

La violencia y la acción humanitaria en medios urbanos. Nuevos desafíos, nuevos enfoques.

Marion Harroff-Tavel*

Marion Harroff-Tavel es asesora política del Comité Internacional de la Cruz Roja y está a cargo del análisis prospectivo de la violencia armada.

Resumen

Garantizar el desarrollo armónico de las ciudades que experimentan un crecimiento rápido y ofrecer a una población en plena expansión servicios públicos dignos de ese nombre, ya sea en materia de seguridad, salud o educación, es un desafío para muchos Estados. Enfrentar dicho desafío se vuelve aún más difícil y urgente en la medida en que pueden producirse manifestaciones de violencia (revueltas del hambre, enfrentamientos de pandillas territoriales o de comunidades étnicas, actos de violencia xenófora contra los inmigrantes, etc.), que por lo general no llegan a entrar en la categoría de conflicto armado, pero que no por ello son menos sanguinarias.

Este artículo, basado en la experiencia del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y sus colaboradores, así como en las observaciones de los especialistas del ámbito académico, describe la vulnerabilidad de los más pobres y los inmigrantes en las zonas urbanas. Asimismo, enumera las dificultades a las que se enfrentan los actores humanitarios, con frecuencia acostumbrados a trabajar en zonas rurales. Por último, describe respuestas innovadoras y llenas de enseñanzas: microproyectos generadores de ingresos, ayudas en efectivo o bonos, agricultura urbana, desarrollo de programas de prevención de la violencia o promoción de la salud para proteger a las personas afectadas por la violencia armada en los barrios desfavorecidos.

* Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen a la autora y no reflejan necesariamente el punto de vista del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Río de Janeiro, 2010: la violencia armada en las favelas enfrenta a bandas de narcotraficantes y, episódicamente, a estos jóvenes traficantes con la policía. Deja como consecuencia miles de muertos por año, ejecuciones sumarias y maltratos, además de los efectos psicológicos que produce en los niños de las favelas y del “asfalto”¹.

Ciudades francesas, 2005: una ola de disturbios sacude los suburbios de París y se extiende a doscientas ciudades. Se multiplican las quemas de automóviles y los enfrentamientos con la policía. Los manifestantes de la capital son muchachos muy jóvenes, furiosos con los representantes de un Estado centralizado: policía, bomberos, docentes. Su marginación, la precariedad en la que viven, la discriminación de la que se sienten víctimas y sus dificultades escolares están en el centro del debate. Nace un profundo resentimiento entre quienes se sienten objeto de relegación y segregación en los suburbios².

Ciudad del Cabo, diciembre de 2008. La Cruz Roja Sudafricana nos informa sobre la violencia armada del barrio marginal de Cape Flats, que tiene graves consecuencias humanitarias: las pandillas callejeras que se enfrentan y las pandillas llamadas “los números” en las cárceles, una nueva droga, el Mandrax, que está causando estragos, la violencia sexual y la prostitución, la pobreza y la falta de esperanza³.

Se trata de tres situaciones muy diferentes, pero todas ellas interpelan a los actores humanitarios⁴. Las hemos elegido entre tantas otras (Kabul, Bagdad, Gaza, Puerto Príncipe, Grozny, Mogadiscio, etc.) por dos razones: por un lado, porque a la autora de estas líneas⁵ le resultan familiares y, por otro, porque ilustran la diversidad de las formas de violencia que afectan a la población en países pacíficos. Sin embargo, este artículo excluye de su ámbito de aplicación los conflictos armados, donde se conoce bien la acción del CICR en los medios urbanos.

Este artículo centra su atención en los problemas humanitarios. Pero que el lector no saque conclusiones demasiado oscuras: no todas las ciudades están en crisis y, en su mayoría, conservan su gran atractivo, sobre todo para los jóvenes. Las ciudades son espacios fragmentados, heteróclitos, y algunos barrios pueden ser áreas de prosperidad o de desarrollo sustentable, mientras que otros son dejados de lado por los servicios públicos. La pobreza tampoco es sinónimo de violencia. El crecimiento no siempre es desequilibrado y la solidaridad existe, aunque sólo sea

1 Luke Dowdney, *Children of the drug trade. A case Study of Children in Organised Armed Violence in Rio de Janeiro*, 7Letras, Río de Janeiro, 2003, pp. 90, 91 y 257. Se llama “asfaltos” a los barrios que no se consideran parte de las favelas. Contrariamente a las favelas, que son crecimientos urbanos descontrolados, los “asfaltos” están pavimentados.

2 Hugues Lagrange y Marco Oberti (eds.), *Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française*, Nouveaux Débats, París, 2006.

3 Steffen Jensen, *Gangs, Politics and Dignity in Cape Town*, James Currey Ltd., Oxford, The University of Chicago Press, Chicago, Wits University Press, Johannesburgo, 2008.

4 En este artículo utilizamos la expresión “actores humanitarios” en un sentido amplio: todos los actores internacionales, nacionales y locales que realizan acciones humanitarias en respuesta a las necesidades de los individuos o las comunidades vulnerables, independientemente de la situación que reine en el país.

5 La autora viajó a París, Río de Janeiro y Ciudad del Cabo para dialogar sobre el fenómeno de la violencia urbana con especialistas en el tema, en particular en el ámbito académico.

gracias a la rica vida asociativa de la ciudad. Pero la acción humanitaria se despliega en el corazón mismo de la miseria, y de ella queremos hablar.

Este artículo persigue un triple propósito:

- en primer lugar, advertir al lector sobre las consecuencias en el plano humanitario de una urbanización creciente y descontrolada, cuando los gobiernos carecen de capacidad para garantizar la seguridad de toda la población y brindar los servicios mínimos que esta tiene derecho a esperar de ellos (agua, electricidad, vivienda, salud, educación, etc.);
- en segundo lugar, expresar nuestra preocupación por ciertas formas de violencia nuevas y mutantes en las zonas urbanas; estas son engendradas, en parte, por la globalización que, al intensificar los intercambios, ha favorecido el desarrollo de una criminalidad transnacional. En efecto, si bien todas las épocas se han visto severamente afectadas por los conflictos armados, en la actualidad las ciudades suelen ser el escenario de una inquietante complejidad de manifestaciones de violencia que por lo general no reciben la calificación jurídica de “conflicto armado”, pero que no por ello son menos fatales. Estas manifestaciones de violencia constituyen el centro de interés de este artículo;
- por último, compartir, en base a experiencias, comprobaciones y análisis de los delegados del CICR, algunas reflexiones acerca del rigor de la vida de los pobres y los recién llegados a las zonas urbanas, los desafíos de la acción humanitaria en dicho entorno y las lecciones que nos dejan algunas iniciativas innovadoras del CICR y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Pero empecemos por analizar el significado del término “urbano” y de su corolario, la ciudad.

El medio urbano y su relación con el campo

No parece existir una definición comúnmente aceptada acerca de qué es “urbano”, ni una definición uniforme de “ciudad”, dos conceptos a menudo intercambiables. Los gobiernos utilizan definiciones diferentes, lo cual complica la elaboración de estadísticas comparativas⁶. Incluso dentro de un mismo país, geógrafos, economistas y políticos no necesariamente comparten sus opiniones al respecto.

De todas formas, hay algunos indicadores que permiten determinar qué es una ciudad, como por ejemplo: los criterios administrativos que definen su frontera geográfica, el tamaño o la densidad de la población, el porcentaje de ésta que se dedica a actividades no agrícolas, las concentraciones de viviendas, la infraestructura disponible (calles pavimentadas, sistemas de agua y saneamiento, electricidad,

6 Naciones Unidas, Departamento de Economía y Asuntos Sociales, *World Urbanization Prospect: The 2007 Revision Population Database*, Nueva York, 2008, disponible en: <http://esa.un.org/unup/index.asp?panel=6> (consultado el 1º de marzo de 2010).

etc.)⁷. Con frecuencia, se distingue entre ciudad en sentido estricto y aglomeración urbana, que incluye los suburbios y las zonas periféricas habitadas de forma continua, o también entre lo urbano y lo periurbano. Por último, el término “urbano” también puede designar un estilo de vida diferente del estilo de vida del campo, que prevalece en zonas habitadas a lo largo de decenas o incluso cientos de kilómetros, en verdaderos “archipiélagos urbanos”.

Por otra parte, el espacio urbano y el campo no son dos ámbitos separados. Entre ambos se desarrollan intercambios, en particular flujos migratorios, económicos, financieros, de información y recursos naturales, como lo demuestran los siguientes ejemplos:

- se producen movimientos migratorios hacia las ciudades, pero también fuera de las ciudades o entre distintas ciudades: la población se desplaza diaria o estacionalmente;
- hay familias que se dividen entre el campo y la ciudad para sacar provecho de ambos medios: los productos agrícolas de las zonas rurales son transportados hacia los mercados urbanos;
- los habitantes de las ciudades intercambian novedades sobre las condiciones de seguridad en la ciudad con los habitantes de sus pueblos de origen y viceversa;
- las ciudades utilizan las zonas rurales adyacentes como receptáculos de los residuos urbanos.

Con frecuencia, como hemos podido comprobar en África, el campo muta como resultado de la expansión urbana. Sus actividades agrícolas se adaptan a nuevas oportunidades y los espacios periurbanos se ruralizan a causa de los desplazados y los migrantes. Estos llevan a sus nuevos hogares su ganado, sus prácticas agrícolas (que deben adaptar a los espacios cerrados) y su estilo de vida. En suma, como escribe el sociólogo Victor Sakagne Tine: “Es preciso desprenderse del sesgo ruralista o de una visión urbano-centrista y repensar la relación entre la ciudad y el campo desde un enfoque integrado y que responda a circunstancias imbricadas”⁸. Esto debería tranquilizar a los actores humanitarios que temen que el hecho de prestar demasiada atención a las personas vulnerables o afectadas por la violencia armada en los medios urbanos afecte la acción humanitaria en los campos olvidados.

7 *Human Security at the Dawn of an Urban Century: Local challenges, Global Perspectives*, Humansecuritycities.org, 2007, p. 10.

8 Victor Sakagne Tine, “Urbain et rural autour de la re-création des ‘écocités’. Les expériences de Mboro et de Darou Khoudoss (Senegal)”, en *ECHOS du COTA, Villes et campagnes*, N° 116, Bruselas, septiembre de 2007, p. 4. Un buen ejemplo de esta imbricación es la ciudad obrera de Mboro, en Senegal, que se sitúa en una importante zona hortícola, pero que también se encuentra cerca de yacimientos de fosfatos.

Una urbanización creciente y descontrolada que interpela a los actores humanitarios

Las estadísticas de ONU-HABITAT hablan por sí mismas⁹: desde 2008, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. Dentro de dos décadas, cerca del 60 por ciento de la población mundial será urbana. Este crecimiento es particularmente más rápido en los países en vías de desarrollo. Si las proyecciones son correctas, más de la mitad de la población africana, hoy mayormente rural, será urbana en 2050. En Asia, la transición urbana será aún más rápida, debido a que, en 2050, el 70 por ciento de la población de China vivirá en ciudades.

El crecimiento de los barrios marginales es particularmente preocupante¹⁰. Allí vive uno de cada tres habitantes del mundo en desarrollo. En 2005, 998 millones de personas residían en los barrios marginales del planeta y se calcula que, en 2020, serán 1.400 millones. El África subsahariana cuenta con el mayor porcentaje de población asentada en barrios marginales en las zonas urbanas¹¹.

El crecimiento de los barrios marginales resulta del espectacular crecimiento demográfico de muchos países en vías de desarrollo. También influyen los desplazamientos poblacionales hacia las ciudades, que obedecen a diversas razones, ya sea a un conflicto armado, la degradación ambiental en las zonas rurales¹² o, simplemente, a la esperanza de vivir un poco mejor. Según el Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), de los 10,5 millones de personas que están bajo su mandato en el mundo, alrededor del 50 por ciento vive en medios urbanos y un tercio, en el campo¹³. Las personas en movimiento llegan a las ciudades sin muchos bienes, en busca de seguridad, empleo o de la asistencia del gobierno u organizaciones humanitarias (siempre y cuando no prefieran mezclarse con la multitud). Sin embargo, en muchos de esos barrios marginales, el acceso al agua potable y a las instalaciones sanitarias es deficiente; además, sus residentes no siempre gozan de un espacio vital suficiente, una vivienda sustentable o un alquiler seguro¹⁴. La población está abandonada a sí misma, en condiciones miserables e insalubres.

Las disparidades sociales y espaciales en las ciudades y entre ciudades son potencialmente explosivas: cualquiera que tenga la oportunidad de viajar a Sudáfrica, Brasil, Colombia, México o Filipinas no dejará de sorprenderse por el contraste entre las casas con piscina y cancha de tenis y las casetas en ruinas o los refugios contruidos con lonas de plástico y chapas. Como explica ONU-HABITAT, estas

9 ONU-HABITAT, *State of the world's cities 2008/2009: Harmonious cities*, Earthscan, Londres, 2008, p. 11.

10 Mike Davis, *Le pire des mondes possibles: De l'explosion urbaine au bidonville global*, La Découverte, París, 2006.

11 ONU-HABITAT, *State of the world's cities 2006/2007: The Millenium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda*, Earthscan, Londres, 2006, p. 18.

12 Erosión o empobrecimiento de los suelos, deforestación, agotamiento de las fuentes de agua, daños en las vías de comunicación que permiten distribuir la producción, etc.

13 ACNUR, *2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, 16 de junio de 2009, p. 2.

14 ONU-HABITAT, *State of the world's cities 2008/2009, op. cit.*, nota 9, p. 92.

desigualdades son socialmente discriminantes y económicamente insostenibles a largo plazo (pero no inevitables)¹⁵.

La estratificación de la sociedad alimenta la inseguridad, que a su vez conduce a dicha estratificación, en una espiral infernal: en los barrios pobres, algunos buscan cierta forma de protección incorporándose a las pandillas, que suelen enfrentarse regularmente con la policía, mientras que otros, en los barrios ricos, cercan sus residencias con altos muros y recurren a guardias o milicias privadas. La presión sobre los gobiernos para garantizar la seguridad de toda la ciudad es menor, en la medida en que las clases pudientes han encontrado otras maneras de protegerse de la delincuencia. A esto se suma el hecho de que la interacción entre los barrios pobres y los barrios ricos es casi inexistente, o sólo se da cuando se producen episodios de violencia.

Por último, algunos barrios de ciertas ciudades se han convertido en zonas de no derecho donde la policía apenas se atreve a aventurarse para restablecer el orden. La población está sometida a la ley de hierro de los grupos armados que controlan dichos barrios. Por ende, la gente que vive allí es estigmatizada y son pocos los que encuentran empleo y respeto fuera de su lugar de residencia.

De ahí a pensar que, en los próximos años, las situaciones de crisis podrían provocar la acción de los organismos humanitarios así como de los organismos para el desarrollo, hay sólo un paso.

Las ciudades, escenarios de formas de violencia armada complejas y mutantes

Tiempo atrás, la ciudad solía considerarse como un refugio. Cercadas por murallas, rodeadas por fosas de agua o accesibles únicamente por un puente levadizo, muchas ciudades antiguas y medievales le dieron a la población una sensación, tal vez ilusoria, de seguridad¹⁶. Si bien, para las poblaciones en movimiento, la ciudad sigue conservando esa imagen de remanso de paz dentro de un mundo difícil, la realidad es más dura. Las ciudades atraen cada vez más a los grupos armados y son el escenario de diversas manifestaciones de violencia, cuyos actores suelen tejer vínculos entre sí. Incluso en los países considerados pacíficos, a veces la intensidad de los enfrentamientos entre pandillas territoriales o entre bandas de narcotraficantes es tal que se plantea la cuestión de si se puede dar a la situación la calificación jurídica de “conflicto armado”.

La presencia de grupos armados organizados en las zonas urbanas y periurbanas

Las ciudades atraen a grupos armados de todo tipo, que por general operan en la clandestinidad. La concentración de riquezas y oportunidades para los

15 Ibid, p. xiii. Las ciudades asiáticas parecen ser, en su conjunto (hay excepciones, como Hong Kong), menos desiguales.

16 Así lo demuestran las murallas del casco antiguo de Jerusalén, Dubrovnik o Carcassonne.

negocios y el comercio constituye un atractivo dentro de una economía globalizada. Las ciudades ofrecen bienes de consumo y mejores servicios (salud, educación) que las zonas rurales. Albergan redes de información y de transporte. Por otra parte, los actos de violencia armada cometidos en una gran ciudad con la intención de sembrar el terror reciben una máxima exposición y llegan a una audiencia internacional, en especial cuando se trata de una capital donde están instalados los medios de comunicación internacionales y las embajadas. Por último, el anonimato de una ciudad permite a los individuos esconderse en medio de una población densa¹⁷ o, por el contrario, en ciertos casos, aparecer en plena luz del día como los interlocutores *de facto* de la comunidad internacional.

No nos apresuremos a concluir que el escenario de los conflictos armados se está desplazando masivamente hacia las ciudades. Los grupos armados son conscientes de que los gobiernos, en particular los servicios de seguridad, pueden tener redes más densas en las zonas urbanas, lo cual hace que estos grupos sólo puedan operar en unidades pequeñas o de forma individual. En el campo o las regiones montañosas, el riesgo de ser detectados es menor porque, para averiguar lo que realmente está sucediendo, el Estado debe controlar físicamente un territorio donde la población está dispersa en aldeas¹⁸.

¿Debemos deducir de esto que la mayor parte de los conflictos armados futuros seguirá desarrollándose de forma masiva en las zonas rurales, entre entidades más o menos constituidas, mientras que las ciudades serán víctimas de una violencia asimétrica esporádica¹⁹? La pregunta merece ser planteada. Por ahora, sólo tenemos una certeza: las fricciones en los espacios cerrados y sobrepoblados pueden dar lugar fácilmente a disturbios alimentados por los portadores de armas presentes en las ciudades.

La complejidad de las formas de violencia

La diversidad de las formas de violencia es impresionante. Sin pretender establecer una lista exhaustiva ni una tipología²⁰, daremos aquí algunos ejemplos, más allá de las clásicas situaciones de conflicto armado:

- insurrecciones sociales y/o políticas;
- protestas del hambre;
- violencia de pandillas territoriales;

17 *Conflict and emergencies in urban areas*, Conferencia en la Webster University, Ginebra, 30 de enero de 2009.

18 Stathis N. Kalyvas, *The logic of Violence in Civil War*, Cambridge University Press, Cambridge, Nueva York, 2006, pp. 133-136.

19 *Ibid.*, p. 38. El autor observa que "...most civil conflicts are fought primarily in rural areas by predominantly peasant armies" y señala que, a pesar de esa observación, la mayor parte de los estudios sobre la violencia de las guerras civiles pertenecen a intelectuales urbanos y, por lo tanto, tienen un enfoque urbano.

20 Referiremos al lector interesado en conocer los diferentes estratos de violencia dentro de una sociedad a tomar conocimiento del modelo ecológico de la violencia de la OMS, que distingue la violencia dirigida contra sí mismo, la violencia interpersonal (dentro de la familia o la comunidad) y la violencia colectiva, social, política o económica: Organización Mundial de la Salud, *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Ginebra, 2002, p. 4.

- violencia xenófoba contra los inmigrantes;
- violencia identitaria entre comunidades étnicas o religiosas;
- violencia vinculada a la delincuencia: tráfico de drogas, contrabando de armas, trata de personas, etc.;
- terrorismo.

La policía no siempre cuenta con la formación y el equipamiento adecuados para mantener el orden y, a veces, ejerce un uso excesivo de la fuerza. Lo mismo ocurre con las milicias armadas y las organizaciones de defensa comunitaria, que se forman para reprimir a los manifestantes en el contexto de una seguridad pública ineficaz.

En ocasiones —no siempre—, existen vínculos entre las diferentes manifestaciones de violencia.

En primer lugar, los diferentes portadores de armas que cometen actos de violencia pueden colaborar para aumentar la eficacia. Algunos proporcionarán armas; otros, documentos falsos o información, escondites, empleos clandestinos o sicarios, que harán el trabajo sucio.

En segundo lugar, una forma de violencia puede alimentar otra, dándose un fenómeno de vasos comunicantes. Cuando las víctimas de la violencia son inmigrantes, el caos provocado por los disturbios y su huida desesperada puede dar a los grupos criminales la posibilidad de saquear, violar y a veces matar. Cuando culmina un conflicto armado, las armas de los combatientes son recicladas en los países vecinos donde el crimen está en aumento. Finalmente, en un plano más individual, ¿acaso los fenómenos de violencia colectiva no conducen a veces a un aumento de la violencia doméstica?

Por último, la violencia muta constantemente. Así pues, una forma de violencia llamada “política” puede mezclarse con la delincuencia común: por ejemplo, el tráfico de drogas o el saqueo de los recursos naturales contribuirá a comprar armas o a financiar la corrupción, lo cual influirá en el curso de la vida política, pero también podrá proporcionar al combatiente un estilo de vida que vaciará de sentido sus motivaciones originales y reforzará su gusto por el lucro. ¿Se trata de una problemática típicamente urbana? Creemos que no. Sin embargo, la ciudad es el escenario de la globalización, cuyos flujos (finanzas, comercio, transporte, comunicación, etc.) favorecen tanto algunos progresos para la humanidad como la delincuencia transnacional²¹.

No es necesario aclarar que la dificultad para distinguir una violencia de carácter político de una violencia puramente criminal —si bien todas las víctimas deberían recibir asistencia— no facilita la tarea de los actores humanitarios cuando, en función de sus respectivos cometidos, deben determinar a quiénes beneficiar con los limitados recursos de que disponen.

21 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Crime and Instability: Case studies of transnational threats*, febrero de 2010.

Una violencia en tiempo de paz de intensidad similar a la de un conflicto armado

La intensidad de la violencia ejercida por los grupos armados organizados en algunas ciudades de países considerados en paz es alarmante. Los enfrentamientos entre los grupos armados organizados (pandillas, narcotraficantes) por el control de los recursos económicos, como la comercialización de la droga y las armas de fuego, pueden causar un número de muertos a veces superior al de un conflicto armado. En su libro sobre los niños de la droga, Luke Dowdney se pregunta si la violencia en las favelas de Río de Janeiro no equivale a la de un conflicto armado. “A nivel superficial, existen similitudes: hay facciones armadas, con armas militares, que controlan territorios, personas y/o recursos dentro de las favelas y operan dentro de una estructura de mando²².” El autor se pregunta por la aplicabilidad del derecho internacional humanitario a situaciones de ese tipo en medios urbanos. Su conclusión plantea un dilema jurídico que analizaremos más adelante en este artículo.

La vulnerabilidad de los más pobres y los recién llegados en las zonas urbanas

Antes de examinar los desafíos de la acción humanitaria en los medios urbanos, recordemos un elemento básico: la pobreza de algunos individuos o comunidades en las zonas urbanas y el desamparo de quienes, desarraigados de sus campos, se encuentran en un entorno que les resulta desconocido. Las diversas manifestaciones de la violencia armada descritas anteriormente afectan de lleno a estas poblaciones: tiroteos, asesinatos, secuestros, abusos sexuales, reclutamiento de niños, extorsiones, robos, etc.

Como señala Fabien Pouille²³, un agrónomo del CICR, es un error creer que los hogares más pobres se encuentran en áreas rurales, porque, si bien es cierto que estos cuentan en promedio con menores ingresos que los hogares urbanos, no tienen el mismo nivel de gastos²⁴. No sólo el costo de vida es mayor en la ciudad, sino que además las personas que viven en los barrios marginales pagan a veces más caro su vivienda y los servicios que las personas que viven en barrios más acomodados. De este modo, el precio del alquiler por metro cuadrado puede ser mayor en un barrio pobre que en una zona residencial. El precio del agua oscila y está sometido a la ley de la oferta y la demanda. Según un artículo publicado

22 Luke Dowdney, *op. cit.*, nota 1, p. 10. Traducción del CICR.

23 Agradecemos a Fabien Pouille y a todo el equipo de agrónomos del CICR reunidos en Nairobi, así como también a Nicolas Fleury, responsable de los proyectos de iniciativas microeconómicas del CICR, por ayudarnos a comprender la vulnerabilidad de la población urbana, de los microproyectos generadores de ingresos y de la agricultura urbana.

24 Las zonas rurales son heterogéneas y es un estereotipo considerarlas como más desfavorecidas. La pobreza y la opulencia pueden coexistir en función de los recursos y la redistribución de las riquezas. Por una parte, algunas zonas rurales tienen importantes fuentes de ingresos, como cuando poseen grandes establecimientos ganaderos, plantaciones de plátano o explotaciones industriales de café, aceite de palma o caucho. Por otra parte, dentro de una misma región pueden mezclarse diferentes sociedades, agrícolas y de pastoreo, más o menos ricas, dependiendo de las circunstancias.

por la Fundación para la Investigación Estratégica de París, “en 2002, en Nairobi, los vendedores ambulantes quintuplicaron el precio del bidón de agua porque las cañerías de agua se habían secado, obligando a los más pobres a recurrir a otras fuentes de aprovisionamiento, que muchas veces no eran potables (como ríos o embalses)²⁵”.

En promedio, de acuerdo con las conclusiones de los especialistas del CICR, los pobres que residen en medios urbanos tienen que gastar un 60 por ciento de sus ingresos en alimentación. Dependen de un solo ingreso monetario para pagar todos o la mayor parte de sus alimentos. Por tanto, son especialmente vulnerables a golpes tales como un aumento brutal de los precios de los productos alimenticios (cereales), que son mayormente importados en los países que no los producen. Dicho esto, los habitantes de las ciudades pueden desarrollar todo tipo de actividades informales para salir de un mal momento. En ese sentido, tal vez tienen más posibilidades que los habitantes de las zonas rurales.

Por su parte, los recién llegados a las zonas urbanas —solicitantes de asilo, refugiados, desplazados e inmigrantes— no siempre poseen las habilidades necesarias para sobrevivir adecuadamente en un entorno que les es ajeno. Si bien algunos de ellos tienen familiares o miembros de sus respectivas comunidades en la ciudad donde se instalan, no es habitual que puedan contar con una verdadera red de solidaridad que los apoye, aun cuando en algunas ciudades reciben ayuda de asociaciones de la sociedad civil. Pueden tener problemas logísticos para llegar a las oficinas donde solicitar ayuda, sobre todo cuando éstas se encuentran en barrios alejados, y no siempre cuentan con la documentación necesaria para hacer valer sus derechos.

Los inmigrantes en situaciones de irregularidad son especialmente vulnerables: excluidos del mercado laboral formal, viven con miedo a ser arrestados. En muchos países, no tienen acceso a ningún tipo de asistencia alimentaria o médica. Asimismo, es común que tengan mucha reticencia a dar a conocer su identidad, y a veces se autoexcluyen de las redes de ayuda mutua. Los niños, por su parte, a veces son obligados a trabajar antes que a ir a la escuela o se ven forzados a dejarla por la irregularidad de su situación. Y los que tienen la suerte de acceder a la educación suelen ser objeto de bromas que generan un verdadero sufrimiento psicológico.

La población residente sufre las consecuencias de esa situación. Los servicios sociales están sobrecargados y la calidad de lo que ofrecen está en decadencia. Frente a crecimientos demográficos anuales consecuentes y repetidos, ¿cómo esperar que las autoridades de las ciudades, que por lo general no cuentan con los recursos adecuados (y a veces alcanzadas por la corrupción), puedan adaptar en lo inmediato su oferta en materia de escuelas, estructuras de salud, suministro de energía y agua potable, recolección de residuos y vías de comunicación? El medio ambiente se deteriora, entre otros motivos, debido a la incapacidad de la ciudad para reciclar el exceso de residuos que produce. En ese contexto, el suministro de

25 Mathieu Merino, *L'insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Nota 02/09, junio de 2009, p. 5.

agua se convierte en un desafío central²⁶. El mercado laboral se satura, entonces, de candidatos dispuestos a aceptar cualquier tipo de condiciones para obtener un ingreso regular, mientras que la economía a largo plazo se ve perturbada.

En consecuencia, la población residente suele alimentar reacciones xenófobas, cuando no intenta expulsar a los recién llegados, sacar provecho de su vulnerabilidad para explotarlos o cometer actos de violencia en su contra. Los más desfavorecidos se ven particularmente expuestos a ese tipo de prácticas.

Los desafíos que enfrentan los actores humanitarios en las zonas urbanas

En este apartado nos centraremos en tres desafíos: la identificación de los beneficiarios y sus necesidades, el alcance y la complejidad de los problemas a los que hay que responder y la colaboración con otros actores.

Identificar los beneficiarios y sus necesidades

La evaluación de las necesidades no difiere en la ciudad o en el campo, lo que varía son los indicadores: en el campo, el actor humanitario deberá evaluar, por ejemplo, el ganado y los cultivos, mientras que en la ciudad intentará conocer los gastos que permiten acceder a una vivienda, a la alimentación y a los servicios. Este último indicador es menos tangible, menos verificable objetivamente, hay un mayor margen de error en la evaluación del grado de pobreza y desamparo del hogar o el individuo.

La identificación de los beneficiarios resulta compleja por una combinación de factores.

- Una primera dificultad es la masa de personas con necesidades. ¿Cómo identificar en comunidades urbanas crónicamente pobres, donde el desamparo está tan extendido, a las familias o los individuos a los que se debe prestar asistencia (en función del cometido de la organización)? ¿Cómo identificar a las personas más vulnerables, cuya situación ha alcanzado un punto de quiebre que los hará tambalear, de producirse una crisis?
- Un segundo desafío es la movilidad de las personas. Esta puede estar determinada por la búsqueda de una mayor seguridad en otro barrio de la ciudad o también puede estar generada por la búsqueda de mejores oportunidades económicas en otro barrio o en otra ciudad o por la acumulación de varios empleos en diferentes horarios del día en lugares de trabajo

26 “Las dificultades en el suministro de agua potable se convertirán en un problema central para algunas megalópolis, como Johannesburgo, donde en la actualidad el gobierno se ve obligado a ir a buscar agua a más de 500 km. En Bangkok, el agua salada está comenzando a penetrar en las napas freáticas. Y los cimientos de México se están hundiendo porque la ciudad extrajo demasiada agua de las reservas subterráneas”. Gobierno francés, Ministerio de Defensa, Delegación de Asuntos Estratégicos, *Prospective géostratégique à l’horizon des trente prochaines années*, 2008, p. 164. Disponible en: http://www.defense.gouv.fr/das/prospective_de_defense/seminaires_prospective/rapport_de_prospective_geostrategique_du_ministere_de_la_defense_2e_edition, (consultado el 4 de marzo de 2010).

dispersos por la ciudad. Esto requiere una gran vigilancia por parte de los actores humanitarios, que corren el riesgo de no llegar hasta algunas personas en dificultades o de registrar varias veces los datos de las mismas personas.

- Algunos beneficiarios potenciales pueden optar por ocultarse, como por ejemplo los inmigrantes ilegales, que temen ser deportados por la fuerza o detenidos. Llamar la atención sobre ellos mediante un registro podría ponerlos en peligro. En un pueblo, son pocas las personas que escapan a la atención de sus vecinos.
- Por último, en la ciudad, las personas se conocen menos entre sí que en el campo, donde una personalidad (el alcalde, el veterinario, la autoridad religiosa) puede indicar a los actores humanitarios cuáles son los hogares con dificultades y establecer una lista que luego habrá que verificar.

Siempre es delicado elegir a quién beneficiar en situaciones de emergencia. Por lo general, el actor humanitario no puede asistir a toda la población de una ciudad importante y si distribuye socorros con un camión, debe ser muy organizado para evitar que la situación degene.

La magnitud y la complejidad de los problemas a los que hay que responder

Es un mito creer que una acción de asistencia siempre es más compleja en la ciudad que en áreas rurales. En primer lugar, la concentración de la población es una ventaja: en la ciudad, la población está agrupada y una sola acción puede tener efectos sobre muchas personas. Un delegado del CICR nos decía que alimentar a miles de personas diariamente en Sarajevo había resultado más fácil que hacer lo mismo en los pueblos aislados de las zonas de conflicto en África. En segundo lugar, en la ciudad hay servicios disponibles, con frecuencia de buena calidad, de modo que la atención de los heridos y los enfermos se ve facilitada en las zonas urbanas por la presencia de estructuras hospitalarias (cuando se puede acceder a ellas). Por último, la vida asociativa es más rica en la ciudad que en el campo y ofrece albergues y fuentes útiles de información, aun cuando las comunidades de base sólo suelen tener una visión parcial de las personas vulnerables (tal vez conocen bien a la población de su barrio, pero no a la de los barrios vecinos, o sólo conocen a la población con la que trabajan, como los huérfanos o las personas mayores que frecuentan su lugar de culto).

Los verdaderos desafíos son de otro orden.

- Con frecuencia, se debe intervenir sobre sistemas (por ejemplo, el sistema de agua) y los riesgos son mayores cuanto más numerosa es la población de beneficiarios. Así pues, un error puede tener consecuencias fatales para miles de personas.
- Las estructuras existentes, los procesos y los sistemas son complejos, están interrelacionados y manejarlos requiere conocimientos técnicos que no siempre están disponibles.

- De modo aún más concreto, el carácter construido de la ciudad y la magnitud de los programas que hay que implementar engendra problemas logísticos. Cuando se produce una catástrofe natural (un terremoto, por ejemplo), la remoción de escombros y piedras es un problema importante. La magnitud de la tarea puede requerir el uso de la logística de otros, como por ejemplo los transportes locales, algo a lo que los actores humanitarios no siempre están acostumbrados.

Colaborar con otros actores

En un interesante artículo que resume las tareas de un equipo del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Agencias (IASC), Roger Zetter y George Deikun señalan que puede haber carencias en materia de gobernanza (*governance gaps*) en las zonas urbanas: “El personal gubernamental urbano puede haberse visto afectado por desastres naturales, haber huido de un conflicto armado o estar involucrado en la violencia urbana. Algunos recursos administrativos vitales, como los registros inmobiliarios, los mapas y el material de oficina pueden haber quedado destruidos...”²⁷. En determinadas circunstancias, puede resultar difícil encontrar socios locales con quienes colaborar, debido a su ausencia o a la escasez de los recursos disponibles.

Sin embargo, exceptuando circunstancias especiales, se impone una dinámica colaborativa, sólo por la propia magnitud de las necesidades. Dicha dinámica debe llevarse a cabo junto con los gobiernos nacionales, locales y municipales, otras organizaciones humanitarias, de desarrollo y defensa de los derechos humanos, el sector privado, el ámbito académico, las organizaciones religiosas y otras, en el marco de un enfoque participativo. La XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja²⁸ ha promovido esa dinámica colaborativa y ha alentado a todos los componentes del Movimiento (CICR, Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y su Federación Internacional), al igual que a los Estados, a pensar y a actuar de manera solidaria. A esta altura, es innegable la importancia de las organizaciones de base, que conocen bien el medio donde intervienen, son capaces de identificar rápidamente las señales que anuncian una crisis y enfrentar de forma sostenida los problemas humanitarios de los medios urbanos.

Dicho esto, ¿dónde se encuentran los desafíos? Mencionaremos dos. Por un lado, quien dice “colaboración” dice, por ejemplo, “intercambiar información y

27 Roger Zetter y George Deikun, “Meeting humanitarian challenges in urban areas”, en *Forced Migration Review*, N.º 34, febrero de 2010, p. 6. Este grupo de trabajo llamada “Meeting humanitarian Challenges in Urban Areas” (MHCUA), donde colabora la autora de este artículo, está conducida por ONU-HABITAT.

28 Comité Internacional de la Cruz Roja y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *La nécessité d'une action basée sur la collaboration et de partenariats entre les États, les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'autres acteurs en réponse aux défis humanitaires de préoccupation commune (objectif 1)*, documento de referencia disponible en: [http://www.icrc.ch/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/30-international-conference-working-documents-121007/\\$File/30IC_5-1_Obj1_ChallengesBackground_FRA_FINAL.pdf](http://www.icrc.ch/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/30-international-conference-working-documents-121007/$File/30IC_5-1_Obj1_ChallengesBackground_FRA_FINAL.pdf) (consultado el 8 de marzo de 2010).

experiencias, estrategias de entrega de programas a sus colaboradores, compartir prácticas de capacitación con estos últimos en áreas técnicas (ganadería, agricultura, nutrición, agua, vivienda, etc.). Pero los distintos organismos tienen cometidos, fondos, políticas, culturas y horizontes temporales diferentes. Por otro lado, en las mentalidades sigue existiendo, aun en las de los donantes, una línea de separación entre urgencia y desarrollo, aunque ya hace tiempo que se ha demostrado que estas dos formas de ayuda no siempre son secuenciales y deben estar mejor articuladas.

La asistencia en las zonas urbanas: enfoques que respetan la dignidad de los más pobres

La experiencia del CICR, que suele intervenir en situaciones de transición entre un conflicto armado y la paz²⁹, muestra el interés de tres modos de acción originales en las zonas urbanas, que resultan ejemplares por el respeto hacia los beneficiarios: los microproyectos para generar ingresos, las ayudas en efectivo o cupones y la agricultura urbana.

Microproyectos para generar ingresos

Los mecanismos de respuesta clásicos en las zonas rurales no siempre se adaptan al medio urbano. Mientras que en el campo el 80 por ciento de la población vive de la actividad agrícola y puede mejorar su calidad de vida gracias a un proyecto agrónomo (por ejemplo, construyendo invernaderos para producir hortalizas) o hídrico (rehabilitando canales de irrigación o pozos), en la ciudad no alcanza con tener un enfoque sectorial basado en un solo sector económico debido a la diversidad profesional.

Ello explica el creciente interés —cuando la economía local no se ha visto demasiado afectada— por iniciativas microeconómicas limitadas en el tiempo que apuntan a reforzar de modo sustentable la producción de ingresos en hogares y comunidades. El CICR, por su parte, ha implementado este tipo de programas en Belgrado y en ciudades de Chechenia y el norte de Irak (Erbil, Suleymaniya)³⁰. Se trata de intervenciones de producción, muy individualizadas, que se centran en las necesidades de la familia beneficiaria: por ejemplo, dos carpinteros pueden tener necesidades diferentes, uno necesita asistencia técnica y herramientas y el otro, capacitación. El CICR pregunta a cada beneficiario cuáles son sus necesidades y qué ayuda creen que les sería útil para retomar una actividad comercial, evalúa los recursos con los que ya cuentan y les proporciona la asistencia que considera adecuada, en efectivo o en especie. Los pagos pueden realizarse a través de instituciones financieras (bancos o correos). Durante seis meses, el CICR hace un seguimiento del proyecto y, de ser necesario, provee su experiencia o la asistencia técnica necesaria para que

29 Marion Harroff-Tavel, “¿Cuándo acaba una guerra? La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja cuando las armas enmudecen”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 851, 85, septiembre de 2003, disponible en www.cicr.org/spa.

30 International Committee of the Red Cross, *Micro-economic initiatives handbook*, Ginebra, julio de 2009, p. 155. Disponible en: [http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0968/\\$File/ICRC_002_0968.PDF](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0968/$File/ICRC_002_0968.PDF) (consultado el 5 de marzo de 2010).

realizarlo con éxito (por ejemplo, para llevar la contabilidad). En otras palabras, el plomero, el carpintero o el albañil deberían poder reiniciar una actividad lucrativa.

El problema radica en que, a veces, algunos actores humanitarios son reticentes a implementar este tipo de programas. En efecto, las iniciativas microeconómicas sólo llegan a un número limitado de hogares y exigen un seguimiento. Además, no tienen gran visibilidad. Pero ¿acaso su gran ventaja no es que los hogares recuperen la dignidad de poder mantenerse por sus propios medios, de manera sostenible, sin tener la sensación de estar siendo asistidos? Además, el actor humanitario puede ser muy preciso a la hora de seleccionar a los beneficiarios cuando se trata de intervenciones tan individualizadas. En Erbil, el CICR ayudó a las personas discapacitadas, mientras que, en el centro y el sur de Irak, brindó este tipo de apoyo a mujeres solteras. Se trata de un apoyo “a medida”, que también pueden proporcionar las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

La ayuda en efectivo o en bonos

Con frecuencia, los actores humanitarios dan una ayuda en especie para compensar lo que las personas afectadas han perdido o para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, las transferencias de efectivo presentan algunas ventajas³¹: los beneficiarios pueden obtener los bienes y los servicios de su elección directamente en los mercados locales. A menudo, este tipo de respuesta humanitaria puede implementarse con más rapidez que las distribuciones de socorros (con las que se puede combinar). Por último, en las zonas urbanas, y debido a la densidad de la población, la asistencia humanitaria en forma de distribución de productos puede dar lugar a actos de violencia o disturbios cuando las personas se encuentran en una situación crítica³².

Existe una forma particular de transferencia de efectivo que consiste en un sistema de cupones: en Cisjordania y Bogotá, el CICR distribuyó cupones (*urban vouchers*) a los beneficiarios, que podían obtener los productos que necesitaban en ciertas tiendas específicas. Este sistema es más difícil de administrar que las donaciones, ya que las tiendas deben aceptar llevar una contabilidad separada y luego el CICR les devuelve el monto correspondiente.

La agricultura urbana

La extrema pobreza que hemos descrito y que afecta a gran parte de la población urbana ya ha llevado a muchos habitantes de las ciudades a practicar la agricultura urbana. Los actores humanitarios externos tienen mucho que aprender de ellos.

31 International Red Cross and Red Crescent Movement, *Guidelines for cash transfer programming*, ICRC and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007. Disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/pubs/disasters/cash-guidelines-en.pdf> (consultado el 5 de marzo de 2010).

32 Es más fácil optar por prestar asistencia sólo a algunas aldeas rurales, puesto que estas se encuentran dispersas, que limitarse a otorgar una ayuda a un barrio o un conjunto de calles en una ciudad, donde la población está concentrada y se hace difícil elegir.

Dado que el espacio disponible para los cultivos es muy limitado en las zonas urbanas, las actividades agrícolas se limitan a: huertos, producción de hongos, ganadería, estanques piscícolas. Como pudimos observar en Nairobi, las familias que se dedican a estas actividades en zonas urbanas y periurbanas dan muestras de un gran ingenio. Explotan cada espacio entre las casas, construyen jardines o corrales para aves apilados, rellenan con tierra bolsas de plástico agujereadas con una técnica que permite que las plantas se desarrollen en la verticalidad de las bolsas. Algunos separan los residuos para recuperar el plástico con fines industriales, el papel y el cartón para fabricar ladrillos de calefacción y los residuos orgánicos como fertilizantes. Los agrónomos del CICR calculan que entre el 15 y el 20 por ciento de los alimentos producidos en todo el mundo proviene de las zonas urbanas³³.

El desarrollo de la agricultura urbana presenta muchas ventajas: al ser practicada por todas las clases socioeconómicas urbanas, y dado que cada una se diferencia por su nivel de inversión financiera, esta práctica permite que las capas más desfavorecidas de la población urbana, así como los inmigrantes o los desplazados recién llegados, completen la cantidad de comida que pueden comprar y mejoren la calidad de ésta. La agricultura ofrece oportunidades de empleo a las mujeres y los jóvenes (quienes, por ejemplo, comercializan el forraje fresco). Varias de las mujeres entrevistadas mencionaron el placer y el orgullo que les da cultivar la tierra —aunque es una actividad exigente—, puesto que les recuerda la vida en sus pueblos de origen y les permite tener cerca de ellas a sus hijos pequeños, exponiéndolos menos a los peligros de la calle. Por último, y esto merece ser subrayado, la agricultura urbana protege el medio ambiente: contribuye al reciclado de residuos y tiene una influencia positiva en el microclima de la ciudad.

Entonces, ¿cuáles son los desafíos de la agricultura urbana? Algunos tienen que ver con el mundo político, otros con los habitantes de las ciudades que practican la agricultura.

Por un lado, hay que convencer mediante la observación y los trabajos de investigación a los políticos y los servicios técnicos del Estado, a veces escépticos, de que la agricultura urbana tiene méritos y debe ser autorizada. Para ello, es preciso continuar recabando información sobre los siguientes temas: ¿la agricultura urbana presenta riesgos para la salud? Si es así, ¿cuáles son y cómo prevenirlos? ¿Cuáles son los criterios por seguir en la cría de animales y la gestión de los residuos? En efecto, algunos señalan que quienes practican la agricultura periurbana con frecuencia carecen de recursos para cultivar la tierra y, por lo tanto, la practican en zonas pantanosas o insalubres. Además, la presencia de animales en las zonas densamente pobladas podría contribuir a la propagación de enfermedades, cuyo origen se atribuiría rápidamente al chivo expiatorio más habitual: los inmigrantes. Para responder a estos desafíos, las organizaciones humanitarias pueden contribuir a tomar conciencia de la necesidad de una legislación y de directivas por parte de los servicios técnicos del gobierno, a fin de que la agricultura y la ganadería practicadas por los habitantes de las ciudades cumplan con la legislación y respeten un

33 2009 *Agro workshop: Food production in Urban and Peri-urban areas*, Nairobi, 28 de septiembre-2 de octubre de 2009. Seminario a cargo de Fabien Pouille y Bruno Mesureur, agrónomos de Ginebra y Nairobi.

marco preestablecido. También pueden recordar que existen soluciones técnicas para algunos de los problemas mencionados.

Por otro lado, está el desafío de ayudar a quienes practican la agricultura urbana a superar los obstáculos que van encontrando en su camino. Entre ellos, mencionemos la incertidumbre sobre la propiedad de la tierra y el acceso a los mercados. Por un lado, en el espacio construido de una ciudad, la tierra es algo codiciado. Se generan querellas cuando varias personas presentan títulos de propiedad de la misma tierra, en base a diferentes regímenes jurídicos. Los habitantes de las ciudades también temen practicar la agricultura en tierras donde corren el riesgo de ser expulsados o tienen miedo de que los echen de espacios cultivados que se han vuelto rentables y de los que quieren apropiarse las élites o los soldados “que lucharon por ellos”. Por otra parte, en las ciudades afectadas por un conflicto o en situaciones de posconflicto, si bien las diferentes etapas del proceso de la alimentación —producción, transporte y acceso a los mercados— se ven afectadas, la comercialización de los productos es aleatoria. Una entidad humanitaria puede llamar la atención de las partes en conflicto o de las autoridades competentes sobre los efectos humanitarios de algunos de esos problemas, con la cautela y a veces la reserva que requiere el carácter político de muchas de estas controversias.

Respetar los derechos individuales: el desafío de la protección³⁴

Como hemos visto, la violencia armada en los medios urbanos plantea problemas específicos. ¿Qué sucede con la respuesta humanitaria? Según los delegados del CICR entrevistados, lograr que se respeten los derechos de las personas en las zonas rurales o urbanas no plantea a primera vista problemas fundamentalmente diferentes en términos de metodología. Procederán de la misma manera: recabarán información acerca de los abusos cometidos, determinarán si esos abusos violaron normas pertinentes del derecho internacional y luego llevarán a cabo gestiones confidenciales ante las autoridades de hecho o de derecho para que cesen las violaciones identificadas. Por último, realizarán un seguimiento de la situación humanitaria de las personas protegidas. Las instrucciones proporcionadas a los delegados no establecen una distinción entre zonas rurales y zonas urbanas. Lo más que puede decirse respecto de su aplicación es que, gracias a la proximidad de las personas afectadas y al apoyo de la sociedad civil, es más fácil obtener información de calidad y verificarla en medios urbanos que en los pueblos aislados en el campo, donde a veces circulan rumores cuya veracidad habrá que comprobar. ¿Quizá harían falta herramientas específicas para el contexto urbano? Es una cuestión que actualmente está explorando el grupo de trabajo “*Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas*” del antes mencionado IASC³⁵.

34 La protección comprende todas las actividades que tienen como objetivo hacer que se respeten plenamente los derechos del individuo, de acuerdo a la letra y el espíritu de los ordenamientos jurídicos pertinentes, en particular los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados.

35 V. nota 27 *supra*.

Un proyecto piloto

Vale la pena mencionar aquí una experiencia que está realizando actualmente el CICR en un país que no está en conflicto, Brasil. El CICR ha puesto en marcha en Río de Janeiro un proyecto piloto de cinco años cuyo propósito es proteger a las personas más vulnerables afectadas por la violencia, es decir, las comunidades que residen en siete favelas donde se concentran más de 600.000 habitantes, prestando especial atención a la juventud y a la población carcelaria, que es un componente esencial de la dinámica de la violencia armada. El CICR desarrolla actividades en los sectores más desfavorecidos de esas favelas, con poco acceso a los servicios del Estado, donde viven residentes, marginados, que suelen estar en una situación irregular. A través de un enfoque participativo, que asocia a los residentes en algunos de sus programas, en especial los de promoción de la salud, el CICR se propone desarrollar en esas comunidades las capacidades necesarias para protegerse de las consecuencias de la violencia. El objetivo es que con el tiempo puedan hacerse cargo de sí mismas y acceder de manera sostenida a los servicios públicos y los organismos no gubernamentales que puedan ayudarlos.

La primera pregunta que nos surge es la siguiente: ¿por qué el CICR interviene en un país en paz? Tal vez porque, como el cometido del CICR y su interés central por los conflictos armados son claros, puede permitirse explorar situaciones que se ubican en los márgenes de dicho cometido, pero frente a las cuales tiene motivos para apelar al derecho de iniciativa humanitaria, que se le reconoce de manera universal³⁶. Al no salirse del marco que le fue trazado por la comunidad internacional, el CICR sería irresponsable si no intentara comprender mejor cómo prepararse para los desafíos del futuro. Así pues, debe establecer los criterios de su intervención en ese tipo de situaciones. Al comienzo, pensamos en la existencia de grupos armados organizados que se enfrentan regularmente con otros grupos o fuerzas armadas, el número de personas afectadas, la gravedad de la situación en el plano humanitario, así como también en las competencias específicas y el valor agregado de una institución imparcial, independiente y neutral como el CICR. Las predicciones sobre el desarrollo de una violencia armada crónica, sostenida y asimétrica en los medios urbanos deben impulsar a la institución a evaluar en qué medida su experiencia en conflictos armados, su identidad y su modo de operar pueden ser útiles en situaciones que a veces se parecen a conflictos armados.

36 Según los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, adoptados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja en Ginebra en octubre de 1986 y modificados en 1951 y 2006, artículo 5, apartado 3 y apartado 2. d), adoptados por una Conferencia Internacional en la que participaban los Estados, “el Comité Internacional puede tomar las iniciativas humanitarias que correspondan a su cometido de institución y de intermediario específicamente neutrales e independientes y estudiar las cuestiones cuyo examen incumba a tal institución”. También debe esforzarse por brindar protección y asistencia a las víctimas de lo que los Estatutos califican como “disturbios internos” y sus “consecuencias directas”.

Algunas lecciones operacionales provisorias

Creemos que, de las experiencias y observaciones del CICR en las ciudades propensas a un alto grado de violencia armada, provocada por pandillas territoriales o de traficantes en países en paz, principalmente en América Latina y América Central, se desprenden siete lecciones.

- Probablemente sea presuntuoso querer garantizar de inmediato la protección de las poblaciones. Para trabajar en ambientes peligrosos, hay que lograr una aceptación progresiva, respondiendo a las necesidades de la población con acciones de asistencia que sean visibles y valoradas por ésta, que proporcionen un punto de anclaje (salud, primeros auxilios, agua, higiene, saneamiento, educación, etc.). Las facciones armadas deben recibir favorablemente esos programas de asistencia estructurales. Ahora bien, estas no sólo desconfían de los observadores independientes, sino que siguen sin ver cuál es el beneficio de la intervención de un actor humanitario externo, cuando ellos disponen de medios propios para realizar acciones humanitarias a fin de ganarse la simpatía de la población. Estos programas de asistencia también deberían permitir reducir la exposición a los riesgos de abusos y violencia en una comunidad, dentro de un marco jurídico previamente definido.
- Como señala un experto del CICR, Pierre Gentile³⁷, las preocupaciones en materia de protección, como así también los programas de asistencia, no pueden introducirse abruptamente. Tal vez haya que comenzar por trabajar para proteger la misión médica antes de abordar, de ser necesario, los problemas más delicados, como las fuentes de la radicalización de la juventud, las ejecuciones sumarias o las desapariciones. La confianza se construye y el vínculo entre las actividades de protección y asistencia debe ir sellándose de modo progresivo en base a esta y con total transparencia en cuanto al tipo de actividades que el CICR desea desarrollar.
- Para determinar la naturaleza del diálogo con las personas armadas en las zonas urbanas, el actor humanitario debe esforzarse por determinar con quién está tratando. La frontera entre grupos políticos y criminales no siempre es clara, como hemos visto: los mafiosos formulan reivindicaciones políticas para acceder a las palancas del poder; a veces los partidos políticos desarrollan actividades criminales y las facciones armadas pueden emplear medios criminales para financiar actividades que llaman “políticas”. La conivencia entre el terrorismo y el crimen organizado suele describirse como un fenómeno multifacético³⁸.

No obstante, hay una diferencia entre los grupos que cuestionan la autoridad del Estado y aquellos que quieren tener la libertad de ejercer sus actividades

37 Pierre Gentile es jefe de la unidad de Población Civil del CICR. Estas reflexiones provienen de un documento interno del CICR.

38 Dipak K. Gupta, *Understanding Terrorism and Political Violence. The life cycle of birth, growth, transformation, and demise*, Routledge, Londres y Nueva York, 2008, p. 149.

lucrativas sin interferencias. En el primer caso, es posible entablar un diálogo basado en normas de derecho para reducir la violencia armada en las comunidades. En el segundo caso, la posibilidad de tal diálogo es más limitada, en la medida en que la violencia armada es una forma de intimidación para defender negocios lucrativos. Se trata, pues, de encontrar un terreno para dialogar sobre cuestiones cuya pertinencia el grupo identificará en relación con sus necesidades, o que considerará útil considerar para facilitar su inserción en la comunidad, como por ejemplo el respeto de la misión médica o de infraestructuras de importancia vital para esa comunidad. Por último, el alcance del encuentro, ya sea directo o a través de un intermediario, puede limitarse a reforzar la seguridad de la acción humanitaria.

- Sería útil comprender cuál es la relación entre la situación en los lugares de detención y la violencia que se ejerce fuera de ellos para comprender el posible papel que podría desempeñar el mundo carcelario en los actos de violencia perpetrados en las calles. La labor humanitaria del CICR en las cárceles permitiría dar a conocer la Institución entre los líderes de grupos armados detenidos, que a menudo están en contacto con los miembros de su red en el exterior, lo cual puede contribuir a reforzar la seguridad de la acción humanitaria.
- Conviene evitar pronunciar públicamente opiniones que pudieran afectar la acción humanitaria proyectada. Hay dos escollos que se debe tomar en consideración: por un lado, el temor de las autoridades de que el contacto de los organismos humanitarios con personas armadas consideradas criminales legitime aún más a estas últimas, y por otro, la susceptibilidad de los grupos armados, que esperan que se los respete. El objetivo exclusivamente humanitario al que se apunta debe ser el hilo conductor y el *leitmotiv* de una acción imparcial y apolítica para ayudar a las víctimas de la violencia armada.
- Es preciso trabajar en red, con las comunidades afectadas y la sociedad civil. Mientras que, en las zonas rurales, el CICR trabaja principalmente con representantes comunitarios (por ejemplo, los ancianos), en las zonas urbanas encuentra un rico tejido asociativo que le es menos familiar. Estos resultan ser colaboradores valiosos cuando las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se implantan en esas comunidades.
- Por último, la seguridad sigue siendo la condición *sine qua non* de todas las actividades humanitarias. Si bien el CICR está familiarizado con el diálogo operacional con las fuerzas de seguridad oficiales, el acercamiento a las pandillas, que se lleva a cabo a través de intermediarios, se encuentra en fase de aprendizaje y requiere una gran cautela. En las favelas de Río de Janeiro, las medidas de seguridad incluyen, por ejemplo, la notificación de los viajes, la utilización de radios comunitarias, contactos directos e indirectos con las facciones armadas y el diálogo con el mundo político.

Un dilema jurídico

La violencia armada en las ciudades entre grupos que algunos calificarían de criminales (narcotraficantes, pandillas territoriales, mafias, etc.) o entre éstos y las fuerzas del orden estatales o las milicias privadas plantea problemas jurídicos (y políticos) muy complejos. Ello se evidencia cuando dichos combates enfrentan a grupos involucrados en un enfrentamiento colectivo de gran intensidad, lo cual indica un alto grado de organización. Esto puede medirse en su capacidad para entrenar y equipar a hombres armados, llevar a cabo operaciones militares, transmitir órdenes u ocupar y defender territorios a partir de los cuales se dedican a actividades ilegales. En el plano jurídico, ¿cuáles son las consecuencias de este tipo de situaciones?

Por un lado, si admitimos que la situación puede calificarse de conflicto armado, ¿el derecho internacional humanitario, que regula la conducción de las hostilidades, se adapta a este tipo de enfrentamiento? No olvidemos que se trata de contextos donde quienes portan armas suelen ser adolescentes involucrados en todo tipo de tráfico criminal y donde la policía, encargada de mantener el orden, suele tener mayor participación que las fuerzas armadas. Los redactores de los Convenios de Ginebra, a fines de la Segunda Guerra Mundial, y de sus Protocolos adicionales, después de la descolonización, no tenían en mente este tipo de enfrentamientos.

Por otro lado, si existen dudas sobre la calificación de los combates como conflicto armado, ¿es prudente insistir en que se aplique el derecho internacional humanitario, lo cual implicaría un menor nivel de protección jurídica para las poblaciones civiles afectadas? Las normas de derechos humanos que regulan el uso de la fuerza se aplican en cualquier caso a una situación de violencia urbana en países en paz³⁹.

Integrar a todos en la comunidad para prevenir la violencia

Como decía Mawanda Shaban, miembro de la Comisión de la Juventud de la Cruz Roja de Uganda: “Es evidente que, cuando hablamos de violencia, e incluso cuando hablamos de inmigración, pensamos automáticamente en los jóvenes. Pero me gustaría que examináramos unos segundos las causas de la violencia. Sin lugar a dudas, la principal dificultad es la falta de integración en la sociedad”⁴⁰. No sólo la violencia no es privativa de los adolescentes —si bien suelen ser sus autores, también son sus víctimas—, sino que su integración, al igual que la de las mujeres de los diferentes grupos étnicos o religiosos y de los diversos ámbitos culturales de la comunidad, es una forma muy efectiva de prevenir la violencia.

39 El uso de la fuerza letal debe responder a una exigencia de estricta necesidad desde el punto de vista de los derechos humanos, pero es mucho más aceptado en el derecho internacional humanitario.

40 *Ensemble pour l'humanité, XXXe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, documento preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2007, p. 224.

¿Cómo lograr ese objetivo? Aquí cabe mencionar dos proyectos innovadores⁴¹ que tienen como marco el entorno urbano. Algunas Sociedades Nacionales de América Central y el Caribe⁴² y la Cruz Roja Española han implementado un proyecto de prevención de la violencia juvenil en once municipalidades urbanas y suburbanas (calificadas como “zonas rojas”) en esta región de América. Está dirigido a jóvenes de 14 a 21 años que no participan activamente en la violencia, pero que están cerca de convertirse en miembros de estructuras violentas (pandillas territoriales o “maras”). Si bien se los atrae mediante actividades recreativas (deportes, *pop art* urbano, *hip-hop*, *graffiti*, teatro callejero), el objetivo no es tanto darles una ocupación como generar espacios donde puedan escapar a la segregación, desarrollar un sentimiento de pertenencia a una comunidad y ejercer su capacidad de “liderazgo” en proyectos positivos que atraigan a otros jóvenes en la comunidad. La Cruz Roja Sudafricana también puso en marcha un proyecto de prevención de la violencia basado en el deporte, en este caso el fútbol, en los “townships” de la provincia de Gauteng⁴³. El fútbol es un deporte integrador practicado por todas las clases sociales, que no requiere una inversión financiera por parte de los jugadores y que puede suscitar el entusiasmo que todos conocemos.

¿Qué han aprendido las Sociedades Nacionales de estas iniciativas⁴⁴? En América Central y el Caribe, como la violencia es una realidad dinámica y evolutiva, los criterios para seleccionar a los beneficiarios deben adaptarse. Además, en la medida en que no se trata de rehabilitación, sino de prevención, ninguno de los jóvenes participantes debe estar asociado a una mara o a una pandilla territorial en particular. Una vez seleccionados los grupos destinatarios, se debe compartir con ellos el proceso de búsqueda de fondos para evitar decepciones debidas a expectativas demasiado altas. Llegado el momento, resulta útil comenzar a trabajar con pequeños grupos, donde cada uno comienza expresándose como individuo y luego, gradualmente, se va percibiendo como parte de un todo. Por último, estos programas deben diseñarse en colaboración con otros actores, a fin de mejorar la percepción que los medios masivos de comunicación y las instituciones públicas tienen de los jóvenes⁴⁵. La Cruz Roja Sudafricana también señala la importancia de realizar reuniones periódicas con los representantes de las comunidades para que estos se apropien del proyecto y el valor de las conversaciones con los voluntarios involucrados para apoyar su motivación. Por último, tanto en América como en

41 V. también Michele Poretti, “Preventing children from joining armed groups”, dans *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27, N° 4, ACNUR, Ginebra, 2009, pp. 121-141. Artículo escrito a título personal por un asesor del CICR.

42 Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Haití.

43 Iniciado en 2007 con el apoyo financiero de la delegación del CICR en Pretoria, el proyecto promueve la cultura de la tolerancia, la autodisciplina y el desarrollo personal a través del deporte. En 2009, 140 escuelas y 48 clubes de jóvenes participaron en esta iniciativa.

44 La descripción de estos proyectos y de lo que se ha aprendido de ellos se basa en las respuestas de las Sociedades Nacionales a un cuestionario enviado por el CICR y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en el marco de la preparación de un taller sobre la promoción del respeto de la diversidad y la no discriminación, Nairobi, 2009.

45 Estos actores sociales tienden a estigmatizar el comportamiento de los jóvenes y a reclamar una represión más firme (de “mano dura”), a veces con fines políticos (obtener votos antes de una elección).

África, los Principios Fundamentales de la Cruz Roja Internacional y de la Media Luna Roja⁴⁶ tienen la misma capacidad de federar, por la confianza que inspiran, a voluntarios de todos los horizontes.

Conclusión

La rápida y anárquica urbanización de nuestro planeta, el crecimiento de las disparidades entre los barrios ricos y los barrios marginales, la inseguridad que prevalece en ciertas áreas de no derecho desatendidas por los servicios públicos, la afluencia de refugiados, desplazados e inmigrantes hacia las ciudades, así como también la atracción que estas ejercen sobre los grupos armados, merecen la atención tanto de los actores humanitarios como de los organismos de desarrollo. Estas problemáticas requieren respuestas de largo plazo, pero también acciones preventivas que deben inscribirse bajo el signo de la multidisciplinariedad. Psicólogos, sociólogos, antropólogos, abogados, políticos, urbanistas, geógrafos e historiadores deben unirse para enfrentar estos nuevos desafíos.

Los Estados no pueden pensar en controlar la violencia en las zonas urbanas meramente en términos de seguridad (en particular con fuerzas de seguridad mal equipadas, mal pagas y, en ciertos contextos, amenazadas por la corrupción). Es hora de alejar el debate de su actual enfoque sobre las estrategias de la represión policial⁴⁷. Se debe pensar más bien en las causas subyacentes de los problemas observados: la pobreza, el desempleo, la ausencia de movilidad geográfica de los más desfavorecidos, la falta de acceso a la educación o el fracaso escolar, la fractura de la célula familiar y la disminución de la autoridad paterna. Los jóvenes marginados en sociedades urbanas debilitadas tienen una necesidad de pertenencia y de respeto que la sociedad no les ofrece, pero que las pandillas y otros grupos armados parecen ofrecerles. En un libro dedicado al debate francés sobre la violencia, el sociólogo e historiador Laurent Mucchielli presenta propuestas concretas: hacer hincapié en la lucha contra el racismo, imaginar estructuras barriales para volver a introducir a todos los habitantes de las ciudades dentro del espacio público y, con respecto a la delincuencia, “hablar de ella de otra forma e intentar conocerla mejor⁴⁸”, sabiendo que nuestro saber aún está en sus balbucesos. También escuchar lo que los interesados tienen para decir, cualquiera sea su opinión.

Dejémosle a este autor las palabras finales, que expresan la necesidad de superar las predicciones estadísticas y el miedo al futuro para volver a centrarnos en la condición humana: “El desarrollo de los comportamientos delictivos es una señal de desamparo que debe llevarnos a preguntarnos no sobre la señal en sí, sino sobre el desamparo que esta expresa⁴⁹”; desamparo que, cuando se expresa a través de la violencia, va dejando en su camino cuerpos y vidas quebrados.

46 Es decir: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad.

47 Yves Pedrazzini, *La violence des villes*, Enjeux Planète, Paris, 2005.

48 Laurent Mucchielli, *Violences et insécurité: Fantômes et réalités dans le débat français*, Éditions La Découverte et Syros, Paris, 2002, p. 139.

49 *Op. cit.*, p. 140.

