

**El poder de la humanidad**  
Consejo de Delegados del Movimiento Internacional  
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja



**CONSEJO DE DELEGADOS**  
**DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA**  
**Y DE LA MEDIA LUNA ROJA**

**La guerra en las ciudades**

**Elementos preliminares de la resolución**

**Documento elaborado por**  
**el Comité Internacional de la Cruz Roja**  
**en cooperación con la Cruz Roja Noruega**  
**y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

Ginebra, marzo de 2021

## **Antecedentes**

Mediante los elementos preliminares para la resolución propuesta sobre la guerra en las ciudades, se esboza el posible contenido de los párrafos de la resolución, mas no se plantea el texto definitivo de esta.

Luego de cada párrafo, se expresa el fundamento por el cual se considera útil incluir el respectivo contenido en la resolución.

Este documento de consulta se remite a los miembros del Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para recabar observaciones y aportes preliminares, así como para adquirir una idea inicial sobre la posible aceptación y el consenso que concitaría el contenido planteado.

En la formulación de los comentarios y observaciones, agradeceremos consideren lo siguiente:

- Si están de acuerdo con el contenido esencial propuesto para los párrafos que componen el preámbulo y la parte dispositiva de la resolución.
- Si falta, o se debería incluir, algún elemento en la resolución.

En esta fase de la consulta, no se prevé recibir comentarios detallados sobre la redacción del texto de los elementos propuestos. Habrá oportunidades de comentar específicamente sobre la redacción en una instancia posterior, tanto durante las consultas informales como una vez que esté disponible el anteproyecto correspondiente.

## **Introducción**

Los conflictos armados en zonas urbanas tienen consecuencias devastadoras e inaceptables en el plano humanitario. Hoy en día, la realidad de la guerra en las ciudades afecta a decenas de millones de personas, personas que corren riesgo de perder la vida o sufrir heridas, a quienes se les ha cortado el acceso a servicios esenciales, que han sido desplazadas de sus hogares y viven en condiciones poco dignas, sin siquiera poder prever su regreso. Incluso una vez concluidas las batallas, las divisiones sociales provocadas por los enfrentamientos persisten, lo que dificulta la recuperación de las ciudades y sus habitantes, y genera el riesgo de que se desate una nueva ola de violencia. Las consecuencias de la guerra en las ciudades no son solo las directas: muerte, heridas y pérdida de la vivienda y los bienes. Las poblaciones urbanas dependen del mercado y de la prestación de determinados servicios para satisfacer sus necesidades esenciales. La guerra en las ciudades obstruye el acceso a estos servicios y reduce la capacidad de las personas de cubrir un amplio espectro de necesidades, desde conseguir alimentos y atención médica hasta enviar a sus hijos a la escuela.

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (el Movimiento) se encuentra en la línea del frente, respondiendo a las consecuencias humanitarias de la guerra urbana. Todos los días, en todo el mundo, voluntarios y empleados de la Cruz Roja y la Media Luna Roja responden con valentía y dedicación a las necesidades de personas afectadas por conflictos en ciudades. Los entornos urbanos no son una novedad para el Movimiento. Sin embargo, en los últimos años, las consecuencias humanitarias que hemos registrado en situaciones de guerra urbana han alcanzado una magnitud que las convierte en enormes desafíos operacionales y diplomáticos, así como en materia de recursos.

Hoy en día, los conflictos armados prolongados se libran cada vez más en zonas urbanas, una tendencia acelerada especialmente por el ritmo al que se produce la urbanización en todo el mundo: la población de las ciudades aumenta, aproximadamente, a razón de 1,4 millones de personas por semana y, para 2050, representará dos tercios de la población mundial. La ONU calcula que 90% de esos 2.300 millones de habitantes urbanos adicionales vivirán en

países en desarrollo dentro de Asia y África. La mayor parte de ese crecimiento poblacional se producirá en ciudades pequeñas y medianas. A lo largo de la historia, las ciudades han sido motores de prosperidad económica y han atraído a muchas personas por las oportunidades y las conexiones que ofrecen. La urbanización sigue determinando el modo de funcionar y organizarse que tienen las sociedades en los planos físico, social y económico. Sin embargo, la velocidad sin precedentes a la que crecen las urbes hoy obliga a los recién llegados, los pobres y los marginados a instalarse en las zonas más peligrosas y a quedar expuestos a diversos riesgos derivados de la falta de acceso a servicios básicos, de la exclusión de sistemas de gobierno y protección, y de la incertidumbre que genera no poseer derechos a la tierra y a la propiedad ni medios de subsistencia sostenibles. Cuando la guerra llega a las ciudades, las necesidades de las poblaciones urbanas afectadas se exacerban aún más, y la respuesta humanitaria por parte del Movimiento y de otros actores puede verse restringida por las dificultades al acceso cuando las líneas de batalla se encuentran dentro de las ciudades o en sus alrededores. Estos factores dan lugar a profundos dilemas humanitarios, que, en muchos casos, obligan al Movimiento a poner en la balanza lo necesario frente a lo factible, desde una posición realista, para atender necesidades urgentes.

A fin de lograr una mejor protección para las personas civiles, así como un mayor respeto por el derecho internacional humanitario (DIH) que el que se ha evidenciado en muchos conflictos recientes, es preciso que el Movimiento intensifique sus respuestas preventivas y operacionales. En el marco de la XXXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en diciembre de 2019, se realizó una sesión especial sobre guerra urbana, en la que se destacó la asistencia de las Sociedades Nacionales de Afganistán, Somalia y Noruega, y que contó con la participación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). En ella, se pusieron de relieve las consecuencias humanitarias de la guerra en las ciudades y los desafíos que plantean para la respuesta del Movimiento. Partió de la base de una consulta del Movimiento realizada en Oslo en octubre de 2019 titulada "War in Cities: Towards a comprehensive response by the International Red Cross and Red Crescent Movement" (Guerra urbana: hacia una respuesta integral del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja). En el último año, el CICR y la Cruz Roja Noruega reflexionaron sobre cuál es la mejor manera de plasmar las preocupaciones urgentes y las propuestas concretas presentadas en Oslo en compromisos conjuntos que pueda adoptar todo el Movimiento.

Un plan de acción sobre la guerra en las ciudades podría nutrirse de los logros y los aprendizajes de nuestros esfuerzos coordinados en todo el mundo en relación con Asistencia de salud en peligro, salud mental y apoyo psicosocial, la Estrategia del Movimiento sobre las minas terrestres, municiones en racimo y otros restos explosivos de guerra, así como otras iniciativas similares del Movimiento. También puede inspirarse en el enfoque urbano general del Movimiento y en el enfoque particular de resiliencia urbana. Este plan de acción podría tener dos objetivos principales:

- **Seguir fortaleciendo la capacidad del Movimiento de ejecutar respuestas operacionales, incluidas actividades de protección y asistencia, ante las consecuencias humanitarias de la guerra en las ciudades, respetando el enfoque de protección mínima<sup>1</sup> que se describe en el marco "Protección en el Movimiento".**
- **Seguir fortaleciendo las acciones del Movimiento encaminadas a aumentar el respeto del DIH y prevenir las consecuencias humanitarias de la guerra en las ciudades por medio de actividades de comunicación pública y diplomacia humanitaria.**

---

<sup>1</sup> Las Normas mínimas relativas a la protección (enfoque de protección mínima), aprobadas por el Consejo Consultivo de Protección, compuesto por el CICR, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación internacional) y las Sociedades Nacionales de Noruega, Nigeria, Suecia, Líbano, Turquía, Australia y Belice.

Mediante este segundo objetivo, se partiría de posiciones y mensajes actuales del Movimiento para desarrollarlos según sea necesario.

En los puntos que figuran a continuación, se esbozan los elementos preliminares de una resolución y el contenido propuesto como parte del Plan de acción del Movimiento para prevenir y atender el impacto humanitario de la guerra en las ciudades (2021-2025). El contenido de la resolución y el plan de acción se desarrollarán con más profundidad en un proceso informal que consta de cuatro consultas, tal como se anunció en la carta titulada "Hacia el Consejo de Delegados 2021: consultas informales sobre la guerra urbana", firmada conjuntamente por el CICR y la Cruz Roja Noruega, que se envió a todos los componentes del Movimiento el 21 de enero de 2021.

### **Párrafos del preámbulo (PP)**

**PP1:** en este párrafo, se puede expresar preocupación por el daño devastador que provoca la guerra en las ciudades a la población civil y describir esas consecuencias.

**Fundamento:** el sufrimiento que padecen las personas civiles en situaciones de guerra urbana es lo que impulsa la elaboración y futura implementación de un marco del Movimiento relativo a la guerra en las ciudades.

**PP2:** en este párrafo, se puede expresar preocupación por la posibilidad de que el impacto humanitario específico en zonas urbanas aumente y exacerbe el sufrimiento que padecen las personas en todos los conflictos armados y describir esas consecuencias.

**Fundamento:** las actividades del Movimiento en relación con la guerra en las ciudades deben basarse en una noción de los esfuerzos generales que emprende el Movimiento para prevenir y aliviar el sufrimiento provocado por el conflicto armado.

**PP3:** en este párrafo, se podrían señalar y describir los principales factores y causas del daño a la población civil en situaciones de guerra urbana.

**Fundamento:** los esfuerzos del Movimiento para mitigar el sufrimiento provocado por la guerra urbana deben basarse en una comprensión clara de las causas principales de ese sufrimiento.

**PP4:** en este párrafo, se puede aludir a los Principios Fundamentales del Movimiento, recordar que un elemento central de la misión del Movimiento es proteger y prestar asistencia a los más vulnerables, incluso en situaciones de conflicto armado, subrayar la importancia fundamental del acceso para ejecutar una respuesta humanitaria eficaz y basada en principios, y señalar que los componentes del Movimiento poseen capacidades únicas a la hora de brindar protección y asistencia humanitaria en situaciones de guerra urbana.

**Fundamento:** el marco del Movimiento relativo a la guerra en las ciudades debe encuadrarse dentro de la misión y la experiencia del Movimiento. Asimismo, debe reconocer el daño devastador que produce la guerra urbana al personal y a los voluntarios del propio Movimiento.

**PP5:** en este párrafo, se puede recordar el análisis realizado por el CICR sobre esta cuestión de interés humanitario en su informe de 2019 titulado *El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos*, reafirmar la posición del Movimiento sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas (resolución 7 del Consejo de Delegados celebrado en 2013) y señalar como fuente de inspiración el documento final de la consulta del Movimiento realizada en 2019, titulada "War in Cities: Towards a comprehensive response by

the International Red Cross and Red Crescent Movement" (Guerra urbana: hacia una respuesta integral del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja).

**Fundamento:** la necesidad de formular un enfoque integral del Movimiento en torno de la guerra en las ciudades fue una de las principales conclusiones resultantes de la consulta realizada en Oslo en 2019, a la que asistieron 17 Sociedades Nacionales, distintas unidades del CICR y la Federación internacional. La resolución debe partir de la labor pasada y actual del Movimiento en este ámbito.

**PP6:** en este párrafo, se puede reiterar la premisa básica del derecho internacional humanitario (DIH) según la cual la guerra se debe librar dentro de ciertos límites y subrayar que es más difícil (pero igual de importante) respetar y hacer respetar el DIH cuando la guerra tiene lugar en zonas urbanas.

**Fundamento:** el marco relativo a la guerra en las ciudades debe basarse en los esfuerzos que hoy emprende el Movimiento por hacer respetar el DIH y partir de los procesos multilaterales en curso encaminados a la redacción de una declaración política sobre armas explosivas en zonas pobladas, que, probablemente, se apruebe con anterioridad al Consejo de Delegados.

### **Párrafos dispositivos (OP)**

**OP1:** en este párrafo, se podría solicitar a las partes en conflictos armados que respeten las normas del DIH en todas las situaciones de guerra urbana y describir las normas más pertinentes al respecto.

**Fundamento:** reconocer que la modificación del comportamiento de los Estados y de las partes en conflictos armados en relación con la guerra urbana, por medio de la promoción de interpretaciones protectoras del DIH, por ejemplo, es fundamental en los esfuerzos por prevenir y reducir las consecuencias humanitarias de la guerra urbana.

**OP2:** en este párrafo, se puede hacer un llamamiento a los dirigentes estatales políticos y militares, así como a otras partes en conflictos armados, a adoptar medidas para prevenir las terribles consecuencias humanitarias de la guerra urbana y proponer o asumir compromisos con ese fin en el marco de la XXXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

**Fundamento:** anticiparse utilizando la XXXIV Conferencia Internacional que se realizará en 2023 como vehículo para obtener compromisos firmes por parte de los Estados en consonancia con las posiciones y las preocupaciones del Movimiento.

**OP3:** en este párrafo, se puede reiterar el llamamiento a que todas las partes en conflictos armados permitan y faciliten el acceso humanitario pleno e ilimitado a poblaciones afectadas por guerras urbanas y señalar que cada parte en un conflicto armado tiene la obligación principal de satisfacer las necesidades básicas de la población bajo su control.

**Fundamento:** abordar la importancia fundamental del acceso para ejecutar una respuesta humanitaria eficaz a situaciones de guerra urbana, en consonancia con el DIH y los informes de 2015 y 2019 del CICR titulados "El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos".

**OP4:** en este párrafo, se podría reiterar el llamamiento a que los Estados eviten el empleo de armas explosivas con una amplia zona de impacto en lugares poblados, en consonancia con la resolución 7 del Consejo de Delegados celebrado en 2013. Aquí también se podría hacer un llamamiento para que los Estados apoyen o firmen e implementen la declaración política

sobre armas explosivas en zonas pobladas, en caso de ya haber sido aprobada al momento en que se celebre el Consejo de Delegados.

**Fundamento:** reflejar los avances en el plano internacional y aumentar el apoyo de los Estados a un enfoque integral para la protección de las personas civiles frente a las consecuencias humanitarias del uso de armas explosivas en zonas pobladas.

**OP5:** en este párrafo, se podría aprobar el Plan de acción del Movimiento para prevenir y atender el impacto humanitario de la guerra en las ciudades (2021-2025) propuesto a continuación y comprometer a todos los componentes del Movimiento a ponerlo en práctica.

**Fundamento:** fortalecer la respuesta integral del Movimiento a la guerra en las ciudades en los próximos años por medio de la adopción y la puesta en marcha del Plan de acción del Movimiento. La formulación del plan de acción comenzó en el marco de las consultas informales del Movimiento.

**OP6:** en este párrafo, se puede invitar al CICR a apoyar y coordinar la puesta en marcha del Plan de acción del Movimiento y presentar informes sobre su implementación en los Consejos de Delegados que se realizarán en 2023 y 2025.

**Fundamento:** promover el apoyo, la coordinación y la implementación eficaz del Plan de acción del Movimiento. Se puede incluir a otros componentes del Movimiento, dependiendo del resultado de las consultas.

**OP7:** en este párrafo, se podría invitar a los componentes del Movimiento que estén en condiciones de hacerlo a destinar recursos para la implementación eficaz del Plan de acción del Movimiento e invitar a los Estados a apoyar al Movimiento en este sentido.

**Fundamento:** subrayar las necesidades en materia de recursos para implementar el Plan de acción del Movimiento y especificar de dónde se pretende obtener los recursos que se han de movilizar.

## **Anexo: estructura provisoria del Plan de acción del Movimiento para prevenir y atender el impacto humanitario de la guerra en las ciudades (2021-2025)**

### **1. Objetivos y fundamentos**

- Seguir fortaleciendo la capacidad del Movimiento de ejecutar respuestas operacionales, como actividades de protección y asistencia<sup>2</sup>, a fin de atender las consecuencias humanitarias de la guerra en las ciudades.
- Seguir intensificando los esfuerzos del Movimiento encaminados a aumentar el respeto del DIH y prevenir las consecuencias humanitarias de la guerra en las ciudades por medio de actividades de comunicación pública y diplomacia humanitaria.

### **2. Prevenir el impacto humanitario de la guerra en las ciudades**

#### **2.1. Documentar el costo humano. Compromisos:**

- Identificar deficiencias de información relacionadas con objetivos y propósitos específicos, por un lado, y, por otro, recopilar, transmitir y sensibilizar respecto de relatos humanos que describan las experiencias de personas civiles en situaciones de guerra urbana.
- Mejorar, en función del análisis de deficiencias y en consonancia con las directrices pertinentes, incluido el enfoque de protección mínima, la recopilación, la transmisión y la sensibilización respecto de datos sobre el impacto humanitario de la guerra urbana para fortalecer el análisis de tendencias, la comunicación, la promoción y las actividades operacionales.
- Respetar la protección de datos y el principio de no causar daño.
- Señalar el aporte de los distintos componentes del Movimiento a estos esfuerzos.

#### **2.2. Sensibilización mediante comunicación pública**

- Los componentes del Movimiento se comprometen a participar en una iniciativa de comunicación sobre la guerra en las ciudades; por ejemplo, establecer un centro de recursos o repositorio de mensajes y recursos clave.
- Descripción de los objetivos, tipos esperados de recursos y procedimientos de trabajo de la iniciativa.
- Señalar el aporte de los distintos componentes del Movimiento a estos esfuerzos.

#### **2.3. Influencia mediante diplomacia humanitaria. Compromisos:**

- Sensibilizar a públicos clave respecto de las consecuencias humanitarias de la guerra en las ciudades.
- Sensibilizar a públicos clave respecto de los factores principales que provocan sufrimiento a la población civil en contextos de guerra urbana.
- Entablar un diálogo con el público y las autoridades políticas y militares para esclarecer y fortalecer el marco jurídico y de políticas internacional en relación con la conducción de las hostilidades en zonas urbanas mediante la promoción de interpretaciones protectoras del DIH y orientar el debate jurídico y sobre políticas.

---

<sup>2</sup> Ibíd.

- Sensibilizar al público y a las autoridades políticas y militares sobre la importancia fundamental del acceso para ejecutar una respuesta humanitaria eficaz a situaciones de guerra urbana.
- Sensibilizar al público y a las autoridades políticas y militares respecto de los niveles inaceptables de sufrimiento que provoca a la población civil en contextos de guerra urbana el uso de armas explosivas con una amplia zona de impacto en lugares poblados y promover una política para evitar su empleo.
- Entablar un debate con el público y las autoridades políticas y militares en relación con políticas para fortalecer la protección de las personas civiles en situaciones de guerra urbana.
- Si corresponde/si se aprueba, promover la declaración política sobre armas explosivas en zonas pobladas.

### **3. Fortalecimiento de la respuesta operacional del Movimiento. Compromisos:**

- Aumentar de manera significativa las actividades operacionales del Movimiento en contextos afectados por guerra urbana por medio de acciones innovadoras, identificar prácticas idóneas y otras directrices, y aumentar el apoyo y la capacitación para las Sociedades Nacionales que se desempeñan en contextos afectados.
- Establecer un repositorio de fácil acceso a todas las herramientas, directrices y marcos pertinentes que puedan utilizar las Sociedades Nacionales que se desempeñan en contextos afectados por guerra urbana y desarrollar ese recurso a lo largo del tiempo conforme a las necesidades.
- Establecer un foro de pares para las Sociedades Nacionales que se desempeñan en contextos afectados que permita, por ejemplo, el intercambio de experiencias y aprendizajes con el fin de mejorar la protección y la asistencia a las poblaciones afectadas, el intercambio de experiencias sobre la implementación de las directrices vigentes del Movimiento y la identificación de necesidades adicionales y aspectos susceptibles de mejora de manera permanente.
- Aumentar la seguridad del personal y los voluntarios de las Sociedades Nacionales por medio de medidas de protección "blandas" (mayor conciencia de los riesgos y capacitación sobre comportamientos más seguros) y "rígidas" (equipos de protección, normas de seguridad adaptadas y otros tipos de apoyo requeridos por las Sociedades Nacionales, etc.).
- Adoptar medidas para apoyar el fortalecimiento de las capacidades de las Sociedades Nacionales en contextos afectados por guerras urbanas y movilizar recursos adicionales en apoyo de la implementación de este Plan de acción.