

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



ES

CD/22/X.X
Original: inglés
Para información

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

Ginebra (Suiza)
22 y 23 de junio de 2022

La guerra en las ciudades

Documento de antecedentes

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

Ginebra, septiembre de 2021

RESUMEN

Los conflictos armados en zonas urbanas tienen consecuencias devastadoras e inaceptables en el plano humanitario. Si consideramos que, para el año 2050, se prevé que cerca del 70% de la población mundial habitará en ciudades¹, es esperable que esas consecuencias no hagan más que empeorar. Cuando el combate envuelve a una ciudad, el sufrimiento es enorme. No podemos permitir que este fenómeno se convierta en la nueva norma.

En los últimos años, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento) ha encontrado grandes dificultades humanitarias y diplomáticas, así como en cuanto a recursos, para prevenir y responder al sufrimiento humano que se produce mientras se libran guerras en ciudades y después de ellas. Muchos conflictos recientes han puesto de relieve la necesidad de adoptar medidas de prevención y respuestas operacionales y comunicacionales eficaces para una mejor protección de la población civil y un mayor respeto del derecho internacional humanitario (DIH). El Movimiento, la red humanitaria más grande del mundo, desempeña un papel colectivo fundamental en este esfuerzo.

Las Sociedades Nacionales, al estar en la primera línea de la respuesta, pueden dar testimonio de la devastación provocada por los conflictos que tienen lugar en las ciudades. En los últimos dos años y medio, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación internacional) y la Cruz Roja Noruega llevaron a cabo un proceso de consulta con varias Sociedades Nacionales con el objeto de identificar preocupaciones compartidas y hallar maneras de transformarlas en acciones coordinadas que puedan adoptarse y llevarse a la práctica en todo el Movimiento.

El proyecto de resolución sobre "La guerra en las ciudades" y su anexo, el "Plan de acción del Movimiento de prevención y respuesta ante las consecuencias de la guerra en las ciudades (2021-2027)" (plan de acción), tienen como objetivo fortalecer la capacidad del Movimiento para prevenir y responder al sufrimiento provocado por la guerra urbana. El plan de acción apunta específicamente a mejorar la capacidad colectiva del Movimiento de (a) documentar las consecuencias humanitarias de la guerra en las ciudades; (b) fortalecer la respuesta operacional del Movimiento para proteger y prestar asistencia a las personas afectadas por la guerra urbana; (c) sensibilizar mediante comunicación pública sobre las preocupaciones humanitarias del Movimiento; e (d) influir en las políticas y las prácticas mediante diplomacia humanitaria.

1) INTRODUCCIÓN

Los conflictos armados prolongados se libran cada vez más en zonas urbanas. Esta tendencia se acelera al ritmo al que avanza la urbanización en todo el mundo: cada semana, se suman alrededor de 1,4 millones de personas a la población de las ciudades, que, según previsiones, representará un 70 % de la población mundial para el año 2050². La ONU calcula que un 90 % de esos 2300 millones de habitantes urbanos adicionales vivirán en países en desarrollo dentro de Asia y África, y se prevé que la mayor parte de ese crecimiento poblacional se produzca en ciudades pequeñas y medianas.

Mosul, Alepo, Raqa, Marawi, Gaza, Mogadiscio, Donetsk, Trípoli and Saná: la realidad de la guerra en las ciudades afecta a decenas de millones de personas, que corren riesgo de

¹ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *2018 Revision of World Urbanization Prospects*, Naciones Unidas, Nueva York, 2018.

² *Ibíd.*

perder la vida, sufrir heridas o adquirir una discapacidad, a quienes se les ha privado de acceder a servicios esenciales, que han sido desplazadas de sus hogares y viven en condiciones poco dignas, sin previsiones de cuándo podrían regresar. Incluso tras finalizar las batallas, persisten las divisiones sociales provocadas por los enfrentamientos, y los restos explosivos de guerra siguen ocasionando muertes e impidiendo que las personas vuelvan a su hogar. Esas secuelas dificultan la recuperación de las ciudades y sus habitantes y, así, fomentan nuevas oleadas de violencia. Las consecuencias de la guerra en las ciudades no son solo directas: muerte, heridas y pérdida de hogares y bienes. Las poblaciones urbanas dependen de los mercados y de los sistemas de prestación de servicios esenciales para satisfacer sus necesidades. La guerra en las ciudades afecta de manera negativa el uso de esos sistemas, al obstruir la capacidad de acceder a servicios básicos, desde el agua y la atención médica hasta la educación.

El Movimiento actúa en la primera línea de la respuesta humanitaria a la guerra urbana. Todos los días, en todo el mundo, empleados y voluntarios de la Cruz Roja y la Media Luna Roja responden con valentía y dedicación a las necesidades de personas afectadas por enfrentamientos en las ciudades. Los entornos urbanos no son ninguna novedad para el Movimiento. Sin embargo, en los últimos años, la magnitud que han cobrado las consecuencias humanitarias de este tipo de conflicto ha dado lugar a enormes desafíos operacionales y diplomáticos, así como en materia de recursos.

A fin de mejorar la protección de las personas civiles y aumentar el respeto del DIH, el Movimiento debe fortalecer sus acciones preventivas y respuestas operacionales. Este documento presenta los antecedentes, la justificación, las posibles necesidades en cuanto a recursos, las metodologías de implementación sugeridas y el proyecto del contenido de la resolución del Consejo de Delegados sobre "La guerra en las ciudades" y su plan de acción para el período 2022-2027.

2) ANTECEDENTES

Desde 2019, los componentes del Movimiento mantienen reuniones para hallar maneras de mejorar la prevención y la respuesta a las consecuencias humanitarias de la guerra urbana. En octubre de 2019, las Sociedades Nacionales de Irak, Somalia y Noruega, junto con el CICR, copatrocinaron una consulta del Movimiento en Oslo bajo el título "War in Cities: Towards a comprehensive response by the International Red Cross and Red Crescent Movement" (La guerra en las ciudades: hacia una respuesta integral del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja). Luego, 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. Allí se hizo hincapié en las inaceptables consecuencias humanitarias de la guerra en las ciudades y en los desafíos particulares que presentan los conflictos armados en zonas urbanas en relación con la respuesta del Movimiento.

En 2021, representantes de las Sociedades Nacionales, el CICR y la Federación Internacional se plantearon cómo transformar las preocupaciones urgentes y las propuestas específicas expresadas en Oslo en 2019 en compromisos conjuntos que puedan adoptarse y ponerse en práctica en todo el Movimiento. Se inició un proceso de consultas informales para todos los componentes del Movimiento interesados, con miras a generar el contenido de un proyecto de resolución y un plan de acción que se presentarían ante el Consejo de Delegados para su consideración. Se realizaron tres consultas en seis sesiones virtuales entre febrero y abril de 2021. Cada una giró en torno de un tema en particular y derivó en el contenido para las distintas secciones del futuro plan de acción. Se organizó una cuarta consulta, dividida en dos sesiones, durante el mes de junio de 2021, con el fin de debatir un esbozo de anteproyecto de resolución y plan de acción relativo a la guerra en las ciudades. Las consultas dieron lugar a intercambios muy productivos, gracias a la participación activa

de Sociedades Nacionales de una amplia variedad de contextos, en especial, de los más afectados por conflictos armados urbanos.

3) ANÁLISIS

En los últimos diez años, se observa un resurgimiento de la guerra urbana, cuyas consecuencias recaen sobre unos 50 millones de personas en todo el mundo³. Si bien no se trata de un fenómeno nuevo, existen factores recientes que aumentan el riesgo de que pueblos y ciudades se vuelvan los campos de batalla principales de conflictos futuros si no se revierten las tendencias actuales. Algunos de esos factores son la importancia estratégica de las ciudades desde el punto de vista económico, político y militar, la rápida urbanización y las ventajas tácticas que puede ofrecer la guerra urbana para algunas partes en conflicto.

La guerra urbana es considerablemente más mortal para las personas civiles que las hostilidades que tienen lugar fuera de zonas pobladas. Esta diferencia se debe, en parte, a la densidad de la población civil en esos contextos y el hecho de que allí se confunden los objetivos militares con las personas civiles y los bienes de carácter civil. Esta cercanía plantea dificultades considerables para el cumplimiento cabal, por parte de los beligerantes, de una norma esencial del DIH: el principio de distinción⁴. Para las personas civiles que se ven envueltas en hostilidades urbanas, las consecuencias son devastadoras. El personal y los voluntarios del Movimiento son testigos directos del sufrimiento enorme y multidimensional que la guerra urbana provoca a diario a la población civil.

Las heridas y muertes entre las personas civiles, así como el daño a bienes de carácter civil y otros bienes protegidos, ocurren a niveles sobrecogedores. Puede considerarse que el principal motivo son las armas explosivas con amplia zona de impacto utilizadas en áreas urbanas. Si bien han sido diseñadas para campos de batalla abiertos, las armas que más predominan en la guerra urbana son artillería pesada (en la mayoría de los casos, no guiada), morteros y sistemas de lanzacohetes múltiples, bombas y misiles de gran tamaño, y artefactos explosivos improvisados. Las altas probabilidades de que se produzcan efectos indiscriminados ya habían impulsado al Movimiento a instar a los Estados "a que mejoren la protección de la población civil ante al empleo y los efectos indiscriminados de las armas explosivas, entre otras cosas, aplicando rigurosamente las normas vigentes del derecho internacional humanitario, y a que se abstengan de utilizar armas explosivas con una amplia zona de impacto en áreas densamente pobladas"⁵.

Paralelamente, los servicios urbanos indispensables para sostener la vida humana se ven alterados por el impacto directo, indirecto y acumulado de las hostilidades. Con frecuencia, los habitantes de las ciudades se ven privados de alimentos, agua, saneamiento, gestión de residuos sólidos, electricidad, atención de salud y educación⁶. La interrupción de los servicios básicos se agrava cuando una ciudad es sitiada, cuando se niega el acceso de organizaciones humanitarias imparciales a la población civil y cuando los conflictos urbanos pasan a ser prolongados⁷.

³ CICR, *Waging War in Cities: A Deadly Choice*, CICR, Ginebra, 2020.

⁴ CICR, *El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos: reafirmar el compromiso con la protección en los conflictos armados en el marco del 70.º aniversario de los Convenios de Ginebra*, CICR, Ginebra, 2019.

⁵ Resolución 7 del Consejo de Delegados reunido en 2013, "Armas y derecho internacional humanitario", CD/13/R7, párr. 4: <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/red-cross-crescent-movement/council-delegates-2013/cod-r7-weapons-and-ihl-adopted-spa.pdf>.

⁶ CICR, *Urban Services during Protracted Armed Conflict: A Call for a Better Approach to Assisting Affected People*, CICR, Ginebra, 2015.

⁷ Banco Mundial, CICR y UNICEF, *Joining Forces to Combat Protracted Crises: Humanitarian and Development Support for Water and Sanitation Providers in the Middle East and North Africa*, Banco Mundial, Washington, DC, 2021.

Si bien, en muchos casos, no hay posibilidades de salir de una zona sitiada, los enfrentamientos en los centros urbanos suelen causar desplazamientos en masa, que modifican de manera permanente el paisaje y el tejido social de muchas ciudades en todo el mundo. Las intolerables condiciones, a menudo, obligan a las personas civiles a huir, lo que suele exponerlas a grandes riesgos⁸: ser objeto de ataques, quedar atrapadas en medio del fuego cruzado, recibir malos tratos de las partes en conflicto y separarse de sus familiares. Cuando han cesado los enfrentamientos, muchas personas desplazadas no pueden regresar, a menudo, por años, debido a la presencia de municiones sin estallar y otros tipos de contaminación por armas, así como a la falta de servicios esenciales⁹.

Muchas de estas consecuencias no son propias de la guerra urbana, sino que ocurren a niveles considerablemente más elevados en esos contextos por la densidad de la población civil y de los bienes de carácter civil en las ciudades, las tácticas y armas utilizadas por los beligerantes y el carácter a menudo prolongado de esos enfrentamientos.

Los efectos complejos y multidimensionales de la guerra en las ciudades exigen al Movimiento la elaboración de un enfoque multidisciplinario, integrado y adecuado a las circunstancias, que se base en nuestra experiencia directa y presencia continua en el terreno, incluso en las circunstancias más complicadas. Partiendo de los aprendizajes de marcos anteriores del Movimiento y de nuestra potencia para el trabajo conjunto, un plan de acción del Movimiento a largo plazo debe abarcar diversas áreas para enriquecer nuestra comprensión de la guerra urbana y optimizar nuestra respuesta colectiva a ella. La propuesta es que los compromisos del Movimiento se centren en los siguientes objetivos, relacionados entre sí¹⁰.

A) DOCUMENTAR LAS CONSECUENCIAS DE LA GUERRA URBANA EN EL PLANO HUMANITARIO

La recopilación y comunicación de datos sobre las consecuencias de la guerra urbana en el plano humanitario son esenciales para mejorar nuestro análisis de las causas de los daños civiles. Es importante identificar deficiencias actuales de información, esclarecer los objetivos de la recopilación de datos y establecer las condiciones y los procedimientos para la transmisión tanto de datos como de relatos humanos. El establecimiento de indicadores relativos a los efectos de la guerra urbana en el plano humanitario que sean pertinentes para las actividades de prevención, preparación, protección y asistencia del Movimiento beneficiará el proceso. Se requieren acciones específicas para facilitar la recopilación y el intercambio de datos dentro del Movimiento, así como su uso efectivo, particularmente por parte de las Sociedades Nacionales que se desempeñan en contextos de guerra urbana. Las mejoras en este ámbito, en consonancia con las directrices correspondientes, como el Enfoque de protección mínima¹¹, dependen de un mayor apoyo material y especializado, por ejemplo, formación en recopilación y análisis de datos para las Sociedades Nacionales en contextos afectados. La elaboración de un marco para estas actividades debería corresponderse con los cometidos vigentes, los Principios Fundamentales, los requisitos en cuanto a protección de datos, las exigencias de rendición de cuentas, el principio de "no causar daño" y otras limitaciones operacionales.

⁸ CICR, *Personas desplazadas en ciudades: vivir la experiencia del desplazamiento interno urbano fuera de los campamentos y elaborar una respuesta*, CICR, Ginebra, 2020.

⁹ CICR, *Weapon Contamination in Urban Settings: An ICRC Response*, CICR, Ginebra, 2019.

¹⁰ Las siguientes secciones se han redactado a partir de los debates que se mantuvieron durante las consultas del Movimiento sobre la guerra en las ciudades, que se celebraron entre febrero y junio de 2021.

¹¹ 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 y las Sociedades Nacionales de Noruega, Nigeria, Suecia, Líbano, Turquía, Australia y Belice.

B) FORTALECER LA RESPUESTA OPERACIONAL DEL MOVIMIENTO

Uno de los ejes centrales de la misión del Movimiento es proteger y brindar asistencia a las personas vulnerables, entre otros casos, en situaciones de conflicto armado. Los componentes del Movimiento poseen capacidades singulares para la prestación de asistencia y protección humanitarias durante guerras urbanas. Por lo tanto, se propone que uno de los objetivos centrales del plan de acción sea robustecer nuestra respuesta operacional conjunta a la guerra en las ciudades. Esa respuesta debe, en particular, (a) basarse en un mejor análisis colectivo de nuestras opciones operacionales en contextos urbanos; (b) ubicar a las personas afectadas en el centro de nuestro enfoque, respetando, al mismo tiempo, el principio de "no causar daño"; (c) mejorar nuestra labor de asistencia, particularmente, en cuanto al acceso a servicios esenciales; y (d) fortalecer las asociaciones existentes y generar nuevas, según sea necesario. Una de las principales prioridades es mejorar, en consonancia con el Marco para un acceso más seguro, la protección del personal y los voluntarios de las Sociedades Nacionales que, día a día, están expuestos al riesgo de sufrir heridas graves o de perder la vida. Por otra parte, mejorar nuestra respuesta operacional colectiva implica brindar apoyo a las Sociedades Nacionales en contextos afectados para que fortalezcan sus capacidades.

C) SENSIBILIZAR MEDIANTE COMUNICACIÓN PÚBLICA

La documentación y el análisis sobre la base de la evidencia que hemos descrito deben contribuir al desarrollo de ejes narrativos de comunicación y mensajes clave. La propuesta de campaña de comunicación de todo el Movimiento en torno de la guerra en las ciudades debe mejorar el conocimiento de las graves implicaciones de la guerra urbana en el plano humanitario y generar apoyo público y político para los esfuerzos de prevención y mitigación de sus devastadoras consecuencias. La formulación de mensajes eficaces se basará en la articulación de nuestros objetivos operacionales y estratégicos, la definición clara y priorización de nuestros públicos, y la identificación de fuentes confiables en cada contexto. Una buena campaña permitirá que los mensajes se contextualicen según cada público y se adapten a los contextos en los que se utilizarán. La campaña también debe incursionar en formas innovadoras de llegar a nuevos públicos y considerar nuevas herramientas para ampliar el impacto de los mensajes del Movimiento y reafirmar su lugar único dentro del debate público sobre guerra urbana.

D) INFLUIR EN LAS POLÍTICAS Y LAS PRÁCTICAS MEDIANTE DIPLOMACIA HUMANITARIA

Es esencial poner en marcha una estrategia de promoción humanitaria a fin de sensibilizar y movilizar a las autoridades políticas y militares para que formulen, adopten e inviertan en mecanismos relativos al combate urbano que permitan reducir al mínimo las bajas entre la población civil y los daños a la infraestructura civil. Es necesaria una interacción coordinada y sistemática con las autoridades en todos los niveles para promover interpretaciones protectoras del DIH y orientar el debate jurídico y normativo. Los esfuerzos encaminados a esclarecer y fortalecer los marcos jurídicos y normativos nacionales e internacionales en relación con la conducción de las hostilidades en zonas urbanas pueden redundar en beneficios sustanciales para las poblaciones afectadas.

Paralelamente, la promoción de prácticas idóneas, sobre la base de observaciones del Movimiento y de otros actores en el terreno, puede influir en el comportamiento de los beligerantes. La sensibilización pública puede generar una comunidad de interés que ayude a ubicar las consecuencias humanitarias de la guerra urbana en el centro del debate público. Se propone como prioridad un énfasis en el cumplimiento del DIH y de medidas normativas adicionales, incluidas las posiciones establecidas del Movimiento, en particular, respecto de

las inaceptables consecuencias humanitarias del empleo de armas explosivas en zonas pobladas y la promoción de compromisos normativos nacionales para evitar ese empleo.

4) RECURSOS NECESARIOS

Las terribles consecuencias humanitarias de la guerra en las ciudades conllevan para nuestro Movimiento una responsabilidad de intensificar nuestras respuestas preventivas y operacionales. Por ende, se prevé que la aplicación eficaz del plan de acción propuesto exija determinados recursos. La concreción de los compromisos preliminares establecidos en el plan de acción puede, en parte, valerse de recursos económicos y humanos ya disponibles. Por ejemplo, los compromisos relacionados con la comunicación y la diplomacia humanitaria (secciones C y D, respectivamente) pueden implementarse, en cierta medida, sin la necesidad de recursos económicos o humanos adicionales. No obstante, se prevé que los relativos a la coordinación del plan de implementación, seguimiento y evaluación (sección E) y la recopilación y el desarrollo de análisis, herramientas, sistemas, metodologías y módulos de formación (en especial, la sección A) requieran un cierto grado de inversión en recursos humanos. La implementación cabal de los compromisos preliminares relacionados con la respuesta operacional del Movimiento –en particular, fortalecer elementos clave relativos a la seguridad del personal y los voluntarios, y desarrollar y activar, cuando corresponda, la capacidad de reacción rápida para habilitar el acceso a servicios esenciales (sección B)– puede requerir una inversión más considerable en recursos económicos y humanos.

La necesidad de comprometer recursos económicos y humanos para que el plan de acción dé resultado también se refleja en el compromiso preliminar allí contenido de que todos los componentes del Movimiento movilicen recursos adicionales en apoyo a su implementación, en particular, para apoyar a las Sociedades Nacionales que desempeñan sus actividades en contextos de guerra urbana, en la medida en que sea factible y en consonancia con las prioridades vigentes.

5) IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO

El proyecto de resolución invita al CICR a apoyar y coordinar la aplicación del plan de acción del Movimiento, así como a dar seguimiento a su implementación e informar al respecto, según sea necesario.

Como se establece en la sección E del plan respecto de la implementación, es necesario que todos los componentes del Movimiento, en particular, las Sociedades Nacionales que se desempeñan en contextos de guerra urbana, posean las capacidades para implementar de manera efectiva los compromisos del Movimiento. El CICR, por lo tanto, en consulta con la Federación internacional y las Sociedades Nacionales, "elaborará un plan de implementación, seguimiento y evaluación, y convocará un Grupo de Referencia del movimiento sobre Guerra en las Ciudades para orientar y apoyar la implementación del plan de acción".

Partiendo del papel fundamental que desempeña el Movimiento en la orientación del debate futuro sobre guerra urbana, la resolución y el plan de acción tienen como objetivo encaminar al Movimiento hacia una posición unificada, clara y fuerte respecto de la necesidad de prevenir y responder a las devastadoras consecuencias de la guerra urbana en el marco de la XXXIV Conferencia Internacional que se celebrará en 2023 y en instancias posteriores. Como se ha planteado en este documento, la resolución y el plan de acción también exhortan a los Estados a aprovechar la oportunidad de la Conferencia Internacional para apoyar la prevención y la respuesta ante las graves consecuencias de la guerra urbana en el plano humanitario, entre otras medidas, destinando recursos para la implementación del plan de acción del Movimiento.

6) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El proyecto de resolución sobre "La guerra en las ciudades" y su anexo, el "Plan de acción del Movimiento de prevención y respuesta ante las consecuencias humanitarias de la guerra en las ciudades (2021-2027)" tienen como finalidad robustecer la capacidad del Movimiento para prevenir y responder al sufrimiento provocado por la guerra urbana. El proyecto de plan de acción contiene un conjunto de compromisos que han de concretar el CICR, la Federación internacional y las Sociedades Nacionales, en la medida en que sea necesario y factible, hasta el Consejo de Delegados que se reunirá en 2027.

El plan de acción apunta específicamente a mejorar la capacidad colectiva del Movimiento de (a) documentar las consecuencias humanitarias de la guerra en las ciudades; (b) fortalecer la respuesta operacional del Movimiento para proteger y prestar asistencia a las personas afectadas por la guerra urbana; (c) sensibilizar a través de la comunicación pública sobre las preocupaciones del Movimiento en el plano humanitario; e (d) influir en las políticas y las prácticas mediante diplomacia humanitaria. Propone acciones detalladas para que el Movimiento se comprometa a realizar e identifica responsabilidades específicas para que cumplan sus componentes.