

## EDITORIAL

# LA GUERRA EN LAS CIUDADES: EL FANTASMA DE LA GUERRA TOTAL

**Vincent Bernard, redactor jefe**

Un paisaje de devastación, cubierto por una polvorienta capa gris, se extiende hacia lo lejos en medio de un silencio perturbador. Muros plagados de disparos, edificios que se vienen abajo, paredes desmoronadas que dejan ver la intimidad de un dormitorio o una sala de estar, calles cerradas al paso por montañas de escombros.

Estas desgarradoras imágenes de destrucción, captadas desde drones y compartidas en redes sociales, quizá sean el símbolo más representativo del resurgimiento de la guerra urbana en la actualidad. El término evoca otras imágenes: hospitales bombardeados, niños rescatados de entre las ruinas, francotiradores merodeando por los túneles y pasadizos abiertos por las explosiones en las paredes de las casas ahora vacías.

En marcado contraste con estas escenas urbanas de destrucción, a menudo desiertas, aparecen las imágenes de campamentos superpoblados y embarcaciones improvisadas atestadas de hombres, mujeres y niños. Muchas veces, los habitantes de las ciudades son evacuados por la fuerza o se ven obligados a huir a causa de los conflictos o de las privaciones, sin otra posibilidad que la de dejar atrás su trabajo, sus relaciones y la seguridad de su hogar.

Pero no todos pueden o quieren escapar. Para los que quedan atrás, al desintegrarse el complejo tejido de los servicios urbanos, la vida se hace extremadamente peligrosa y precaria; se corta el suministro de electricidad, agua y alimentos, lo que a la vez trae aislamiento, frío, oscuridad, enfermedades y ansiedad por el mañana. A medida que cierran las escuelas, las empresas y las tiendas, desaparecen las perspectivas de futuro de la población. Las bombas —sea por negligencia, por error o por designio criminal— golpean a las personas y la infraestructura que necesitan para sobrevivir.

Gaza, Saná, Ramadi y Alepo se han sumado a la larga lista de ciudades devastadas por la guerra a lo largo de la historia, y es posible que, en poco tiempo, otras ciudades de Siria y de Irak sigan el mismo camino. Tras una edición dedicada a la evolución de la guerra, y previendo ediciones futuras sobre el desplazamiento, la migración y el conflicto en Siria, la *International Review* sintió la necesidad de abordar el tema de la guerra urbana, no solo a causa de las crisis humanitarias que siguen surgiendo, sino porque la urbanización de los conflictos es una tendencia incontenible. Las guerras del futuro inevitablemente se librarán en zonas urbanas, donde hoy reside más de la mitad de la población del mundo. Según el informe de las Naciones Unidas titulado *Perspectivas Mundiales de la Urbanización*, se acelera

el crecimiento de la población urbana. En 1950, solamente el 30% de la población mundial residía en ciudades, pero en 2014, la cifra aumentó al 54% y se prevé que alcance el 66% en 2050<sup>1</sup>.

En 2010, la *International Review* dedicó un número a casos de violencia urbana que no alcanzan el umbral de los conflictos armados<sup>2</sup>. En esta edición, hemos optado por abordar el tema de los conflictos urbanos que sí alcanzan ese umbral y analizar sus aspectos operacionales y políticos, las normas que rigen los métodos y medios de guerra y las dificultades para brindar una respuesta humanitaria.

## La guerra en las ciudades: un microcosmos de la guerra total

Hasta el siglo XX, el modelo habitual de la guerra terrestre presentaba dos tipos principales de operaciones militares: el enfrentamiento en un campo de batalla en la campaña abierta o el asedio de una ciudad o fortaleza. Las ciudades de Europa y de Asia estaban protegidas por fortificaciones que, ante un ataque, eran defendidas por las tropas, lo que obligaba al atacante a movilizar fuerzas más numerosas y emprender una operación que, con frecuencia, resultaba prolongada y costosa si la ciudad estaba bien abastecida.

A semejanza de un insecto, que tiene caparazón pero no esqueleto interno, las defensas de una ciudad se concentraban en torno a su perímetro. Que las calles y los edificios se transformaran en campos de batalla sucedía en muy contadas ocasiones, salvo durante revueltas populares, como las revoluciones de París con sus barricadas. Una vez que los sitiadores lograban penetrar las murallas, la ciudad entera caía en sus manos. Esto sucedió con Roma y Constantinopla en varias oportunidades. Jerusalén sufrió cuarenta asedios y fue destruida por completo dos veces<sup>3</sup>.

Pese a la percepción de que en las guerras anteriores se respetaba más a los civiles que en los conflictos modernos, la suerte de la población de una ciudad asediada estaba indisolublemente ligada a la de sus defensores. Hasta la época de las guerras napoleónicas, el comandante militar victorioso permitía que sus tropas saquearan la ciudad o incluso las alentaban a hacerlo<sup>4</sup>. En esos casos, la población era objeto de actos de violencia de todo tipo y, en ocasiones, era esclavizada o masacrada en su totalidad, por ejemplo, como puede leerse en la Biblia con respecto a la caída de Jericó: “Y destruyeron a filo de espada todo lo que en la ciudad había: hombres y mujeres, jóvenes y viejos, hasta los bueyes, las ovejas, y los asnos”<sup>5</sup>. En

1 ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, *World Urbanization Prospects, the 2014 Revision: Highlights*, 2014, disponible en <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Highlights.pdf> (se accedió a todas las referencias de Internet en febrero de 2017).

2 *International Review of the Red Cross*, n.º 878, 2010.

3 Jean Lartéguy, *Mourir pour Jérusalem*, Éditions de Fallois, París, 1995, p. 5.

4 V. Gavin Daly, “Plunder on the Peninsula: British Soldiers and Local Civilians during the Peninsular War, 1808-1813”, en Erica Charters, Even Rosenhaft y Hannah Smith (eds.), *Civilians and War in Europe, 1618-1815*, Liverpool University Press, Liverpool, 2012, págs. 211-212.

5 Josué 6:21.

ese sentido, podría decirse que la guerra de asedio de la Antigüedad y de la Edad Media fue precursora del genocidio y de la guerra total.

Hasta el siglo XX, la guerra urbana tal como la conocemos hoy era una práctica poco común. Cobró verdadera importancia en la década de 1930, durante la guerra civil española y la guerra sino-japonesa. Desde Barcelona hasta Faluya, pasando por Hué y Grozni, las tácticas de la guerra callejera apenas han cambiado<sup>6</sup>. Las murallas de una ciudad no pueden resistir a la artillería moderna y atravesarlas ya no es problema, por lo cual el campo de batalla ha pasado a ser el propio tejido urbano. Los edificios se convierten en búnkeres, las alcantarillas en rutas de comunicación, y las hostilidades se desarrollan a corta distancia, en un espacio tridimensional, entre edificios, entre pisos y entre habitaciones.

Fue también en la década de 1930 cuando se produjeron los primeros bombardeos aéreos en gran escala. En Europa, el bombardeo de Guernica, una pequeña ciudad del País Vasco, en España, causó indignación en todo el mundo. No obstante, casi todos los beligerantes en la Segunda Guerra Mundial pronto siguieron ese ejemplo y se dedicaron a bombardear las ciudades de sus enemigos.

El bombardeo indiscriminado de ciudades no solamente constituía una violación del derecho internacional humanitario (DIH)<sup>7</sup>, sino que también era ineficaz como forma de quebrar la resistencia del oponente. El Blitz —el bombardeo de Londres por la Luftwaffe en la Segunda Guerra Mundial— no logró doblegar a Gran Bretaña. Del mismo modo, la capacidad industrial alemana creció de manera constante durante esa guerra<sup>8</sup>, pese a los ataques aéreos cada vez más intensos. En algunos casos, el bombardeo de ciudades hasta llega a ser contraproducente<sup>9</sup>: puede fortalecer el deseo de venganza de la gente y desviar recursos hacia objetivos que carecen de importancia militar. El terrible sitio de Leningrado solo contribuyó a unir a los rusos contra la invasión nazi. Peor aún, una ciudad arrasada brinda a sus defensores una serie de ventajas tácticas, como el ejército alemán pudo comprobar, para desgracia suya, en la denominada “guerra de las ratas”, en Stalingrado. Sin embargo, en la Segunda Guerra Mundial, los beligerantes utilizaron el concepto de “guerra total” para justificar el bombardeo de los centros urbanos, industriales y comerciales del enemigo. A resultas de esa estrategia, y en violación del derecho internacional, los residentes de las ciudades nuevamente se convirtieron en blancos

6 V. Alexandre Vautravers, “Military Operations in Urban Areas” [Las operaciones militares en zonas urbanas], *International Review of the Red Cross*, n.º 878, 2010 [en inglés].

7 V. Convención de La Haya (IV), artículos 25, 26 y 27. Artículo 25: “Es prohibido atacar o bombardear, cualquiera que sea el medio que se emplee, ciudades, aldeas, habitaciones o edificios que no estén defendidos”. Artículo 26: “El Comandante de las tropas asaltantes, antes de proceder al bombardeo y salvo el caso de ataque a viva fuerza, deberá hacer todo lo que esté a su alcance para prevenir a las autoridades”. Artículo 27: “En los sitios y bombardeos se tomarán todas las medidas necesarias para favorecer, en cuanto sea posible, los edificios destinados al culto, a las artes, a las ciencias, a la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y los lugares en donde estén asilados los enfermos y heridos, a condición de que no se destinen para fines militares. Los sitiados están en la obligación de señalar esos edificios o lugares de asilo con signos visibles especiales que se harán conocer de antemano al sitiador”.

8 Richard Overy, *The Bombing War, Europe 1939-1945*, Penguin Books, Londres, 2014, p. 609.

9 V. el número anterior de la *International Review*, dedicado a “La evolución de la guerra” (n.º 900, 2015), en particular la entrevista a Richard Overy.

directos de los ataques, como lo fueron durante los asedios en la Antigüedad y en la Edad Media. En esas situaciones, la distinción entre la línea de frente y la retaguardia, y entre soldados y civiles, se vuelve borrosa. Este tipo de bombardeo mató a un millón de civiles en la Segunda Guerra Mundial, a cambio de una ventaja que era, en el mejor de los casos, incierta<sup>10</sup>.

Desde la década de 1930, las ciudades han sido escenarios de actos de violencia de todo tipo: la masacre tras el levantamiento del Gueto de Varsovia como parte de la Shoá, el bombardeo de Tokio en la Segunda Guerra Mundial, la ocupación de Gaza y las actividades de contrainsurgencia relacionadas con la lucha contra el terrorismo en cuatro batallas libradas en Faluya desde 2004 y ahora en Mosul. Berlín aún exhibe rastros de los bombardeos, de los enfrentamientos callejeros y de la división creada por el muro, como un cuerpo lleva las cicatrices de sus heridas. Kabul y Bagdad fueron devastadas por la guerra varias veces en las últimas décadas y siguen sufriendo un ataque tras otro. Porque las ciudades son altamente simbólicas, también son el blanco preferido de los ataques terroristas, como sucedió en Nueva York, Mumbai, París y Nairobi.

En los últimos meses, varias ciudades y distritos fueron asediados en Siria y en Irak de un modo que no se veía desde la guerra en ex Yugoslavia y el sitio de Sarajevo (1993-1996). Al asediar una ciudad, el atacante no arriesga sus tropas en enfrentamientos callejeros peligrosos y puede sencillamente dejar que el hambre y el agotamiento hagan sus estragos. Según la ONU, a finales de 2016, en Siria había casi un millón de personas que vivían en ciudades y distritos sitiados<sup>11</sup>. En palabras de Peter Maurer, presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Alepo experimenta “uno de los conflictos urbanos más devastadores de nuestro tiempo”<sup>12</sup>.

Según Michael Evans, “[E]n las décadas por venir, existe la penosa posibilidad de que algunas ciudades del mundo en desarrollo se transformen en espacios de batalla en disputa, es decir, en zonas de conflicto que exigirán la integración del arte militar con la morfología física y la geografía social de la planificación urbana moderna”<sup>13</sup>. Numerosos estudiosos militares contemporáneos, como Michael Evans en este número de la *International Review*, piensan que debemos prepararnos para la intensificación de las operaciones militares en zonas urbanas<sup>14</sup>. En *Out of*

10 Ibid., entrevista a Richard Overly.

11 Stephen O'Brien, Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia. Declaración formulada al Consejo de Seguridad en relación con Siria, Nueva York, 21 de noviembre de 2016, disponible en: [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/ERC\\_USG\\_Stephen\\_O'Brien\\_Statement\\_on\\_Syria\\_to\\_SecCo21NOV2016CAD.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/ERC_USG_Stephen_O'Brien_Statement_on_Syria_to_SecCo21NOV2016CAD.pdf).

12 V.: <https://www.icrc.org/es/document/siria-alepo-es-el-escenario-de-uno-de-los-conflictos-urbanos-mas-devastadores>.

13 Michael Evans, *City Without Joy: Urban Military Operations into the 21st Century*, Escuela de Defensa de Australia, Documento especial n.º 2, Canberra, 2007, p. 2, disponible en: [www.defence.gov.au/ADC/publications/Occasional/PublicnsOccasional\\_310310\\_CitywithoutJoy.pdf](http://www.defence.gov.au/ADC/publications/Occasional/PublicnsOccasional_310310_CitywithoutJoy.pdf).

14 V. Michael Evans, “El futuro de la guerra en las ciudades: el desafío de la urbanización respecto de los estudios estratégicos en el siglo XII”, en este número de la *International Review*. V. también Stephen Graham, *Cities Under Siege: The New Military Urbanism*, Verso, Londres, 2011.

*the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla*<sup>15</sup>, David Kilcullen concluye que las teorías sobre la contrainsurgencia no han tomado suficientemente en cuenta ciertos acontecimientos actuales, tales como el crecimiento de la población mundial, la urbanización, la rápida difusión de la tecnología con aplicaciones militares, como los drones, y los avances en las comunicaciones. Argumenta que los conflictos del futuro probablemente se desarrollen cada vez más en la jungla urbana de las ciudades; las fuerzas armadas harían bien en prepararse para la creciente tendencia de los grupos armados a luchar en las ciudades.

Los acontecimientos actuales parecen respaldar esta teoría: nuevamente, las ciudades pasan a ser el punto focal de las batallas, en parte a causa de una serie de factores que caracterizan a los conflictos modernos. En la gran mayoría de esos conflictos, grupos armados luchan entre sí o contra fuerzas gubernamentales. En algunos casos, los grupos armados nacen en las ciudades o se ocultan en ellas para beneficiarse del terreno: atraer al enemigo a un terreno que brinda ventajas ofensivas o defensivas es una estratagema táctica básica, y la lucha en ciudades permite a los grupos armados compensar su debilidad relativa en estas situaciones de “guerra asimétrica”. En cierto sentido, la ciudad empareja las condiciones de los contendientes. Debido a la superioridad tecnológica de los gobiernos equipados con armas militares modernas, los grupos armados no tienen ninguna posibilidad de éxito si la batalla se libra en un lugar abierto, y por ello se esconden en el tejido urbano, entremezclándose con la población.

Algunas fuerzas armadas intentan evitar los enfrentamientos callejeros debido a la devastación que causan y a su elevado costo en cuanto a pérdidas militares y repercusiones políticas y mediáticas. Otras emplean una fuerza desproporcionada para reprimir a los grupos armados y a la población que supuestamente los apoya.

## La guerra en las ciudades: desafíos

Si bien la urbanización es, en términos amplios, un fenómeno positivo, porque fomenta el desarrollo de industrias, servicios y actividades culturales; la ciudad moderna está particularmente expuesta a la violencia y, al mismo tiempo, constituye un vehículo para la violencia, debido a sus características de densidad, anonimato, infraestructura interdependiente y dependencia de los recursos. En el futuro, a medida que las ciudades se conecten en mayor medida y dependan más de las nuevas tecnologías, surgirán nuevas vulnerabilidades que abrirán la puerta a los temores relacionados con los ataques cibernéticos contra el transporte público, la red eléctrica o el sistema bancario.

Para las personas que hoy residen en ciudades en guerra, los conflictos armados tienen consecuencias espantosas. Hemos identificado los siguientes factores principales que amenazan la seguridad de los residentes urbanos y de los servicios que necesitan para vivir y sobrevivir:

15 David Kilcullen, *Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla*, C. Hurst & Co., Londres, 2013.

- Seguridad: los enfrentamientos, bombardeos, minas, artefactos explosivos improvisados, municiones sin estallar, así como la opresión por los combatientes hacen que los hogares dejen de ser seguros.
- Suministro de artículos necesarios para la subsistencia: los alimentos y el agua se racionan, son de mala calidad o no se encuentran disponibles.
- Suministro de electricidad y de combustible: limitados, racionados o cortados.
- Asistencia de salud: los hospitales son dañados o destruidos; el personal de salud escasea cada vez más; la calidad de la atención se degrada y existe el riesgo de que las epidemias se propaguen más fácilmente.
- El futuro: pelagra la capacidad de las personas de educarse, encontrar trabajo o tener un futuro de cualquier tipo.

Cuando la evacuación es posible, el movimiento repentino de miles de personas crea otro enorme problema humanitario. Por ejemplo, se estima que unas 30.000 personas escaparon de Faluya en tan solo tres días, durante los intensos enfrentamientos que tuvieron lugar en junio de 2016<sup>16</sup>. Las ciudades que preocupan no son exclusivamente las que se transforman en campos de batalla, sino también aquellas que reciben a personas obligadas a huir de la violencia. Hoy, se estima que 65 millones de personas han sido desplazadas por la violencia y que el 75% de ellas vive en ciudades<sup>17</sup>.

Las dificultades que acarrea la destrucción de ciudades son particularmente graves, no solo para sus poblaciones, sino también para toda la comunidad internacional. La reconstrucción de una ciudad es una tarea extremadamente costosa: en 2016, el Banco Mundial informó de que la reconstrucción de Yemen podría costar 15.000 millones de dólares<sup>18</sup> y la reconstrucción de Siria, más de 150.000 millones<sup>19</sup>. ¿Cuánta de esta destrucción podría haberse evitado si los combatientes hubiesen respetado más el DIH?

Más allá de la destrucción física, hay otro daño, pero este no es reparable: la pérdida de vidas humanas, las lesiones, las enfermedades y la destrucción de patrimonios culturales irremplazables, tanto tangibles como intangibles. No todas las consecuencias son visibles de inmediato: el conflicto urbano también puede causar la división, la dispersión o la destrucción de comunidades, traumas psicológicos y la ausencia de educación, que puede afectar a una o más generaciones.

16 IRIN, “The Failure in Fallujah and How Lessons Must Be Learnt for Mosul”, 28 de junio de 2016, disponible en: [www.irinnews.org/analysis/2016/06/28/failure-fallujah](http://www.irinnews.org/analysis/2016/06/28/failure-fallujah). V. también CICR, “Irak: escapar de Faluya”, 29 de junio de 2016, disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/irak-escapar-de-faluya>.

17 CICR, declaración ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), Quito, Ecuador, 17-20 de octubre de 2016, disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/declaracion-del-cicr-en-habitat-iii> y también en la sección Informes y documentos de este número de la *International Review*.

18 Informado por Reuters, 17 de agosto de 2016, disponible en: [www.reuters.com/article/us-yemen-security-damages-idUSKCN10R2B7](http://www.reuters.com/article/us-yemen-security-damages-idUSKCN10R2B7).

19 Transcripción de la conferencia de prensa inaugural de Jim Yong Kim, presidente del Grupo del Banco Mundial, 14 de abril de 2016, disponible en: [www.worldbank.org/en/news/speech/2016/04/14/transcript-world-bank-group-president-jim-yong-kim-opening-press-conference](http://www.worldbank.org/en/news/speech/2016/04/14/transcript-world-bank-group-president-jim-yong-kim-opening-press-conference).

## Respeto de la población civil

Los conflictos recientes han dado lugar a una serie de violaciones graves del derecho humanitario, sobre todo en las ciudades. Entre ellas cabe señalar el uso de armas químicas, la destrucción de bienes culturales, la violencia sexual, los bombardeos indiscriminados, los ataques intencionales contra personas civiles y estructuras de salud, y los ataques terroristas. Los ataques indiscriminados o los ataques directos contra civiles y combatientes capturados o fuera de combate están prohibidos en todas las circunstancias, sea en las ciudades o en otros lugares. Además, en vista de los acontecimientos de los últimos meses, cabe reiterar que el derecho prohíbe hacer pasar hambre a la población civil como método de guerra<sup>20</sup> y que también está prohibido atacar a las personas, los vehículos o los edificios dedicados a actividades médicas y humanitarias<sup>21</sup>.

Pero, dejando de lado los actos prohibidos, los enfrentamientos en zonas densamente pobladas plantean una serie de dificultades para la mera aplicación del derecho humanitario y, en particular, de las normas que rigen los métodos y medios de guerra. Incluso en el supuesto de que el DIH se respete de manera absoluta, el efecto acumulativo de los ataques durante el curso de un conflicto prolongado tiene consecuencias humanitarias graves. En las ciudades se percibe con máxima claridad la tensión inherente del derecho humanitario entre los imperativos militares y las exigencias de humanidad. En las ciudades, la relación entre los objetivos militares, la población civil y la infraestructura es mucho más estrecha.

Una de las preocupaciones principales es lo que sucede con los civiles que se hallan en ciudades o barrios asediados. Para proteger a las personas de los efectos de las hostilidades, el derecho humanitario prevé la evacuación de los civiles. En una ciudad sitiada, la evacuación es una tarea compleja, ya que exige el acuerdo de las dos partes en el conflicto. Una de las funciones principales del CICR es desempeñarse como intermediario neutral. La Institución ha llevado a cabo este tipo de negociaciones y operaciones en numerosas oportunidades<sup>22</sup>. La población civil también tiene derecho a recibir socorros. En los últimos años, hubo abundantes debates acerca de la legalidad de las operaciones de ayuda transfronterizas, luego de

20 Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), del 8 de junio de 1977 (entrado en vigor el 7 de diciembre de 1978), art. 54(1); Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), del 8 de junio de 1977 (entrado en vigor el 7 de diciembre de 1978), art. 14. V., en particular, Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck (editores), *El Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario*, Volumen 1: *Normas*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Buenos Aires, 2007 (Estudio del CICR sobre el derecho consuetudinario), norma 53; y, para más información, v. Jean-Marie Henckaerts, “Estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario: una contribución a la comprensión y al respeto del derecho de los conflictos armados”, *International Review of the Red Cross*, n.º 857, 2005.

21 V. Estudio del CICR sobre el derecho consuetudinario, nota 20 *supra*, normas 28 a 32; y J.-M. Henckaerts, nota 20 *supra*.

22 V., por ejemplo, CICR, “Alepo: ‘La evacuación puede llevar días. Hay miles de personas necesitadas’”, 15 de diciembre de 2016, disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/alepo-la-evacuacion-puede-tomar-dias-y-hay-miles-de-personas-necesitadas>.

los traspiés sufridos por las organizaciones internacionales al tratar de proporcionar ayuda humanitaria en Siria<sup>23</sup>. La *International Review* ha publicado una serie de artículos acerca de la capacidad de las organizaciones humanitarias de obtener paso en condiciones seguras y del consentimiento del Estado a tal efecto<sup>24</sup>.

Cabe señalar también que el mayor respeto del derecho humanitario en la conducción de las hostilidades sobre el terreno, así como las medidas encaminadas a respetar tanto como sea posible la infraestructura de la ciudad y la población civil mejorarían las probabilidades de que las personas permanezcan en sus hogares y ayudarían a prevenir los desplazamientos en masa que se ven hoy. Cuando poblaciones enteras se ven forzadas a huir de la violencia, emplear más funcionarios de aduanas en las fronteras de los países ricos no es la respuesta. La solución reside en prevenir o resolver los conflictos. También, exige que las partes en esos conflictos respeten las normas del derecho humanitario.

El destino de las personas desplazadas y de los refugiados es otro argumento para promover el respeto de la población y evitar que se transforme en una prioridad internacional. Otra característica notable de los conflictos recientes es la participación de potencias externas que apoyan a una de las partes. El respeto del DIH debe ser un elemento central de esas relaciones. Los aliados extranjeros deben utilizar su influencia y obligar a las fuerzas locales a atenerse estrictamente al derecho humanitario como condición para proporcionarles ayuda económica o militar. Este es el significado de la obligación establecida en el artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra universalmente ratificados: “respetar y hacer respetar” el DIH<sup>25</sup>.

El uso de armas explosivas en entornos urbanos, particularmente de aquellas con una zona amplia de impacto, crea importantes problemas en relación con los principios básicos del derecho humanitario, concretamente la prohibición de lanzar ataques indiscriminados y desproporcionados, como asimismo la obligación de tomar precauciones al efectuar ataques. Aunque las armas explosivas —como bombas, cohetes y granadas de mortero— no están prohibidas como tales por el derecho humanitario, su uso en contextos urbanos crea toda una serie de

23 V., por ejemplo, Pierre Kraehenbuhl, “There Are No ‘Good’ or ‘Bad’ Civilians in Syria—We Must Help All Who Need Aid”, *The Guardian*, 3 de marzo de 2013, disponible en: [www.theguardian.com/commentisfree/2013/mar/03/red-cross-aid-inside-syria](http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/mar/03/red-cross-aid-inside-syria).

24 V. Rony Brauman, “Médicos Sin Fronteras y el CICR: cuestiones de principios”, *International Review of the Red Cross*, n.º 888, 2012; Emanuela-Chiara Gillard, “The Law Regulating Cross-Border Relief Operations” [El derecho que rige las operaciones de ayuda humanitaria transfronterizas], *International Review of the Red Cross*, n.º 890, 2013 [en inglés]; Françoise Bouchet-Saulnier, “Consent to Humanitarian Access: An Obligation Triggered by Territorial Control, Not States’ Rights” [Aceptación del acceso humanitario: una obligación impulsada por el control territorial, más que derechos de los Estados], *International Review of the Red Cross*, n.º 893, 2014 [en inglés]; “ICRC Q&A and Lexicon on Humanitarian Access” [Preguntas y respuestas y léxico del CICR sobre acceso humanitario], *International Review of the Red Cross*, n.º 893, 2014 [en inglés].

25 V. Knut Dörmann y Jose Serralvo, “Common Article 1 to the Geneva Conventions and the Obligation to Prevent International Humanitarian Law Violations” [“El artículo 1 común a los Convenios de Ginebra y la obligación de prevenir las violaciones del derecho internacional humanitario”], *International Review of the Red Cross*, n.º 895/896, 2014 [en inglés].



problemas humanitarios. Esas armas matan y hieren a los habitantes de la ciudad, destruyen la infraestructura eléctrica y dañan las redes de cables y tuberías.

Además de sus efectos directos, las armas explosivas también generan una serie de efectos secundarios, que se acumulan y se prolongan por períodos de tiempo variables. Esos efectos se agravan debido a la complejidad y la interdependencia de la infraestructura urbana. Por ejemplo, la destrucción de un transformador puede causar la interrupción de todos los servicios de un hospital. Las consecuencias humanitarias pueden ser extremadamente graves, por cuya razón, al tomar la decisión de atacar, se deben tener en cuenta los efectos secundarios previsibles y evaluar si la ventaja militar prevista es proporcional al costo humano.

En años recientes, varias organizaciones han comenzado a evaluar la escala de este problema, y la *International Review* ha reflejado esta creciente conciencia<sup>26</sup>. El Secretario General de la ONU ha expresado su preocupación varias veces en el informe anual titulado “Protección de los civiles en los conflictos armados”<sup>27</sup>. En su trabajo sobre el terreno, el CICR ha sido testigo directo de las consecuencias del empleo de armas explosivas en zonas urbanas. Ha realizado investigaciones<sup>28</sup> y organizado reuniones de expertos<sup>29</sup>. Desde 2009, periódicamente formula declaraciones públicas sobre este tema. La posición del CICR, adoptada en términos similares por el conjunto del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, es clara: “Debido a la significativa probabilidad de que se produzcan efectos indiscriminados y pese a la ausencia de una prohibición jurídica expresa dirigida a tipos de armas específicos, el CICR considera que las armas explosivas con una zona de impacto amplia deben evitarse en zonas densamente pobladas”<sup>30</sup>.

Este es un tema sumamente delicado, porque concierne potencialmente a todas las fuerzas armadas y al uso de armas muy comunes. Sin embargo, como lo demuestran los artículos en esta edición de la *International Review*, es posible mejorar el cumplimiento con el derecho humanitario.

26 John Borrie y Maya Brehm, “Enhancing Civilian Protection from Use of Explosive Weapons in Populated Areas: Building a Policy and Research Agenda” [Fortalecer la protección de los civiles contra el uso de armas explosivas en zonas pobladas: elaboración de un programa de política e investigación], *International Review of the Red Cross*, n.º 883, 2011 [en inglés].

27 V., por ejemplo, Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, Doc. ONU S/2009/277, 29 de mayo de 2009, párr. 36; Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, Doc. ONU S/2010/579, 11 de noviembre de 2011, párr. 49; Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, Doc. ONU S/2015/453, 18 de junio de 2015, párr. 30 ss.; Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, Doc. ONU S/2016/447, 13 de mayo de 2016, párr. 24 ss.

28 V., en particular, el informe encargado a Armament Research Services, disponible en: [www.icrc.org/en/document/explosive-weapons-populated-areas-use-effects](http://www.icrc.org/en/document/explosive-weapons-populated-areas-use-effects). El CICR ha dedicado a este tema una página en su sitio web, disponible en: <https://www.icrc.org/es/armas-explosivas-en-zonas-densamente-pobladas>.

29 En febrero de 2015, el CICR organizó una reunión de expertos sobre el uso de armas explosivas en zonas pobladas, cuyo informe está disponible en: [www.icrc.org/en/publication/4244-explosive-weapons-populated-areas-expert-meeting](http://www.icrc.org/en/publication/4244-explosive-weapons-populated-areas-expert-meeting). El 16º Coloquio de Brujas sobre el DIH, celebrado en 2015, versó sobre el tema de la guerra urbana; v.: [www.icrc.org/en/document/bruges-colloquim-experts-discuss-urban-warfare](http://www.icrc.org/en/document/bruges-colloquim-experts-discuss-urban-warfare).

30 V. en este número de la *International Review* las “Preguntas y respuestas del CICR acerca del uso de armas explosivas en zonas pobladas”.

En primer lugar, los avances tecnológicos en las esferas de las armas, las comunicaciones y el acopio de inteligencia permiten que el derecho se aplique con más efectividad. Si se mejora la precisión de las armas y se concentran los efectos del estallido, su impacto será menos indiscriminado<sup>31</sup>. Para evaluar la proporcionalidad de un ataque en un entorno urbano y, en particular, su impacto indirecto, los comandantes militares ahora tienen acceso a inteligencia mucho mejor, por ejemplo, mediante el uso de drones. Al tomar decisiones, deben ser asistidos por sus asesores jurídicos, pero también por ingenieros o arquitectos que puedan comprender y predecir las consecuencias posibles para los servicios urbanos vitales para los civiles.

En segundo lugar, los cambios en las políticas relativas a la estabilización y a las operaciones de contrainsurgencia también tienen por objeto reducir al mínimo las pérdidas civiles<sup>32</sup>. La ventaja militar esperada de un ataque ya no puede evaluarse separadamente del objetivo político. Las fuerzas armadas que comprenden plenamente sus intereses políticos y estratégicos hasta pueden ir más allá de los requisitos establecidos por el derecho humanitario, adoptando un nivel de protección más elevado aún. El hecho de que una fuerza atacante decida correr riesgos mayores para evitar pérdidas civiles o de que una fuerza defensora tome las precauciones necesarias para proteger a las personas civiles en las zonas que controla son actitudes que merecen reconocimiento y aprecio.

Por último —como la *International Review* recuerda a sus lectores una y otra vez—, las medidas preventivas adoptadas en tiempo de paz, como instruir a las tropas en materia de derecho humanitario y emplear órdenes, procedimientos y castigos encaminados a fortalecer el respeto del derecho, son elementos cruciales que todas las partes pueden poner en práctica.

## Guerra total, respuesta holística

Hoy, se estima que casi 50 millones de personas han sido afectadas por conflictos en zonas urbanas<sup>33</sup>. Esta situación representa un gran desafío para las organizaciones humanitarias. Solamente en Siria, entre enero y octubre de 2016, el CICR y la Media Luna Roja Árabe Siria proporcionaron agua potable a 15 millones de personas y alimentos a 8 millones. Gracias a sus esfuerzos, 1,1 millones de personas pudieron acceder a servicios de asistencia de salud<sup>34</sup>. Según Peter Maurer, la guerra urbana ha alterado el espacio humanitario: “No es casualidad que, en los quince principales conflictos en el mundo en los que el CICR despliega actividades, los

31 V., por ejemplo, Michael N. Schmitt, “Precision Attack and International Humanitarian Law” [Ataques de precisión y derecho internacional humanitario], *International Review of the Red Cross*, n.º 859, 2005 [en inglés].

32 V. el artículo de Sahr Muhammed Ally en este número de la *International Review*.

33 CICR, *Urban Services during Protracted Armed Conflict: A Call for a Better Approach to Assisting Affected People* [Servicios urbanos en conflictos armados prolongados: Llamamiento a adoptar un mejor enfoque en la asistencia a los afectados], Ginebra, 2015, disponible en: [www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4249.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4249.pdf) [en inglés].

34 V.: <https://www.icrc.org/es/donde-trabajamos/medio-oriente/siria>.

nombres emblemáticos que vienen a la mente son Aleppo, Homs, Luhansk, Donetsk, Maiduguri y Adén<sup>35</sup>. Por ello, el CICR recientemente dedicó algunas páginas de su sitio web a ciudades en Irak<sup>36</sup>, Siria<sup>37</sup> y Sudán del Sur<sup>38</sup>. También, compartió su experiencia en materia de conflictos urbanos con la comunidad internacional en la Conferencia Hábitat III, celebrada en Quito, en octubre de 2016<sup>39</sup>.

Para las organizaciones humanitarias, el primer problema que se presenta es obtener acceso a las personas que se hallan en las ciudades, para proporcionarles socorros o ayudarlas con la evacuación. Las actividades humanitarias se ven obstaculizadas por los enfrentamientos y por la índole fragmentada de los grupos armados, así como por las minas, los artefactos explosivos improvisados y las municiones sin estallar. Además de los problemas con el acceso físico, las organizaciones también afrontan dificultades con la aceptación de su misión humanitaria: tienen que negociar con las partes en el conflicto, que a menudo usan el agua, los alimentos y el suministro eléctrico para presionar a sus oponentes.

Los diferentes servicios urbanos funcionan juntos, como las piezas de una máquina: son altamente interdependientes, lo que los torna complejos y vulnerables; las poblaciones urbanas dependen más de estos servicios que sus pares rurales. Las medidas aisladas resultan insuficientes para reparar o mantener los servicios urbanos, puesto que exigen una respuesta sistémica. Responder a las crisis urbanas es una tarea difícil, porque una respuesta eficaz requiere la aplicación de un enfoque holístico que abarque diferentes métodos y conocimientos profesionales. Por esta razón, el primer artículo en este número de la *International Review* es una entrevista al arquitecto Eyal Weizman, fundador del organismo de investigación Forensic Architecture. Su enfoque de avanzada ocupa un espacio que constituye el punto de encuentro de la arquitectura, los medios de comunicación y los derechos humanos.

Sea la ciudad un teatro de guerra o un lugar de refugio, las líneas entre la intervención de emergencia y el desarrollo se desdibujan. Además, muchos conflictos modernos se prolongan y los esfuerzos por ayudar a los residentes deben tomar en cuenta el factor tiempo. Como se menciona una y otra vez en las noticias, los residentes y las personas que prestan servicios urbanos y que permanecen en las ciudades exhiben con frecuencia un grado increíble de tenacidad, de entereza y de resistencia a las privaciones. Los actores humanitarios denominan “resiliencia”

35 Clár Ní Chonghaile, “Urban Warfare Has Altered the Nature of Humanitarian Work, Says Red Cross Chief”, *The Guardian*, 13 de noviembre de 2015, disponible en: [www.theguardian.com/global-development/2015/nov/13/urban-warfare-humanitarian-work-international-committee-red-cross-peter-maurer-cities-conflict](http://www.theguardian.com/global-development/2015/nov/13/urban-warfare-humanitarian-work-international-committee-red-cross-peter-maurer-cities-conflict).

36 V.: [www.icrc.org/en/where-we-work/middle-east/iraq/iraqi-cities-baghdad-ramadi-fallujah-mosul](http://www.icrc.org/en/where-we-work/middle-east/iraq/iraqi-cities-baghdad-ramadi-fallujah-mosul).

37 V.: [www.icrc.org/en/syrian-cities](http://www.icrc.org/en/syrian-cities).

38 V.: [www.icrc.org/en/where-we-work/africa/south-sudan/south-sudan-cities-renk-yei-wau-juba](http://www.icrc.org/en/where-we-work/africa/south-sudan/south-sudan-cities-renk-yei-wau-juba).

39 V.: <https://habitat3.org>.

a la suma de esas cualidades<sup>40</sup>. Reconociendo estos factores, las organizaciones humanitarias procuran mejorar la capacidad de supervivencia y de adaptación de las personas, en vez de solamente proporcionar la ayuda temporal que basta para superar una crisis de corta duración. En la conferencia Hábitat III, el CICR exhortó a que la “Nueva Agenda Urbana” ayude a “[m]antener las ciudades en funcionamiento para su población, en las terribles condiciones que imponen los conflictos, los desastres y la violencia”<sup>41</sup>.

Como conclusión, en vista de los conflictos urbanos prolongados de hoy y de los que posiblemente tengan lugar en el futuro, se necesita un enfoque nuevo para mantener la infraestructura y los servicios esenciales, la prestación de asistencia de salud y el apoyo para las personas privadas de libertad. Ese enfoque exige varios cambios<sup>42</sup>. Es preciso que la financiación humanitaria evolucione y permita que las organizaciones mantengan la infraestructura frágil en funcionamiento a largo plazo, replanteando la distinción tradicional entre el desarrollo y la ayuda de emergencia. Las organizaciones humanitarias y de desarrollo necesitan ayuda para fortalecer sus competencias técnicas y su capacidad operacional para responder a los complejos requisitos de los sistemas urbanos. Por último, las partes en un conflicto deben incorporar el derecho humanitario en sus preparativos para las futuras guerras urbanas y tomar en cuenta la interconexión de los elementos que conforman la infraestructura de una ciudad al adoptar decisiones tácticas.

Es probable que las ciudades, hoy más pobladas que nunca, sigan siendo un punto focal en los conflictos. Han resurgido los bombardeos indiscriminados y las guerras de asedio. La huida de los residentes de las ciudades en Siria, Irak y Afganistán ha creado un éxodo de proporciones bíblicas. Con nuestra experiencia, y teniendo en cuenta los avances en los ámbitos del derecho, la tecnología y la ciencia, tenemos el deber urgente de actuar para hacer cumplir las normas del derecho y prevenir la repetición de las tragedias del pasado. La guerra urbana no debe transformarse en guerra total.

\*\*\*

40 Center for Civilians in Conflict, *Waiting for No One: Civilian Survival Strategies in Syria*, 7 de abril de 2016, disponible en: <http://civiliansinconflict.org/resources/pub/civilian-survival-strategies-in-syria>; Patricia Justino, *Resilience in Protracted Crises: Exploring Coping Mechanisms and Resilience of Households, Communities and Local Institutions*, informe presentado en el Foro de expertos de alto nivel sobre cómo abordar la inseguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongadas, Roma, 13-14 de septiembre de 2012, disponible en: [www.fao.org/fileadmin/templates/cfs\\_high\\_level\\_forum/documents/Resilience\\_in\\_protracted\\_crises\\_PJustino\\_01.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs_high_level_forum/documents/Resilience_in_protracted_crises_PJustino_01.pdf); Patricia Justino, *The Impact of Armed Civil Conflict on Household Welfare and Policy*, documentos de trabajo del IDS (Instituto de Estudios sobre el Desarrollo), Vol. 2011, n.º 384, 2011, disponible en: <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp384.pdf>; Oliver Kaplan, “Nudging Armed Groups: How Civilians Transmit Norms of Protection”, *Stability: International Journal of Security and Development*, Vol. 2, n.º 3, 2013, disponible en: [www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.cw/](http://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.cw/).

41 V. declaración del CICR en la conferencia Hábitat III, disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/declaracion-del-cicr-en-habitat-iii>, y en la sección “Informes y documentos” de este número de la *International Review*.

42 V. las propuestas del CICR en su informe *Urban Services during Protracted Armed Conflict*, nota 33 *supra*.

Nota: Desde 2014, ciertas problemáticas analizadas en la *International Review* han pasado a ser temas de ciclos de investigación y debate en el Humanitarium, el centro de conferencias del CICR en Ginebra, y también en el mundo. Los diferentes eventos organizados y las contribuciones efectuadas durante esos ciclos se nutren recíprocamente y pasan a formar parte de un diálogo mundial al publicarse en el sitio web del CICR y en el nuevo blog de la *International Review* “Derecho humanitario y políticas humanitarias”, creado en 2016. Continuando con los ciclos dedicados a las nuevas tecnologías y los principios que guían la acción humanitaria y promueven el respeto del derecho, este número de la *International Review* echará las bases para un nuevo ciclo, que abordará la guerra en las ciudades, en 2017. En consonancia con el enfoque multidisciplinario de la *International Review*, en ese ciclo proseguirá el debate entre las organizaciones humanitarias, los académicos, los políticos y los líderes militares, con el objeto de fortalecer el respeto del derecho.