Internacional se menciona que el apoyo del responsable del equipo, el acceso a un equipamiento y una formación adecuados para realizar el trabajo, los tipos de funciones que desempeñan los voluntarios (por ejemplo, la prestación de apoyo psicosocial a los miembros de la comunidad afectados) y el número de horas trabajadas son algunos de los factores que contribuyen a los problemas de salud mental de los voluntarios y su seguridad general. Esto implica que las organizaciones y los donantes que intervienen ante los desastres, las situaciones de conflicto y las crisis prolongadas pueden hacer mucho para contribuir al bienestar de los voluntarios.

*“Es importante que (la Sociedad Nacional) me cuide. Yo estaba en una ambulancia y había acciones armadas por todas partes y muchos disparos. El conductor perdió el dominio del vehículo y chocamos y dimos dos vueltas. Terminé en el hospital, pero me cuidaron, así que iré otra vez. No daría el 100% si no me cuidaran. Quizá no dejaría de ir, pero ya no daría el 100%. Es importante tener apoyo, ya sea de la población o de la Sociedad Nacional. Necesitamos equipamiento, herramientas, materiales, apoyo del equipo, camaradería, respaldo. Si voy a ocuparme de la gestión digna de cadáveres, necesito el equipamiento y la formación necesarios.”
(Voluntario norafricano)*

⁸ Tesis doctoral de Sirry B. Thomar, publicada en 2015.

Muchos miembros del personal que presta apoyo a estos voluntarios han reflexionado sobre los elevados niveles de compromiso que demuestran en estas situaciones. La gravedad de los problemas que enfrentan las poblaciones genera entre los voluntarios una profunda dedicación a la prestación de ayuda a sus comunidades, mientras muchas veces al mismo tiempo los servicios de los trabajadores contratados se derrumban.

“Nos motivan las necesidades humanitarias, la sensación gratificante de poder ayudar y el respeto y el reconocimiento que por ello recibimos de la gente. Nos sentimos responsables; tenemos destrezas, sabemos de primeros auxilios, cómo intervenir y dar apoyo, y tenemos un deber. No nos lo tomamos a la ligera; corremos a ayudar y somos los primeros en llegar. Sentimos una gran responsabilidad.” (Voluntario de las Sociedades Nacionales del Norte de África)

A este respecto también es necesario ser cuidadosos. El compromiso de los voluntarios con la causa y con sus comunidades, combinado con su eficacia y escala, puede generar el riesgo de que se los explote como “mano de obra barata e inmediata” para contextos altamente peligrosos donde, de todos modos, los trabajadores humanitarios internacionales muchas veces no pueden trabajar.

Los voluntarios que participan en estas operaciones generalmente se encuentran entre los más pobres del mundo, los que tienen menos educación y capacitación formal y menos acceso a los recursos y el apoyo necesarios, pero aún así son quienes llevan adelante tareas que permiten salvar vidas corriendo riesgos extraordinarios. Sus conocimientos del contexto local son fundamentales en estos entornos complejos, pero en ocasiones, el sistema de intervención internacional que depende de ellos no los escucha como debería.

“Ellos (los voluntarios) generalmente saben lo que está pasando, no siempre, pero sin duda que saben más que los de fuera. Por ejemplo, saben dónde ha cambiado de manos el poder o dónde puede haber brotes de violencia. Pero no siempre les prestamos mucha atención; estamos concentrados en hacer llegar la ayuda a ciertas poblaciones y quizá a veces no alzan la voz y dan sus opiniones porque, bueno, aquí no hay dinero y este es el único canal por donde llega el flujo de ayuda y de dinero, entonces a veces no se atreven a decir ‘no’ por miedo a que ese flujo se interrumpa o se enlentezca; aquí el dinero gobierna todo. Pero tenemos que encontrar la forma de integrar sus opiniones en el proceso.” (Trabajador humanitario de África Central)

En estos casos donde los voluntarios no se consideran agentes con poder de decisión en las intervenciones sino simplemente mano de obra disponible inmediatamente, se pierden algunas de las enormes ventajas que genera la movilización de voluntarios locales y el apoyo a su labor. La realidad es que muy a menudo la relación de poder entre los voluntarios locales y los donantes y los organismos internacionales no es equitativa. En los últimos años ha cobrado importancia la necesidad de contar con asociados locales durante las crisis, pero debe tratarse de verdaderas asociaciones en pie de igualdad y no de una contratación para la prestación de servicios a cambio de dinero. Los donantes y los organismos internacionales deben invertir más en el trabajo conjunto con los organismos locales y en la comprensión de las complejas relaciones de poder, alianzas y dinámicas locales dentro de las cuales trabajan, así como en lograr que su importante apoyo económico contribuya a fortalecer a las organizaciones locales y sus voluntarios.

Conclusión

Es muy probable que las necesidades humanitarias sigan superando la capacidad de la comunidad internacional, de modo que es sensato invertir en los voluntarios locales, no solo porque es una medida eficiente en función del costo sino también porque contribuye al

fortalecimiento de las comunidades locales, las capacidades institucionales y las intervenciones humanitarias. Es preciso reconocer la labor de los voluntarios locales en las crisis y los conflictos, así como también tomar medidas para garantizar que cuenten con los recursos necesarios y se les recompense y proteja adecuadamente. Esto incluye una formación apropiada ofrecida a tiempo, el equipamiento necesario para realizar sus tareas, una mayor concienciación sobre la función que cumplen y la aceptación por parte de las comunidades en las que trabajan, un acceso seguro a esas comunidades y un sólido apoyo personal, psicológico y sanitario para sus necesidades. No debemos hacer todo esto solo para que puedan seguir trabajando sino porque, como comunidad humanitaria, tenemos la obligación moral de hacerlo.

“No sé si me quedaré en este equipo o no... pero un día recordaré estas experiencias tan fuertes. Jamás olvidaré las miradas de gratitud y admiración hacia nosotros. Siempre recordaré cada día en que hubo voluntarios que arriesgaron sus vidas para salvar a otros.” (Voluntario de Siria)