



## Presentes y activos: la respuesta del CICR a los conflictos armados y a la violencia en las ciudades

febrero 8, 2023, Acción humanitaria / Análisis / Guerra Urbana

14 mins read



Région de Donetsk, Ucrania.

*¿Qué pueden hacer los actores humanitarios para dar una respuesta más efectiva ante la devastación que provocan la guerra y la violencia urbanas? Las consecuencias humanitarias agravadas que padecen las ciudades —es decir, el impacto acumulado para una gran cantidad de personas y los sistemas interconectados de los que estas dependen— ponen de manifiesto tanto los desafíos como la importancia de implementar los elementos clave de una acción humanitaria eficaz.*

*En este artículo, dos asesores del CICR en el área de políticas, Charles Deutscher y Chandni Dhingra, repasan un documento publicado recientemente (en inglés) cuyo título reproduce este artículo y en el que se hace un balance de la experiencia del CICR para responder al impacto de la guerra y la violencia en las ciudades.*

El ejército suizo realiza simulacros ocasionales en los alrededores de Ginebra, donde estamos redactando este artículo, que consisten en ubicar artillería en el lago Lemán, adonde se suele ir a nadar y hacer picnics. Aterra pensar en las consecuencias que tendría para los habitantes de esta ciudad —y para los de muchas otras— si esta artillería llegara, efectivamente, a usarse: qué pasaría si nadadores y excursionistas resultaran heridos o muertos; si se destruyeran viviendas, sistemas de servicios esenciales y monumentos culturales; si el bloqueo de la ciudad impidiera la entrada de alimentos y la salida de personas; si las calles se contaminaran con artefactos explosivos sin detonar.

Lo que, para algunos, es una hipótesis, para otros, es una cruda realidad: más de 50 millones de personas se ven afectadas por conflictos armados en las ciudades —el conflicto armado entre Rusia y Ucrania no es más que otra manifestación de este fenómeno— y cerca de 1.500 millones de personas viven en entornos frágiles, como las favelas de Río de Janeiro, donde la violencia armada crónica asedia a la población y su cotidianidad. Es poco probable que esto cambie en un futuro próximo, ya que el mundo sigue urbanizándose.

La responsabilidad de reducir el sufrimiento humano en medio de la guerra y la violencia recae principalmente en los Estados y otros garantes de derechos, de conformidad con sus obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario (DIH) y otras normas pertinentes. Sin embargo, los actores humanitarios pueden y deben esforzarse más. Por eso, hemos hecho un balance de nuestras experiencias y reflexionado sobre las ciudades y lo que las convierte en entornos operacionales que tienen consecuencias humanitarias particulares, y cómo deberíamos adaptar nuestras respuestas, a menudo con otros componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Nos entrevistamos con miembros del personal del CICR que participan en respuestas a la violencia urbana en seis países —Brasil, Colombia, Honduras, Libia, Filipinas y Ucrania— [i] sobre sus experiencias, los retos a los que se enfrentaron y lo que hace que los entornos urbanos sean diferentes. En este artículo, exponemos algunas de las lecciones aprendidas de estos intercambios, de una década de publicaciones del CICR sobre diferentes aspectos de la respuesta en las ciudades, y de bibliografía externa e iniciativas de buenas prácticas urbanas. Nuestra publicación más reciente, *Present and engaged: how the ICRC responds to armed conflict and violence in cities* analiza este fenómeno en mayor profundidad. [ii]

## Lecciones de las respuestas del CICR a las consecuencias humanitarias de la guerra y la violencia urbanas

En líneas generales, hemos constatado que lo que es importante para la acción humanitaria en las ciudades afectadas por conflictos armados y por violencia no difiere mucho de otros entornos. Sin embargo, en nuestras entrevistas, se evidenció que puede ser difícil implementar los elementos clave de la acción humanitaria: con frecuencia, el CICR no ha logrado implementarlos. Algunas de las razones son factores externos vinculados a las características específicas de las ciudades, como el gran número de personas afectadas por la guerra y la violencia urbanas, y la escala y el alcance de su impacto acumulado. También hay factores internos al sector humanitario, como modalidades de trabajo muy arraigadas en lo que respecta a las competencias sectoriales y a la respuesta de emergencia.

Precisamente porque en las ciudades las consecuencias en el ámbito humanitario se multiplican, es mucho más importante poner en práctica las siguientes lecciones, que se refuerzan mutuamente.

### 1. Las respuestas humanitarias deben tener en cuenta las especificidades de las necesidades humanitarias en las ciudades

Las personas viven en las ciudades, sobre todo, para acceder a las diversas oportunidades laborales, educativas, sociales y de otro tipo que ofrece la vida urbana. El CICR entiende una ciudad como un conjunto complejo de subsistemas que representan diferentes áreas interconectadas de la vida urbana: comunidad, economía, gobernanza y servicios. Las personas son el núcleo de estos subsistemas y forman parte del tejido de una ciudad a través de sus innumerables interacciones e interdependencias. No obstante esto, a cambio de estas oportunidades, las personas resignan en gran medida su autosuficiencia en comparación con los pobladores rurales, ya que su supervivencia depende de los bienes y servicios proporcionados por el Estado o por terceros, incluidos los de agua, saneamiento, electricidad y asistencia de salud. Esta “paradoja urbana”, implica que las personas se vuelvan vulnerables a las perturbaciones del sistema y, junto con la densidad de población, el tamaño y la compleja dinámica social y de gobierno, distingue a las ciudades de otros escenarios de guerra y violencia.

A pesar de las diferencias en cuanto a sus consecuencias en el plano humanitario, la guerra urbana y la violencia urbana afectan las precondiciones fundamentales para formar parte de la vida urbana, como la capacidad para trabajar (subsistencia), el acceso a bienes y servicios esenciales (bienes y servicios) y la capacidad de moverse libremente para estos y otros propósitos (movilidad).

¿Qué implica esto para la respuesta humanitaria en las ciudades?

### 2. Las respuestas humanitarias deben apoyar a las personas y a los sistemas urbanos de los que dependen

Dado que las personas dependen de los subsistemas urbanos para satisfacer sus necesidades básicas, las respuestas humanitarias deben combinar la mejor comprensión humana posible de las experiencias de las personas con la mejor comprensión técnica posible de los subsistemas urbanos, a fin de promover la resiliencia de la población y de los sistemas por igual.

Por ejemplo, entre 2014 y 2021, el CICR utilizó su comprensión técnica de la infraestructura hídrica y sus relaciones con los proveedores de servicios para trazar un mapa de las estaciones de bombeo y filtración críticas a lo largo de los 400 Km de la línea del frente alrededor de Donetsk y Luhansk, en Ucrania. Usamos este recurso para recordar a los beligerantes las obligaciones que tienen en virtud del DIH de proteger esas infraestructuras y subrayamos las consecuencias humanitarias que se producirían si resultaran dañadas y cientos de miles de personas se vieran privadas de agua.

El apoyo a los sistemas para abastecer a un gran número de personas no invalida la necesidad de adaptarse a las necesidades y vulnerabilidades particulares de cada individuo. En este caso, la forma en que se lleva a cabo la acción humanitaria es importante: “No se trata solo de ir a distribuir una ayuda”, dijo un miembro del personal del CICR en Donetsk, “sino también de escuchar las historias y las necesidades de los pobladores para que sepan que no han sido olvidados”. La seguridad económica merece especial atención, ya que el acceso a ingresos sostenibles es fundamental para satisfacer las

necesidades básicas en las ciudades y para dar prioridad a las inversiones a largo plazo en ámbitos como la educación y la vivienda. Aunque rara vez se utiliza de forma aislada y no está exento de limitaciones, el dinero en efectivo puede ser un medio de apoyo clave, pues permite a las personas decidir por sí mismas cómo satisfacer sus necesidades específicas y estimulan la economía al mismo tiempo.

### 3. Las respuestas humanitarias deben combinar enfoques a corto y a largo plazo

Aunque el CICR lleva más de 40 años en los diez contextos donde realiza sus actividades operacionales de mayor magnitud, la mayoría con dimensiones urbanas, sigue siendo un reto alcanzar un equilibrio entre la satisfacción de las necesidades a corto y a largo plazo. Es posible que se pospongan las actividades a más largo plazo que ayudarían a reforzar la resiliencia de las personas y los sistemas, sobre todo cuando las emergencias en un país son recurrentes.

El CICR desarrolló una visión a largo plazo y, al mismo tiempo, conservó su capacidad de respuesta de emergencia para respaldar el suministro de agua durante y después de la batalla de Marawi, en Filipinas, en 2017. La respuesta de emergencia que brindamos se realizó de maneras “tradicionales”, por ejemplo, transportando agua en camiones a las personas desplazadas a refugios temporales. Como las hostilidades causaron daños graves a la principal estación de bombeo de agua, también encargamos un estudio pormenorizado —que las autoridades locales no tenían posibilidad de realizar— para evaluar el estado físico y la capacidad de la infraestructura. Esto sentó las bases para un apoyo a más largo plazo, incluida la renovación de las oficinas de los proveedores de servicios, a fin de garantizar condiciones de trabajo dignas y permitirles suministrar agua a otras personas. “Nos llevó tiempo cambiar la lógica operacional [de la respuesta de emergencia] y obtener los recursos necesarios”, recuerda un ingeniero del CICR, “pero el plan maestro de Marawi cambió las reglas del juego en lo que respecta a la reflexión y la colaboración a largo plazo del CICR [con las autoridades locales y los actores del desarrollo] para reforzar la resiliencia del sistema”.

### 4. Las respuestas humanitarias deben ser multidisciplinarias

Las respuestas humanitarias en las ciudades deben ser multidisciplinarias, idealmente desde el principio, porque las personas no fragmentan sus experiencias por sectores. Si bien esto se aplica a la acción humanitaria en general, las consecuencias de no adoptar un enfoque multidisciplinario son, probablemente, mucho más graves en una ciudad, debido al número de personas que allí se concentran, a la falta de alternativas a los bienes y servicios proporcionados por el Estado o por terceros, y a la interconexión de los subsistemas urbanos. Más allá de la mera coordinación, para dar una respuesta multidisciplinaria, se necesita incorporar conocimientos sectoriales específicos a una respuesta integral que aborde las causas profundas de los problemas humanitarios de la población.

Por ejemplo, el conflicto en torno a la ciudad libia de Trípoli en 2019-2020 forzó el desplazamiento de más de 100.000 familias. A medida que estas finalmente comenzaron a regresar a sus hogares, los equipos del CICR llevaron a cabo una evaluación multidisciplinaria como parte de un programa destinado a restablecer cierta normalidad en sus vidas mediante la creación de condiciones propicias para un retorno duradero. La evaluación fue multidisciplinaria tanto en la composición de los equipos como en el cuestionario utilizado para orientar las conversaciones con las familias sobre sus necesidades y aspiraciones. Al final, la asistencia en especie —alimentos, artículos de uso doméstico y servicios (por ejemplo, para reconectar a las familias separadas)— sumada al dinero en efectivo se consideró una combinación eficaz para ayudar a la población a satisfacer sus necesidades y reactivar los mercados locales. Coordinadas con las autoridades locales y los grupos de trabajo comunitarios, estas actividades beneficiaron a casi un millón de personas en toda Libia en 2020. Es importante destacar que, durante este tiempo, la dirección de nuestra delegación en Trípoli conectó activamente a equipos de distintas disciplinas para ayudar a normalizar estos enfoques.

### 5. Las respuestas humanitarias deben movilizar y facilitar la acción de otros actores

En las ciudades en las que la escala y el alcance de las necesidades superan sus funciones y capacidades, los actores humanitarios pueden contribuir a generar un impacto humanitario sostenible como facilitadores y trabajando a través de las instituciones locales, las autoridades y el sector privado, quizás incluso más que mediante la ejecución directa.

En ocho ciudades brasileñas, por ejemplo, el CICR trabaja con las autoridades locales responsables de la salud, la educación y los servicios sociales para poner en práctica una metodología específica de gestión de riesgos (Marco de Acceso Seguro a los Servicios Esenciales) que les proporciona formas prácticas de seguir haciendo su trabajo a pesar de los altos niveles de violencia urbana. Esto dio como resultado una disminución del 40 % en el cierre de unidades de servicio en Río de Janeiro solo en 2017-2018, y más de cuatro millones de personas se han beneficiado de un mayor acceso a la atención de salud y la educación desde 2017.

En otros casos, el CICR ha actuado como intermediario neutral para facilitar lo siguiente: la entrada de una empresa de energía en zonas a las que no podía llegar debido a la presencia de grupos armados para rediseñar el alumbrado público y permitir que los habitantes permanecieran en el trabajo y en la escuela después del atardecer (Buenaventura, Colombia), el pago de las facturas del agua por parte de las personas que viven en zonas no controladas por el gobierno al proveedor de servicios con sede en una zona controlada por el gobierno (alrededor de Luhansk, Ucrania).

En estos contextos, uno de los principales retos iniciales fue identificar a las autoridades adecuadas con las que trabajar. Como dijo un miembro del personal del CICR en la ciudad brasileña de Fortaleza, “[en una] telaraña política y burocrática, no siempre es fácil determinar dónde están los vacíos o quién es responsable y capaz de abordarlos”. En este caso, el personal local del CICR, con su profundo conocimiento de la zona, es fundamental para establecer relaciones de confianza mucho antes de que se produzca una crisis.

## Mucho más que ladrillos y mortero: trabajar *con* la ciudad, no solo *en* la ciudad

El propósito del documento *Present and engaged* es, sobre todo, servir de referencia para los actores humanitarios, pero no es una guía prescriptiva. Más bien, brinda un marco conceptual y recomendaciones que seguirán orientando las acciones del CICR, así como sus esfuerzos como parte del Movimiento para implementar dos resoluciones sobre la *guerra en las ciudades* y la *resiliencia urbana*, que adoptó en 2022.<sup>[iii]</sup> Alentamos a otros actores humanitarios a que tomen en cuenta las recomendaciones en sus propias resoluciones.

Si, colectivamente, adquirimos una sólida comprensión de las necesidades de las personas y su dependencia de los subsistemas urbanos, salimos de los compartimentos técnicos y entablamos alianzas sólidas con las autoridades locales, las comunidades y otras partes interesadas, lograremos satisfacer mejor las necesidades básicas de las personas atravesadas por conflictos y otros tipos de violencia y, de paso, habremos contribuido a construir ciudades resilientes. Porque, al final de todo, Shakespeare tenía razón: ¿Qué es una ciudad, sino los que la habitan?<sup>[iv]</sup>

[i] Finalizamos nuestras entrevistas para esta publicación en 2021.

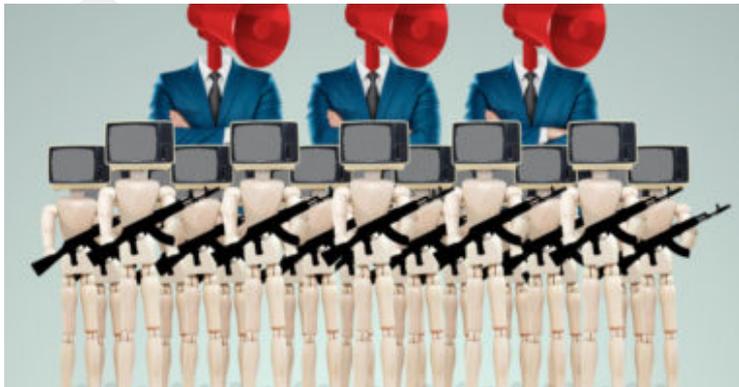
[ii] *Present and engaged: how the ICRC responds to armed conflict and violence in cities*

[iii] V. las resoluciones 6 y 11 *Documentos – Consejo de Delegados de 2022 – Reuniones Estatutarias (rcrcconference.org)*.

[iv] Shakespeare, William, *Coriolanus*, Acto 3, Escena 1.

Tags: Colombia, Conflicto armado, Filipinas, guerra urbana, Honduras, Ucrania

## You should also read these articles



### ¿Por qué al CICR le preocupa la difusión de “información dañina” en la guerra?

13 mins read

Acción humanitaria / Análisis / Guerra Urbana Joelle Rizk

Durante conflictos armados y otras situaciones de violencia, el acceso oportuno a información confiable puede salvar vidas. Las personas afectadas deben saber de ...



### Sitios y cercos urbanos: población civil atrapada en un conflicto armado

29 mins read

Acción humanitaria / Análisis / Guerra Urbana Abby Zeith

Según observaciones directas del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) realizadas en el interior y alrededor de ciudades de todo el mundo ...