

Desafíos humanitarios de la urbanización

Raimond Duijsens

Raimond Duijsens es funcionario superior de política en la Cruz Roja Neerlandesa. Anteriormente, mientras desempeñaba diversos cargos en la Federación Internacional, en Ginebra y Nueva York, abordó cuestiones estratégicas y de política. Actualmente, cursa un doctorado con especialización en la vulnerabilidad de los asentamientos informales situados en el sur global y en las oportunidades y limitaciones que afrontan las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja para encarar esa problemática. El autor realiza la investigación para su doctorado con el patrocinio de la Cruz Roja Neerlandesa, en el departamento de Estudios sobre Desastres de la Universidad de Wageningen.

Resumen

En la actualidad, más de mil millones de personas viven en asentamientos informales caracterizados por la vulnerabilidad y la pobreza. Desde varios puntos de vista, la situación “normal” en esos barrios marginales podría clasificarse como “crisis” y los niveles de violencia suelen contribuir a crear situaciones cercanas a un “conflicto armado”. La difícil situación de esas personas atrae la atención de las organizaciones humanitarias, que deberían ampliar su ámbito de actividades para encarar la vulnerabilidad a los desastres y a la violencia como fenómenos complementarios. La aplicación del marco basado en la “seguridad humana” y en los “medios de vida” puede permitirles adoptar un papel proactivo. Sin embargo, la mayor intervención en este ámbito plantea varios desafíos, particularmente para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Un mundo urbano

Hace unos tres años, en 2007, el mundo superó una marca, hecho que, pese a su importancia, pasó mayormente inadvertido: desde aquel momento, por primera vez en la historia, más de la mitad de la población del mundo vive en zonas

urbanas¹. La migración desde las zonas rurales a las urbanas, sumada al crecimiento demográfico natural de la población de las ciudades, constituye una tendencia hacia la urbanización cuyo ritmo se ha acentuado desde entonces. El crecimiento de las ciudades es motorizado básicamente por el desarrollo económico y se caracteriza por el abandono de una economía predominantemente orientada hacia la agricultura en favor de una estructura económica dominada por los diversos sectores de la industria y los servicios, en términos del PIB y de la mano de obra de los países.

Las ciudades son lugares que exhiben elevados niveles de progreso y prosperidad en muchos ámbitos y que ofrecen riqueza y oportunidades a buen número de sus ciudadanos. Sin embargo, también albergan a grupos menos aventajados, cuyas vidas se caracterizan por la pobreza y por la ausencia casi total de oportunidades de mejora. En general, el grado de vulnerabilidad de esos grupos es más elevado porque, a diferencia de los sectores más afluentes, están más expuestos a los riesgos que representan los desastres naturales y las diferentes formas de violencia urbana, los cuales, por otra parte, los afectan en mayor grado. Además, esas vulnerabilidades son crónicas y su severidad es cada vez mayor. Por estas razones, estos grupos preocupan no sólo a las organizaciones humanitarias sino también a los organismos de desarrollo.

El doble rostro de las ciudades

Según las Naciones Unidas, se espera que, en dos décadas, la proporción de la población urbana mundial ascienda al 60%, lo que representa casi 5.000 millones de personas². Este enorme aumento en el nivel de urbanización se refleja con mayor claridad en el crecimiento de las ciudades más populosas. En 1950, sólo una ciudad, Nueva York, podía clasificarse como “megaciudad”, con más de 10 millones de habitantes. Este escenario ha cambiado drásticamente. En 1975, había tres megaciudades en el mundo; en 2000, esta cifra había aumentado a 17, y en 2025 se prevé que haya 26, algunas de las cuales ya habrán alcanzado la categoría de “metaciudad”, con más de 20 millones de habitantes. La distribución geográfica de este aumento ha sido despareja: el análisis detallado revela que el crecimiento en número y en tamaño se concentra casi en su totalidad en el “sur global”. Actualmente (2010), hay 19 megaciudades, de las cuales 13 están situadas en el sur global, en países de África, Asia y América Latina³. A pesar de la enorme magnitud de las cifras, estas ciudades albergan sólo el 4% de la población mundial⁴. Las ciudades

1 ONU-HABITAT, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2006/2007. Los objetivos de desarrollo del Milenio y la sostenibilidad urbana: 30 años de creación del Programa de Hábitat*, ONU-HABITAT/Earthscan, Nairobi, 2006, p. iv.

2 ONU-HABITAT, *Informe global sobre los asentamientos humanos 2007: Elevando la seguridad y la protección urbana*, ONU-HABITAT/Earthscan, Nairobi, 2007, cuadro B2, p. 348.

3 Entre esas trece, figuran ciudades chinas (Beijing y Shanghai). V. ONU-HABITAT, *Estado de las ciudades del mundo 2010/2011: Ciudades para todos — Reducir la Brecha Urbana*, ONU-HABITAT/Earthscan, Nairobi, 2010, pp. 166–176.

4 ONU-HABITAT, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2006/2007*, nota 1 *supra*, p. 6.

pequeñas y medianas, con hasta 5 millones de habitantes, seguirán absorbiendo la mayor parte de la población urbana mundial durante las próximas décadas⁵.

Las oportunidades y el progreso que ofrecen las ciudades atraen a muchas personas que aspiran a cosechar sus beneficios. La perspectiva de una vida mejor y la posibilidad de aprovechar las oportunidades de la ciudad atraen a millones de personas. Las perspectivas económicas constituyen el factor más importante en la migración a las ciudades⁶. En muchos casos, el flujo de población rural a las ciudades se ve estimulado por la grave situación de las zonas rurales, donde la pobreza y la falta de progreso impulsan a los pobladores a abandonar su hábitat. Como en muchos casos son los jóvenes quienes buscan nuevas oportunidades, estas tendencias de expulsión y atracción crean un círculo vicioso que genera privaciones incluso mayores en el ámbito rural. Al mismo tiempo, muchos habitantes urbanos, en su esfuerzo por aprovechar las oportunidades en las ciudades, quedan atrapados en un círculo vicioso de pobreza y vulnerabilidad; en efecto, sus privaciones pueden ser incluso más severas que en las zonas rurales⁷. El contraste entre la riqueza y la pobreza que se observa en las ciudades suele ser considerable y refleja el hecho de que las ciudades no sólo son lugares de progreso sino también de indigencia.

Las ciudades como focos de progreso

Lo que todas las ciudades tienen en común es la concentración de poder. Primero, el poder económico: en comparación con su proporción de la población total del país y de la superficie construida, la contribución de las ciudades al PIB nacional suele ser desproporcionadamente grande. Por ejemplo, en Tailandia, la ciudad de Bangkok aporta más de la tercera parte (36,3%) del PIB del país, si bien contiene sólo el 10% de la población⁸. Quince de las actuales 19 megaciudades del mundo están situadas en zonas costeras o junto a ríos que facilitan el comercio y el transporte⁹. La importante población de las ciudades también representa un mercado de consumo grande y concentrado, con considerables oportunidades de escala. Segundo, las ciudades tienen poder financiero, con sus bancos, empresas de seguros y bolsas de valores. Con el apoyo de sus redes de comunicación, estas ciudades forman centros nodales indispensables para las corrientes financieras internacionales. Tercero, las ciudades tienen poder político: en casi todos los países, las ciudades capitales albergan al gobierno central del Estado, mientras que las otras ciudades importantes suelen ser la sede de los gobiernos subestatales. Por estas

5 Ibid., p. 5.

6 David Satterthwaite, *The Transition to a Predominantly Urban World and its Underpinnings*, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED), Londres, 2007, p. 28.

7 James Rice y Julie Steinkopf Rice, "The concentration of disadvantage and the rise of an urban penalty: urban slum prevalence and the social production of health inequalities in the developing countries", en *International Journal of Health Services*, vol. 39, N.º 4, 2009, pp. 749-770.

8 Shahid Yusuf, Kaoru Nabeshima, *Post-industrial East Asian Cities: Innovation for Growth*, Stanford University Press, Stanford, 2006, p. 75

9 ONU-HABITAT, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2010/2011*, nota 3 *supra*, pp. 166-176.

razones, las protestas masivas y los alzamientos revolucionarios suelen empezar y culminar en las ciudades principales. Por último, las ciudades son el centro de los cambios sociales y culturales. En la esfera social, la oportunidad de gozar de un relativo anonimato y la presencia de personas con actitudes y opiniones similares fuera de los grupos familiares y de las redes sociales tradicionales dan lugar a dinámicas que estimulan expresiones y pensamientos nuevos y modernos. Los artistas y los intelectuales, así como las comunidades gay, casi siempre surgen y prosperan en las ciudades. La presencia de ciudades fuertes y vibrantes es un factor fundamental para el desarrollo económico y social.

Las ciudades como lugares de indigencia

En la mayoría de las ciudades, la imagen del progreso se ve empañada por la presencia y el crecimiento de zonas con altas concentraciones de pobreza e indigencia. La migración rural-urbana está conformada mayormente por personas con bajo nivel de educación y escasos medios económicos. Por ello, es frecuente que esas personas se vean obligadas a vivir en asentamientos informales caracterizados por la falta de infraestructura básica y la ausencia de servicios. Esas zonas urbanas son conspicuas en muchas ciudades del mundo, como se desprende de las diversas referencias que a ellas se hace: las *favelas* brasileñas, el gueto estadounidense, los *shawls* en la India, los *gacekond* en Turquía. Lo que todas estas zonas tienen en común es que concentran la pobreza y la consiguiente vulnerabilidad, y que sus habitantes están expuestos a múltiples riesgos y a situaciones de violencia. Esas zonas se suelen llamar “barriadas”, “barrios marginales” o “tugurios”, sobre todo por referencia a la indigencia que las caracteriza.

Como ejemplo del impresionante crecimiento de las barriadas, cabe señalar que, aproximadamente en la misma época en que el mundo se inclinó hacia la vida urbana, se alcanzó otro hito: en 2007, las Naciones Unidas estimaron que la población de las barriadas había superado los mil millones de personas. Más del 90% de los barrios marginales están situados en el sur global, donde la urbanización prácticamente es sinónimo de crecimiento de las barriadas. Según las previsiones, este fenómeno se acelerará y, en diez años, las ciudades albergarán a 1.400 millones de habitantes de barriadas¹⁰. La presencia y el rápido crecimiento de los barrios marginales demuestran que no se los puede considerar un lamentable producto de la urbanización que desaparecerá a medida que las ciudades evolucionen y los ingresos de sus habitantes mejoren. Por el contrario, es un problema que debe encararse como una cuestión de desarrollo. Este punto de vista se refleja en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo Objetivo 7, Meta 4, es el siguiente: “Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de tugurios”¹¹.

Sin embargo, las cifras relativas al crecimiento deben manejarse con cierta

10 ONU-HABITAT, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2006/2007*, nota 1 *supra*, p. 13.

11 Objetivos de Desarrollo del Milenio, Objetivo 7, Meta 4, disponible en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/> (consultado el 29 de julio de 2011).

cautela. Las Naciones Unidas definen un hogar de barrio marginal como un grupo de individuos que viven bajo el mismo techo, en una zona urbana, y que carecen de una o más de las siguientes condiciones: vivienda duradera, suficiente superficie habitable, acceso al agua potable y al saneamiento, y tenencia segura¹². Aunque estas condiciones constituyen indicaciones generales, su interpretación cultural y normativa puede variar en función del país y la población de que se trate. La clasificación de una inundación urbana varía ampliamente: unas pocas pulgadas de agua pueden ser consideradas como una molestia en un país en desarrollo (aunque afecten las actividades socioeconómicas), y como un desastre en un país desarrollado. Por ello, hay muchas formas de interpretar la noción de “zona de riesgo”.

Sin embargo, es evidente que los habitantes de barriadas conforman la parte más pobre de las ciudades, donde sus vulnerabilidades y capacidades están expuestas a riesgos de desastres con mayor frecuencia e intensidad, y donde se experimenta un mayor grado de violencia y de inseguridad que en las partes más afluentes de las ciudades. Como lugares donde el nivel de indigencia es mayor, las barriadas de las grandes ciudades del sur global merecen recibir más atención tanto por parte de las organizaciones humanitarias como de las organizaciones de desarrollo, porque la difuminación de la línea divisoria que las separa permite elaborar nuevas interpretaciones acerca de los elementos que constituyen una crisis. En vista de su gran concentración de población y teniendo en cuenta los círculos viciosos de la pobreza, la marginalización y la vulnerabilidad, para alcanzar muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es indispensable centrar la atención en las ciudades en rápido crecimiento situadas en el sur global.

Las funciones de las barriadas

Pese a las vulnerabilidades descritas en los párrafos precedentes, que se correlacionan e interrelacionan con la pobreza, las barriadas también cumplen importantes funciones para las ciudades y, más aún, para el progreso económico y la estabilidad social de los países. Ofrecen alojamiento para la mano de obra de bajo costo: el desarrollo económico y el crecimiento de las barriadas se refuerzan entre sí. Además, la conformación de los barrios marginales, que suelen reflejar el origen étnico, religioso y/o cultural de sus habitantes, crea una red que, tanto en circunstancias normales como en tiempo de crisis, absorben la llegada de migrantes¹³ y los movimientos masivos de personas desplazadas, para quienes la ciudad funciona como refugio¹⁴. Según el ACNUR, el 50% de los casi 10,5 millones de refugiados

12 ONU-HABITAT, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2006/2007*, nota 1 supra, p. 21.

13 Vedia Dökmeci, Gulsun Saglamer, Attila Dikbas y Nevnihal Erdogan, “Socioenvironmental determinants of social interactions in a squatter settlement in Istanbul”, en *Journal of Architectural and Planning Research*, vol. 13, N.º 4, 1996, pp. 329–336.

14 Los ejemplos de Somalia (v. ONU-HABITAT, “Emergency assistance for resettlement of returnees and IDPs”, disponible en: <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=7156&catid=334&typeid=13&subMenuId=0> (consultado el 30 de junio de 2010)) y Pakistán (v. Adeel Pathan, “Complete shutter down against IDPs influx into Sindh”, en *The News International*, 24 de mayo de 2009, disponible en: http://www.thenews.com.pk/daily_detail.asp?id=179180 (consultado el 30 de junio de 2010)) indican que la afluencia de personas desplazadas puede superar la capacidad de absorción y de provisión de servicios de las ciudades y contribuir a generar tensiones sociales con los residentes urbanos tradicionales.

del mundo abarcados por su mandato vive ahora en ciudades, y se estima que un número de desplazados internos y retornados que duplica con creces esa cifra también se encuentra ahora en centros urbanos¹⁵.

Tanto la falta de poder como las oportunidades para movilizarlo pueden beneficiar a los gobiernos o movimientos políticos (locales o nacionales), sea porque les permiten no responder a las protestas relacionadas con desalojos o, por el contrario, obtener apoyo electoral, por ejemplo mediante proyectos de mejoras para los barrios marginales¹⁶. Por último, habida cuenta de que, en la mayoría de las economías urbanas en los países en desarrollo, las necesidades de ingresos de la creciente población urbana superan la capacidad de satisfacer más que una mera fracción de esas necesidades, el sector informal es el ámbito que proporciona la mayor parte de los empleos nuevos¹⁷. Contribuye a la productividad y a los ingresos y, por ende, también beneficia al sector formal.

Caracterización de las zonas urbanas en el sur del mundo: la seguridad humana

Desastres, violencia y desarrollo: la urbanización desde la perspectiva de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

Al evaluar las necesidades, las oportunidades y las amenazas que se plantean en los centros urbanos, los distintos organismos eligen abordar diferentes aspectos en función de sus intereses particulares, como la reducción de la pobreza, el empoderamiento político o la promoción de la salud. El camino adoptado por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, sobre todo en situaciones de emergencia o en tiempo de conflicto armado, se basa en proteger la

15 V. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Media advisory: half of the world’s refugees now live in cities” [Comunicado de prensa: la mitad de los refugiados del mundo ahora vive en ciudades], 7 de diciembre de 2009, disponible en: <http://www.unhcr.org/4b1cda0e9.html> (consultado el 30 de junio de 2010).

16 Ann Varley, “The political uses of illegality: evidence from urban Mexico”, en Edésio Fernandes y Ann Varley (eds.), *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed Books, Londres, 1998, pp. 172–190.

17 Si bien la industrialización desarrollada en América Latina durante la época de la sustitución de importaciones (1940–1970) trajo consigo la disminución del empleo informal (del 29% en 1940 al 21% en 1970) (v. Mike Davis, *Planet of Slums*, Verso, Londres, 2006, p. 176), actualmente la economía informal emplea el 57% de la mano de obra y genera cuatro de cada cinco nuevos puestos de trabajo (v. ONU-HABITAT, *Informe global sobre los asentamientos humanos 2007: Planeando ciudades sustentables*, ONU-HABITAT/Earthscan, Nairobi, 2009, p. 6). En la mayoría de las ciudades de África subsahariana, la creación de empleos formales prácticamente ha dejado de existir: durante el próximo decenio, el empleo informal tendrá que absorber el 90% de los nuevos trabajadores en África urbana (ONU-HABITAT, *Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos, 2003: el Desafío de los barrios marginales*, ONU-HABITAT/Earthscan, Nairobi, 2003, p. 104).

vida y la salud y en fortalecer la resiliencia de las personas¹⁸. Además, las Sociedades Nacionales buscan promover la dignidad humana y la paz ayudando a reducir la violencia y promueven la conciliación pacífica de las diferencias sociales¹⁹. Por consiguiente, al adoptar un enfoque sobre la urbanización, el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja deberá tener en cuenta estos aspectos.

Los dos elementos centrales, la exposición al riesgo de desastres y a la violencia, se tratan como amenazas separadas: normalmente, los *desastres* se consideran eventos externos que se encaran principalmente aplicando medidas determinadas y descritas previamente, sustentadas en intervenciones normalizadas y de carácter básicamente tecnocrático. Este enfoque se basa en el uso de personal y voluntarios capacitados, reservas y equipos preparados con anterioridad, listas de control de vulnerabilidad estandarizadas y manuales de respuesta. La *violencia*, por otro lado, se evalúa en base a procesos sociológicos que afectan el comportamiento humano y las dinámicas de grupo, que exigen intervenciones específicas flexibles cuya naturaleza es principalmente sociológica. Sin embargo, el análisis más pormenorizado de los factores subyacentes y de la dinámica particular que constituye y conforma la vulnerabilidad a los desastres y a la violencia revela que estas esferas tienen una relación más estrecha que la que usualmente se les atribuye, particularmente en el contexto urbano. Como se explicará en la sección “Mejorar la seguridad humana para reducir el riesgo de desastres y la violencia”, el concepto de la seguridad humana, al tiempo que complementa la seguridad del Estado, hace hincapié en la seguridad de las personas. Por esta razón, ofrece un marco útil que vincula los desastres, la violencia y el desarrollo.

Riesgo de desastres y desarrollo

Los acontecimientos azarosos como la sequía, el exceso de precipitaciones o los terremotos no discriminan: aparte del hecho de que su acaecimiento depende de la ubicación geográfica, las comunidades ricas y pobres están expuestas a ellos por igual. Sin embargo, la división espacial entre las partes más afluentes y más pobres de una ciudad suele correlacionarse con su resiliencia. Los habitantes pobres

18 Esta misión se enuncia en 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 y de la Media Luna Roja celebrada en 1986, modificados en 1995 y 2006, Preámbulo, disponible en: www.icrc.org/spa: “... prevenir y aliviar, en todas las circunstancias, los sufrimientos humanos; proteger la vida y la salud y hacer respetar a la persona humana, en particular en tiempo de conflicto armado y en otras situaciones de urgencia; tratar de prevenir las enfermedades y promover la salud y el bienestar social; fomentar el trabajo voluntario y la disponibilidad de los miembros del Movimiento, así como un sentimiento universal de solidaridad para con todos los que tengan necesidad de su protección y de su asistencia”.

19 V. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), *Estrategia 2020: Salvar vidas, cambiar mentalidades*, adoptada por el 17º período de sesiones de la Asamblea General de la Federación, Nairobi, 18–21 de noviembre de 2009, pp. 7–8, visión de la Federación Internacional basada en el artículo 4 de su Constitución: “Inspirar, estimular, facilitar y promover continuamente y bajo todas sus formas las actividades humanitarias de las Sociedades Nacionales, con miras a prevenir y aliviar el sufrimiento humano, y aportar así su contribución al mantenimiento y a la promoción de la dignidad humana y la paz en el mundo”.

viven a menudo en zonas más proclives a desastres y no suelen tener los mismos medios para defenderse de ellos. Por ello, las barriadas son particularmente vulnerables a los desastres.

La urbanización no reglamentada crea y agudiza la vulnerabilidad. La llegada de migrantes a una ciudad ya superpoblada va generando presiones sobre la tierra. La consecuencia es que innumerables personas recién llegadas se ven obligadas a ocupar terrenos inseguros y construir viviendas inseguras. La incapacidad de acceder a la propiedad obstruye el acceso al capital y, por ende, la capacidad de generar ingresos que puedan utilizarse para fortalecer la resiliencia tanto física como económica²⁰. Los habitantes de los barrios marginales suelen realizar trabajos peligrosos, sucios y fatigosos, sobre todo en el sector no regulado e informal de la economía. Hay muchos otros factores que también erosionan su resistencia: la ausencia de sistemas de eliminación de basura contribuye a condiciones de vida insalubres, mientras que la falta de oportunidades de empleo contribuye a los bajos niveles de ingreso, a la desnutrición y a la baja escolaridad²¹. La densidad de la edificación hace que, a menudo, los equipos de respuesta a desastres no puedan acceder a las barriadas. Por lo común, esas zonas también se caracterizan por la falta de un marco institucional y jurídico que garantice la coordinación, la rapidez y la eficacia de las respuestas a desastres. En este sentido, en el Marco de Acción de Hyogo, cuyo objetivo es crear y fortalecer la resiliencia a desastres en el plano nacional y local, se señala la necesidad de contar con una planificación apropiada del uso de la tierra y con medidas técnicas en asentamientos que atraviesan un proceso de urbanización rápida, particularmente en relación con las

20 V. Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, Nueva York, 2000, pp. 5–6, donde se aconseja expedir los títulos de propiedad de la tierra como solución para generar activos para los pobres. El deseo de los pobres de mejorar sus viviendas contribuye al valor económico de la propiedad y facilita su alquiler o su venta, por lo cual fortalece la resiliencia económica de las personas (aparte del hecho de que las viviendas más sólidas también reducen la vulnerabilidad a los desastres). Los propietarios de viviendas se hacen acreedores a préstamos en pequeña escala y se proporciona capital a microempresarios que crean puestos de trabajo y contribuyen al crecimiento económico. Para los investigadores que ponen en tela de juicio el beneficio económico que genera la titulación, véase, por ejemplo, M. Davis, nota 17 *supra*, pp. 79–81, quien señala que la titulación también permite a los gobiernos incorporar a los habitantes de los barrios marginales en la base fiscal, lo que reduce los beneficios de la propiedad. Como la mayoría de los habitantes de los barrios marginales son locatarios, deberán hacer frente al aumento del precio de los alquileres para que los propietarios puedan pagar los impuestos. Desde este punto de vista, la titulación contribuye, en los hechos, a la diferenciación social vertical y socava la solidaridad.

21 Ben Wisner, Piers Blaikie, Terry Cannon y Ian Davis, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, 2ª ed., Routledge, Londres, 2004, p. 70.

viviendas informales o no permanentes²². Además, la iniciativa de la Federación Internacional de promover una nueva rama del derecho, el derecho internacional de la respuesta a desastres (conocido como IDRL, por sus siglas en inglés), tiene la finalidad de sensibilizar a los gobiernos y otros colectivos interesados acerca de la necesidad de mejorar, cuando procede, el marco jurídico y la base institucional de la respuesta a los desastres, que no están suficientemente desarrollados. Si bien se centra principalmente en las disposiciones relativas a la asistencia internacional, la iniciativa también proporciona directrices para ayudar a los gobiernos a formular un marco jurídico adecuado para las situaciones de desastre, que incluya a la sociedad civil nacional y habilite a las comunidades a reforzar su propia seguridad y resiliencia²³.

Aunque la pobreza no es sinónimo de vulnerabilidad a los desastres, es evidente que se trata de fenómenos estrechamente relacionados: la vulnerabilidad es mayor en los lugares donde las personas carecen de los medios necesarios para protegerse contra los efectos de los desastres, los cuales, a su vez, afectan la capacidad de las personas de sostener sus medios de subsistencia y, por ende, las mantienen en la pobreza. Por consiguiente, en términos de riesgo de desastres, la vulnerabilidad sostiene la pobreza y la pobreza genera vulnerabilidad. Al mismo tiempo, la pobreza es también resultado de las deficiencias del desarrollo: la gente es pobre por su sometimiento a relaciones de explotación específicas, por la desigualdad en las condiciones de negociación y por la discriminación que sufre dentro de su sociedad; puede también haber razones históricas para que sus hogares y medios de subsistencia estén situados en zonas carentes de recursos. Además, el desarrollo económico irresponsable crea riesgos como la contaminación, la degradación de la tierra y condiciones de vida y de trabajo peligrosas. De este modo, acentúa la vulnerabilidad a los desastres y contribuye a la pobreza. Por último, la creciente frecuencia e intensidad de los fenómenos climáticos extremos causados por el cambio climático, así como sus impactos negativos en los ecosistemas, agrava el riesgo de que los medios de subsistencia se vean afectados por desastres.

- 22 Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas, *Marco de Acción de Hyogo 2005–2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, UNISDR, Ginebra, 2005, p. 12, disponible en: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-spanish.pdf> (consultado el 29 de julio de 2011). El Marco fue adoptado por los Estados en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe, Hyogo (Japón) en 2005. En la sección relativa a las prioridades de acción, punto 4(iii)(n)) se recomienda: “Incluir la evaluación de los riesgos de desastre en los planes de urbanismo y la gestión de los asentamientos humanos expuestos a desastres, en particular las zonas densamente pobladas y los asentamientos en rápida urbanización. Deben tratarse prioritariamente los problemas de la vivienda precaria o provisional y la ubicación de las viviendas en las zonas de alto riesgo, también en el marco de la reducción de la pobreza urbana y de los programas de mejoramiento de barriadas”.
- 23 FICR, *Introducción a las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial*, FICR, Ginebra, 2008, p. 13. La Directriz 8 aborda los marcos de política jurídica e institucional: “1. Como elemento esencial de un programa más amplio de reducción del riesgo de desastres, los Estados deberían adoptar regímenes jurídicos, normativos e institucionales y modalidades de planificación en materia de prevención, mitigación, preparación para desastres, socorro y recuperación...”.

Violencia y desarrollo

La división espacial presente en muchas ciudades grandes se caracteriza no sólo por la exposición al riesgo de desastres sino también por la exposición a la violencia. En este sentido también, los sectores más pobres son los más vulnerables. Sin embargo, se argumenta que no se trata tanto de que la pobreza engendre violencia, sino que la violencia fomenta la pobreza porque ahuyenta el capital y obstaculiza la inversión y el crecimiento económico. Se señala que la desigualdad, tal como se la percibe en las comunidades más pobres, es una causa subyacente de criminalidad y violencia más importante que la pobreza²⁴. Esta desigualdad se pone de manifiesto a través de la desigualdad en el acceso a la educación, a la atención médica y a las oportunidades de empleo, y de las limitaciones o la ausencia de infraestructura, en comparación con otras partes más afluentes de la ciudad. Las limitaciones económicas y las elecciones políticas de los gobiernos, así como la racionalidad económica del sector privado, generan y sostienen la desigualdad de manera inexorable, y la pobreza es tanto la causa de la desigualdad como su efecto (indirecto). Esta situación crea las circunstancias en las cuales las personas recurren a la violencia y al delito. Después, también entra en juego la proclividad a los riesgos de desastres, con su contribución a la pobreza y la desigualdad.

La violencia puede tener lugar en y entre varias esferas: la política, la institucional, la económica y la social. Normalmente, no sólo inflige daño físico sino que también genera temor y una sensación de inseguridad en la sociedad²⁵. Puede erosionar las redes sociales dentro de las comunidades y socavar la confianza en las instituciones formales si éstas no consiguen reducirla. Existen elementos socioeconómicos, étnicos e históricos específicos que desempeñan un papel en la incidencia y prevalencia de la violencia²⁶, por lo cual hay que ser cauteloso con las generaliza-

24 V., por ejemplo, Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, "Inequality and violent crime", en *Journal of Law and Economics*, vol. 45, 2002, pp. 1-40; Ching-Chi Hsieh y M. D. Pugh, "Poverty, income inequality, and violent crime: a meta-analysis of recent aggregate data studies", en *Criminal Justice Review*, 1993, vol. 18, N.º 2, pp. 182-202, mencionada en ONU-HABITAT, *Informe global sobre los asentamientos humanos 2007*, nota 2 *supra*, p. 67.

25 Según Johan Galtung, "Violence, peace, and peace research", en *Journal of Peace Research*, vol. 6, N.º 3, 1969, pp. 167-191, la violencia, sea manifiesta o latente, puede dirigirse contra individuos particulares o ser de naturaleza más estructural, y puede ser física o psicológica (la violencia física y la psicológica suelen estar estrechamente relacionadas).

26 V. Christiana Steenkamp, "Xenophobia in South Africa: what does it say about trust?", en *The Round Table, Commonwealth Journal for International Affairs*, vol. 98, 2009, pp. 439-447, donde la autora cita los pogroms que tuvieron lugar en mayo de 2008 en Sudáfrica como claro ejemplo de la forma en que entran en juego los elementos socioeconómicos, étnicos e históricos. Esos hechos de violencia llamaron la atención porque los cometieron sudafricanos negros contra africanos negros invocando su nacionalidad, y contrastan notablemente con la buena relación que esos grupos mantenían durante la vigencia del apartheid. Una serie de factores, entre los que pueden mencionarse la política exterior, la competencia por recursos escasos, el discurso oficial y el de los medios, y la perpetuación de estereotipos, abonaron el terreno para la creciente desconfianza hacia los migrantes africanos; por otra parte, el contexto político también aportó una explicación importante acerca del momento en que se desató la violencia. El estallido de violencia se explica como resultado de la erosión del capital social, reflejada en el bajo nivel de confianza en los migrantes extranjeros (el capital social que "liga") y en la falta de confianza en que el Estado (el capital social que "vincula") pudiese hacer frente a los migrantes o, en su defecto, proporcionar mejores condiciones de vida (para todos) en la era posterior al apartheid, e incluso dentro de la comunidad de los sudafricanos negros (el capital que "liga", manifestado como la polarización dentro del ANC entre los partidarios de Mbeki y Zuma).

ciones. Sin embargo, aunque la violencia no es exclusiva de las (grandes) ciudades, su escala y gravedad suelen ser mayores en las zonas urbanas²⁷. Muchos hechos de violencia (por ejemplo, la violencia intrafamiliar, los robos callejeros o las guerras territoriales entre pandillas) terminan en homicidios, y los datos sugieren que este fenómeno se correlaciona, entre otras cosas, con las altas tasas de rápida urbanización²⁸. En muchas ciudades, los delitos urbanos son cometidos principalmente por hombres jóvenes, quienes, aunque no actúen impulsados por la pobreza, al participar en la violencia ciertamente obtienen estatus y prestigio²⁹. Habida cuenta de que los grupos etarios de los jóvenes (de 0 a 19 años) son desproporcionadamente grandes en los barrios marginales en comparación con los barrios que no tienen esas características³⁰, los numerosos habitantes jóvenes de las barriadas son los reclutas ideales para las pandillas³¹. En este sentido, la cobertura que los medios de comunicación hacen de la delincuencia, en particular los “tabloides” y la prensa sensacionalista, refuerza la desconfianza y contribuye a aumentar el miedo y la sensación de inseguridad del público en general³².

Los valores culturales y sociales también tienen su peso en la prevalencia de la violencia: las redes sociales pueden constituir poderosos mecanismos informales de control y sus estructuras normativas atemperan la percepción de la desigualdad. Sin embargo, la coherencia social de las comunidades es amenazada por la rápida urbanización, sobre todo en zonas donde tienden a congregarse grupos

27 Caroline Moser, “Urban violence and insecurity: an introductory roadmap”, en *Environment and Urbanization*, 2004, vol. 16, pp. 4–6.

28 Secretaría de la Declaración de Ginebra, *Informe sobre la carga global de la violencia armada*, Secretaría de la Declaración de Ginebra, Ginebra, 2008, pp. 71–72, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/494a455d2.pdf> (consultado el 30 de junio de 2010).

29 John Hagedorn, “The global impact of gangs”, en *Journal of Contemporary Justice*, vol. 21, N.º 2, 2005, pp. 153–169.

30 ONU-HABITAT, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2006/2007*, nota 1 *supra*, p. 31.

31 V. ONU-HABITAT, *Informe global sobre los asentamientos humanos 2007*, nota 2 *supra*, pp. 64–65, en el que se indica que: “En África subsahariana, donde las consecuencias de la rápida urbanización y de la pobreza han sido particularmente severas, muchos hombres jóvenes de comunidades marginadas se unen a pandillas que ayudan a reemplazar a la familia extendida y proporcionan valores económicos y sociales ausentes de la sociedad en general ... Las variaciones regionales indican que la proporción de homicidios cometidos por hombres jóvenes fue más baja en Europa occidental y en los países de ingresos elevados de la región del Pacífico. Los índices más elevados corresponden a América Latina, la región del Caribe y África... Esto coincide con las regiones que presentan altas proporciones de jóvenes en relación con el resto de la población”. [Traducción del CICR]

32 V. Peter Dreier, “How the media compound urban problems”, en *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, N.º 2, 2005, pp. 193–201, quien, en el resumen de su investigación acerca del papel de los medios en la información de noticias urbanas en los Estados Unidos, dice que: “La forma en que los principales medios noticiosos abordan el tema de las ciudades refuerza una imagen abrumadoramente negativa y engañosa de las ciudades estadounidenses. Las imágenes muestran una historia incesante de patologías sociales... Lo que es más, esta perspectiva de nuestras ciudades es agravada por la engañosa cobertura informativa de los esfuerzos que hace el Estado por encarar esos problemas. Los programas del gobierno se describen habitualmente como bienintencionados pero mal encaminados y plagados de problemas causados por la mala gestión, la ineficiencia y, en algunos casos, la corrupción. Es muy escasa la cobertura informativa de los esfuerzos colectivos de los sindicatos, las organizaciones comunitarias y otros grupos de base por solucionar estos problemas. Los medios más importantes suelen prestar atención al tema sólo cuando esos esfuerzos incluyen elementos de drama, de conflicto y/o de violencia”. [Traducción del CICR]

marginados³³, proceso que suele obstaculizar la labor de las organizaciones comunitarias. Además, la densidad de las construcciones en las ciudades también actúa como un factor que posibilita la comisión de delitos urbanos como asaltos a viviendas, robos y hurtos.

El delito institucional se hace patente, por ejemplo, en la forma de corrupción, ejecuciones extrajudiciales o limpiezas sociales. La corrupción en particular no sólo impide el trato igualitario y la creación de condiciones equitativas para las inversiones económicas, sino que también socava la estabilidad económica y la confianza en la equidad del gobiernos y en el estado de derecho³⁴. La intrincada relación entre la pobreza, la marginalización y la violencia en los sectores pobres y abandonados de la ciudad fomenta la segregación urbana (“ciudades fracturadas”) y contribuye a la aparición de “zonas prohibidas” caracterizadas por la ausencia de la ley. Debido a la ausencia de las autoridades legales y de la representación de la ley y el orden, estas zonas constituyen, en efecto, “un vacío de gobernanza”, situación que abre la puerta a múltiples contendientes armados y agentes de la violencia que ejercen el poder en esferas alternativas e informales. Tanto las instituciones y organizaciones formales como las informales negocian sus espacios de acción, con diversos grados de adhesión por parte de los poderes *de facto* y bajo su control³⁵.

En zonas en disputa, donde la policía y las fuerzas policiales especiales intentan restablecer la ley y el orden, la violencia llega a expresarse en asesinatos políticos y, de hecho, puede convertirse en una lucha contra la guerrilla o en un conflicto paramilitar, particularmente como un efecto de derrame de la delincuencia económica e institucional, cuando los políticos recurren a la violencia para obtener réditos económicos. Por ejemplo, en Colombia, el conflicto político se ha visto intensificado por la violencia relacionada con el narcotráfico y la delincuencia local. La fragilidad del país se reproduce a escala local, dando lugar a ciudades frágiles³⁶.

A menudo, pero no necesariamente ni en todos los casos, esas ciudades están situadas en Estados frágiles afectados por conflictos armados, por ejemplo, Lagos, en Nigeria, Kinshasa, en la República Democrática del Congo o Bagdad, en Irak. A nivel nacional, las fuerzas militares de esos países, con o sin el apoyo de fuerzas militares extranjeras, participan en un conflicto armado, sea con otros países o con facciones internas violentas, que a su vez suelen contar el apoyo de combatientes extranjeros que comparten antecedentes étnicos, culturales o religiosos. En éstas y otras situaciones de conflicto armado, las ciudades a menudo son escenario de intensos

33 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Octavo Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal*, UNODC, Viena, 2006, p. 8.

34 V., por ejemplo, UNODC, *Evaluación de la Integridad y Capacidad del Sector Judicial en tres estados de Nigeria: Informe de evaluación técnica*, UNODC, Viena, enero de 2006, p. 125, que revela que, en Lagos, más del 40% de los usuarios del sistema judicial consideraba que el sistema judicial estaba completamente dominado por las presiones políticas.

35 Kees Koonings y Dirk Kruijt, “Fractured cities, second-class citizenship and urban violence”, en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Fractured Cities: Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Zed Books, Londres, 2007, pp. 4–21.

36 *Ibid.*, p. 14.

enfrentamientos. Las zonas urbanas densamente edificadas y pobladas constituyen un desafío para las partes beligerantes a la hora de respetar las obligaciones establecidas por el derecho internacional humanitario (DIH). Ejemplo de ello es el conflicto armado que tuvo lugar entre israelíes y palestinos en Gaza, en diciembre de 2008 y enero de 2009. Al respecto, en el informe Goldstone se mencionan varios incidentes que tuvieron lugar en una zona densamente edificada y poblada donde, al parecer, las personas civiles fueron utilizadas como escudos humanos³⁷ y donde, según las fuerzas israelíes, varias situaciones equivalían a una “guerra urbana”³⁸ en respuesta a la cual diseñaban sus acciones militares. Las situaciones citadas reflejan un desafío “urbano” general para las partes en el marco del DIH, conforme al cual están obligadas a reducir al mínimo el riesgo de daño para la población civil y los bienes civiles. La configuración de la infraestructura urbana obliga a las fuerzas militares a entablar combates puerta a puerta, con graves riesgos de causar víctimas fatales.

La seguridad humana y el derecho internacional humanitario

Los Convenios de Ginebra de 1949, particularmente el IV Convenio de Ginebra³⁹, pueden considerarse un instrumento que protege la seguridad humana en tiempo de conflicto armado⁴⁰. Desde la perspectiva jurídica, las causas de un conflicto armado (sean políticas, sociales o económicas) no guardan ninguna relación con la aplicación del DIH. A la luz de esta afirmación, el elemento central en la aplicabilidad del DIH es la noción de “conflicto armado”. Aunque inicialmente el DIH se relacionaba exclusivamente con los conflictos armados entre dos o más Estados, su aplicación y, por ende, la definición de conflicto armado, se han ampliado para abarcar los conflictos armados no internacionales. Sin embargo, el elemento fundamental en la aplicación del DIH es la distinción entre los disturbios internos (como las revueltas o los actos de bandidaje) y la violencia armada que realmente alcanza el umbral de un conflicto armado no internacional. El DIH se aplica sólo en el segundo caso, es decir, cuando se llega a un nivel mínimo de violencia y cuando las partes

37 V. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Situación de los derechos humanos en Palestina y otros territorios árabes ocupados - Informe de la Misión de Investigación de las Naciones Unidas sobre el Conflicto de Gaza*, Consejo de Derechos Humanos, 12º período de sesiones, punto 7 del orden del día, septiembre de 2009, disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/9/docs/UNFFMGC_Report.pdf (consultado el 30 de junio de 2010). En la sección VIII-E del informe se examinan las actividades militares de los grupos armados palestinos en Gaza en relación con su obligación de proteger a la población civil, por ejemplo la denuncia de que forzaban a los civiles a permanecer en una determinada zona con el propósito concreto de proteger contra ataques a esa zona o a las fuerzas que se encontraban en ella.

38 *Ibíd.*, sección XI, sobre los presuntos ataques intencionales llevados a cabo por las fuerzas armadas israelíes contra la población civil. En el párrafo 804 de la sección XI-C se analiza información relacionada con las instrucciones impartidas a las fuerzas armadas israelíes acerca de cuándo abrir fuego contra la población civil.

39 Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 están disponibles en www.cicr.org/spa.

40 Berma Klein Goldewijk, “New wars’ and the state: the nexus religion – human security”, en Georg Frerks y Berma Klein Goldewijk (eds.), *Human Security and International Insecurity*, Academic Publishers, Wageningen, 2007, p. 82.

en el conflicto muestran un grado mínimo de organización⁴¹. Por consiguiente, un elemento importante es que la violencia debe ejercerse de modo organizado, lo cual excluye, por ejemplo, que la violencia interna relacionada con las armas de fuego se clasifique como conflicto armado. A la inversa, la violencia relacionada con el tráfico de drogas sí podría calificarse de “conflicto armado”.

Mejorar la seguridad humana para reducir el riesgo de desastres y la violencia

Durante los últimos años, ha cobrado preeminencia el concepto de la “seguridad humana”. Su base se encuentra en el concepto enunciado en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que hace referencia a los “seres humanos liberados del temor y de la miseria”⁴². La “seguridad humana” complementa la “seguridad del Estado”, haciendo más hincapié en la seguridad de las personas. Un ámbito de aplicación “restringido” se centra exclusivamente en la seguridad en relación con la violencia, abarcando únicamente la “seguridad personal” (la protección contra la violencia física ejercida contra el Estado al que pertenece la persona, otro Estado, grupos o individuos), la “seguridad de la comunidad” (la protección de las comunidades contra la violencia sectaria o étnica), y la “seguridad política” (la protección contra violaciones de los derechos humanos, como la represión política o el control del Estado sobre las ideas y la información). Todos esos elementos reflejan la posición central de los derechos humanos y, en diversas medidas y circunstancias, también son pertinentes en el marco del DIH. Una definición “más amplia” se relaciona con la seguridad humana esencialmente en los aspectos de la protección de las personas contra toda amenaza contra su vida relacionada con cualquier tipo de crisis; por ende, añade al concepto algunos elementos del desarrollo: la “seguridad económica” (el derecho de las personas a un ingreso básico asegurado), la “seguridad alimentaria” (el acceso a alimentos nutritivos que sean económicamente asequibles), la “seguridad de la salud” (la protección mínima contra las enfermedades y los estilos de vida insalubres y la atención médica económicamente asequible y accesible), y la “seguridad ambiental” (la protección contra riesgos de desastres y contra la degradación del medio ambiente)⁴³.

41 V. CICR, *¿Cuál es la definición de “conflicto armado” según el derecho internacional humanitario?*, documento de opinión del CICR, Ginebra, 2008, disponible en www.cicr.org/spa, pp. 3–5, en el que se afirma lo siguiente: “Por una parte, las hostilidades deben alcanzar un nivel mínimo de intensidad. Puede ser el caso, por ejemplo, cuando las hostilidades son de índole colectiva o cuando el Gobierno tiene que recurrir a la fuerza militar contra los insurrectos, en lugar de recurrir únicamente a las fuerzas de policía. Por otra, los grupos no gubernamentales que participan en el conflicto deben ser considerados “partes en el conflicto”, en el sentido de que disponen de fuerzas armadas organizadas. Esto significa, por ejemplo, que estas fuerzas tienen que estar sometidas a una cierta estructura de mando y tener la capacidad de mantener operaciones militares.

42 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 A(III) del 10 de diciembre de 1948 por la que se adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (consultado el 30 de junio de 2010).

43 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, disponible en español en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/> (consultado el 29 de julio de 2011).

Sobre la base de las consideraciones expuestas en el párrafo precedente, la “seguridad humana” (en sentido amplio) es un concepto útil para evaluar las situaciones de crisis en el contexto urbano. Aborda la vulnerabilidad a los desastres y a la violencia, fenómenos que prevalecen y se refuerzan entre sí, particularmente en el contexto urbano. La inclusión de estos dos elementos también hace que el contenido sea muy apropiado para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en su enfoque de la urbanización, como se ha mencionado en párrafos anteriores. La aplicación de la definición amplia de “seguridad humana” en los hechos destaca la necesidad de encarar las cuestiones subyacentes (relacionadas con la situación económica, sanitaria y alimentaria de la gente) que se vinculan con la pobreza y la desigualdad y que también interactúan con la violencia. En esa definición, el concepto pone de relieve la estrecha relación que existe entre la vulnerabilidad a los desastres y la vulnerabilidad a la violencia. Las Naciones Unidas también se refieren a la estrecha relación entre la vulnerabilidad a los desastres y la seguridad humana, describiéndola como una “doble amenaza” para las ciudades⁴⁴. El *Informe global sobre los asentamientos humanos 2007* se centra en la relación entre la delincuencia urbana y la violencia, la seguridad de la tenencia, y los desastres naturales y de origen humano, aplicando la vulnerabilidad como término que impregna todas estas situaciones⁴⁵.

Fortalecer los medios de subsistencia como forma de mejorar la seguridad humana

La crisis humanitaria permanente

La seguridad de las personas que viven en las barriadas es afectada por la violencia así como por los riesgos de desastre; ambos obstaculizan el desarrollo socioeconómico y, por consiguiente, menoscaban la capacidad de las personas de fortalecer su resiliencia. Estas vulnerabilidades sufren la influencia individual o interactiva, en el ámbito ecológico, social, económico y político, de los factores señalados precedentemente, como la degradación ambiental, el desarrollo económico no regulado, la marginalidad y la exclusión, la erosión de las estructuras sociales, la violencia, la pobreza, la desigualdad, las estructuras políticas y el acceso al poder.

44 ONU-HABITAT, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2006/2007*, nota 1 *supra*, pp. 136–142.

45 V. ONU-HABITAT, *Informe global sobre los asentamientos humanos 2007*, nota 2 *supra*, pp. 4–5. Aunque aplica terminología diferente y utiliza el término “vulnerabilidad” en un sentido global, este informe aplica esencialmente un enfoque basado en la seguridad humana, puesto que abarca la “delincuencia urbana y la violencia” (la definición restringida de la seguridad humana), la “vulnerabilidad a los desastres naturales” (los elementos complementarios de la definición amplia de la seguridad humana) y la “seguridad de la tenencia” (como condición para el desarrollo económico que contribuye a reducir la pobreza).

Salud

Todos estos factores, en forma directa o indirecta, causan efectos adversos en la salud de las personas, ya sea por obra de la contaminación, los (riesgos de) desastres, la falta de oportunidades para mejorar el nivel de vida, y la violencia y la desigualdad, a menudo hasta un punto que muchos definirían como “crisis”. Pero, si bien la palabra “crisis” ocupa un lugar prominente en el vocabulario de las organizaciones humanitarias, las definiciones que se necesitan para fundamentar el entendimiento común acerca de lo que constituye una crisis son, en el mejor de los casos, objeto de debate, pero en general no están disponibles; por otra parte, en muchos casos, padecen los efectos de la inflación (“la peor crisis en años”). El *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales*⁴⁶ presenta un listado de los aspectos que se han de encarar en el marco de la asistencia humanitaria (es decir, en las respuestas a crisis) y que constituyen indicadores de la existencia de una crisis: el estado de calamidad, la pérdida de vidas, el sufrimiento y la aflicción, y los daños materiales. Lógicamente, las condiciones subyacentes importantes que permitirán calificar una situación como crisis son el desgaste y la destrucción de los medios de vida que normalmente ayudan a las personas a afrontar acontecimientos traumáticos y otras formas de adversidad (como ejemplo de la “calamidad” y la “aflicción” mencionadas), y los intereses de los gobiernos basados en las relaciones de poder, en la esfera socioeconómica y política.

Sin embargo, si uno se centra exclusivamente en los elementos clave que determinan, en última instancia, la vida o la muerte en situaciones de crisis⁴⁷ (el calor, el frío, la sed, el hambre, las lesiones o las enfermedades), una situación “normal” en una barriada puede considerarse, desde varios puntos de vista, como una crisis. Por ejemplo, al examinar las tasas de mortalidad infantil, es evidente que las cifras correspondientes a las barriadas son, en general, considerablemente más elevadas que las de las zonas más afluentes de la ciudad⁴⁸. La tasa de mortalidad infantil en los barrios marginales de Manila, por ejemplo, es de aproximadamente 72 por 1.000, en comparación con 24 para Manila metropolitana (y 36 para todo el país). Como regla general, la duplicación de la tasa de mortalidad de base pone en marcha la intervención humanitaria⁴⁹. Por ello, sea que se tome como base la tasa para Manila metropolitana o para el país en su conjunto, la situación en la barriada de Manila justificaría

46 FICR, *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales*, texto completo y definiciones disponibles en: www.cicr.org/spa.

47 V. Vinay Gupta, *Six Ways to Die*, disponible en: <http://www.blip.tv/file/2710476> (consultado el 30 de junio de 2010).

48 Lawrence James Haddad, Marie T. Ruel y James L. Garrett, “Are urban poverty and undernutrition growing? Some newly assembled evidence”, en *World Development*, vol. 27, N.º 11, 1999, pp. 1891–1904, citado en ONU-HABITAT, *Informe global sobre los asentamientos humanos 2003*, nota 17 *supra*, p. 74.

49 M. Michael, *Global Health Cluster: Rapid Health Assessment Guidelines*, 2007, p. 16, disponible en: <http://www.wpro.who.int/internet/files/eha/toolkit/web/Health%20Cluster%20Approach/Resources%20and%20Tools/Global%20health%20cluster%20rapid%20health%20assessment%20guidelines.pdf> (consultado el 30 de junio de 2010).

la acción humanitaria. La Organización Mundial de la Salud considera que una tasa de desnutrición aguda global del 10% es “crítica” y, si alcanza el 15%, es “alarmante”. En los barrios marginales de Yibuti, el UNICEF ha detectado tasas de desnutrición que oscilan entre el 17 y el 25% entre los niños menores de cinco años⁵⁰. Este nivel de tasas se encuentra, por lo general, en países afectados por una compleja situación de emergencia. Sin embargo, si bien la situación en muchas barriadas del sur global podría clasificarse como “crisis permanente” o “desastre silencioso”, tanto las intervenciones de los organismos humanitarios en favor de los pobladores de las barriadas como los medios asignados por los gobiernos donantes y las instituciones multilaterales para encarar la vulnerabilidad urbana siguen siendo relativamente limitados⁵¹.

Violencia

Al igual que las barriadas cuya situación sanitaria puede caracterizarse como “crisis permanente” debido a los umbrales superados, en muchos barrios marginales los niveles de violencia parecen exceder los umbrales relacionados con el DIH, lo que permitiría clasificarlos como lugares donde prevalece una “situación permanente similar a un conflicto armado”. Obviamente, las nociones de “nivel de violencia” y “grado de organización” presentadas con anterioridad están abiertas a interpretación y dependen del análisis de cada caso. Sin embargo, podría decirse que varios casos satisfacen esos criterios, por ejemplo la violencia relacionada con las drogas en Río de Janeiro (Brasil) o en Ciudad Juárez (México): en 2007, en las ofensivas policiales contra las pandillas que dominan muchas barriadas de Río de Janeiro, murieron 1.330 personas⁵², mientras que en Ciudad Juárez, la lucha contra los cárteles dejó un saldo de más de 1.300 muertos⁵³. En comparación, el conflicto entre el gobierno colombiano y los insurgentes de las FARC, que se considera, en general, un conflicto armado no internacional (conforme a los criterios mencionados precedentemente), causó, en ese mismo año, aproximadamente 1.000 víctimas fatales⁵⁴. Esas dos ciudades constituyen ejemplos de violencia urbana que podrían

50 V. IRIN, “Djibouti: high malnutrition rates in slums ‘alarming’”, 17 de febrero de 2009, disponible en: <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=82971> (consultado el 30 de junio de 2010).

51 D. Satterthwaite, nota 6 *supra*, p. 54; Janice Perlman y Molly O’Meara Sheenan, “Fighting poverty and environmental injustice in cities”, en *The Worldwatch Institute, State of the World 2007: Our Urban Future*, W. W. Norton & Company, Nueva York, 2007, pp. 176–177.

52 Human Rights Watch, *Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro and Sao Paulo*, Nueva York, 2009, p. 1.

53 Alex Stevens y Dave Bewley-Taylor, *Drug Markets and Urban Violence: Can Tackling One Reduce the Other?* Programa de política sobre las drogas, Informe 15, The Beckley Foundation, Oxford, 2009, p. 5.

54 En 2007, las FARC fueron presuntamente responsables de 272 ataques que causaron 283 muertes y 100 secuestros. V. Stratfor Global Intelligence, “Colombia: a militant merger?”, 6 de junio de 2008, disponible en: http://www.stratfor.com/memberships/117868/analysis/colombia_militant_merger; v. también Project Ploughshares, *Armed Conflicts Report 2009: Colombia*, disponible en: <http://www.ploughshares.ca/libraries/ACRText/ACR-TitlePage.html> (consultado el 30 de junio de 2010), donde se mencionan 100 víctimas causadas por los enfrentamientos; Carolina Forero y Sally Fishback, “Human security in Colombia”, en *Josef Korbel Journal of Advanced International Studies*, vol. 1, 2009, p. 29, disponible en: http://www.du.edu/korbel/jais/journal/volume1/volume1_fishback_forero.pdf (consultado el 30 de junio de 2010), donde se mencionan 895 víctimas de minas antipersonal, atribuidas al conflicto entre los rebeldes y el gobierno colombiano.

clasificarse como conflictos armados no internacionales a los que se aplicaría el DIH y que justificarían la prestación de asistencia humanitaria.

Los medios de subsistencia y la “resiliencia” como eslabones entre el desarrollo y la vulnerabilidad

Para llevar una vida sostenible, las personas necesitan acceder a cinco recursos vitales. Estos recursos, usualmente denominados “capital”, constituyen, en conjunto, su medio de subsistencia⁵⁵. El “capital humano” puede consistir en trabajo, aptitudes o conocimientos; el “capital natural” comprende la tierra, el agua, los bosques, etc.; el “capital físico” abarca las reservas de alimentos, el ganado, el equipo, etc.; el “capital financiero” es el dinero (ahorros, préstamos, crédito); y el “capital social” se relaciona con la calidad de las relaciones entre las personas (ayuda de vecinos, organizaciones religiosas, ONG, partidos políticos, etc., basada en reglas, normas y sanciones comunes). Lo que está claro es que el “capital” puede ser de propiedad privada o comunitaria, y que puede ser tangible o intangible. La sostenibilidad de la vida depende de que las personas puedan acceder a estas formas de capital de manera segura y permanente y de que puedan utilizarlas para aumentar sus oportunidades de mejorar su vida tanto desde el punto de vista económico como social. Para lograrlo, las personas aplican diferentes estrategias, que van adaptando a las perturbaciones ecológicas, sociales, económicas y políticas (por ejemplo, cuando se trasladan de un asentamiento informal a otro en función de las oportunidades de trabajo o la disponibilidad de viviendas, o cuando se ven obligadas a hacerlo por haber sido desalojadas).

El enfoque basado en los medios de subsistencia normalmente se aplica en un contexto orientado al desarrollo; en este marco, se hace hincapié sobre todo en el progreso social y económico y los desastres se consideran perturbaciones transitorias de este proceso. Una mirada más cercana a los capitales necesarios para la subsistencia demuestra que están estrechamente relacionados con los diferentes elementos que conforman la seguridad de las personas: el capital humano y el capital financiero, por ejemplo, contribuyen a la seguridad económica; el capital social ayuda a fortalecer la seguridad de la comunidad; y el acceso al capital natural es imprescindible para la seguridad de la salud. De este modo, el fortalecimiento de los capitales para la subsistencia permite reforzar los elementos de la seguridad.

Habida cuenta de que la “seguridad humana”, como ya se ha dicho, es una forma adecuada de evaluar las vulnerabilidades (a los desastres y a la violencia, ámbitos de acción tradicionales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja), el enfoque basado en los medios de subsistencia también puede ser aplicado por las organizaciones humanitarias, particularmente si se concentran en fortalecer la resiliencia en lugar de robustecer el desarrollo socioeconómico *per se*. Este enfoque es especialmente útil en relación con la urbanización y la formación permanente de barrios marginales, donde las vulnerabilidades a los desastres (aceleradas por

55 Ian Scoones, *Sustainable Rural Livelihoods: A Framework for Analysis*, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Brighton, 1998, pp. 7–8.

los crecientes riesgos externos como los fenómenos climáticos extremos) generan la idea de que los desastres constituyen una característica constante de la vida en las barriadas y no una perturbación accidental del desarrollo, y donde la desigualdad y la violencia también contribuyen a una vulnerabilidad mayor y más duradera. Por consiguiente, el enfoque basado en los medios de subsistencia sostenibles es apropiado para abordar los fenómenos descritos de “crisis permanente” y “conflicto armado permanente”, en muchos centros urbanos del sur global.

La respuesta humanitaria permanente: desafíos que afrontan las organizaciones humanitarias

Las vulnerabilidades continuas, particularmente las comprendidas en el cometido de las organizaciones humanitarias como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y la “crisis permanente” y el “conflicto armado permanente” descritos en las secciones anteriores exigen una intervención más profunda de las organizaciones humanitarias en los centros urbanos, particularmente en el sur global. Habida cuenta de que las vulnerabilidades son una característica permanente de las barriadas, esa intervención debería constituir una “respuesta permanente”. Esta modalidad trae consigo varios desafíos.

En primer lugar, para muchas organizaciones, la “respuesta permanente” parece un planteo contradictorio. Mientras que las organizaciones orientadas hacia el desarrollo se abocan a procesos de largo plazo destinados a fortalecer a las comunidades, las organizaciones humanitarias se concentran en los episodios que perturban esos procesos y que constituyen crisis. En vez de ser permanentes, sus intervenciones son, por definición, de corto plazo y pretenden restablecer la situación existente con anterioridad al acontecimiento que desencadenó la crisis. Sin embargo, cuando la vulnerabilidad es considerable y constante, y es acelerada por tendencias externas tales como el cambio climático, las organizaciones humanitarias deberían complementar sus mecanismos de respuesta con intervenciones proactivas que reduzcan la vulnerabilidad de las personas a los desastres y a la violencia. La “adaptación al cambio climático” y la “reconstrucción mejorada” son tendencias e iniciativas emergentes, en cuyo marco el Movimiento ya está adoptando un enfoque proactivo y de reducción de riesgos. En lugar de centrarse en el desarrollo *per se*, el enfoque proactivo debería apuntar principalmente al fortalecimiento de la resiliencia, particularmente en relación con los desastres y la violencia.

El hecho de centrarse en fortalecer la resiliencia implica la aplicación de un enfoque holístico que encare las vulnerabilidades en conjunción con sus causas subyacentes. Como ya hemos dicho, esas causas suelen relacionarse con la desigualdad y la marginalización, no sólo en el ámbito socioeconómico sino también político. Algunas cuestiones importantes que hay que tener en cuenta son, por ejemplo, la existencia de ubicaciones apropiadas para las viviendas, la presencia de infraestructura y el acceso a la energía eléctrica. La sensibilización y la mediación frente a las autoridades públicas (locales) en favor de las personas vulnerables —actividades que podrían considerarse sensibles a la luz de los principios de imparcialidad y

neutralidad del Movimiento— deberían formar parte importante de un enfoque de este tipo. También podrían ser objeto de cuestionamientos los mandatos de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en su calidad de auxiliares de las autoridades públicas, si el Movimiento se involucrase en situaciones derivadas de un contexto de informalidad e ilegalidad.

Otra consecuencia de la concentración en las causas subyacentes es que se plantea la necesidad de adoptar iniciativas en ámbitos muy alejados del cometido del Movimiento, respecto de los cuales sus conocimientos son insuficientes, si no directamente inexistentes. Por consiguiente, la necesidad de encarar esas causas impone al Movimiento la exigencia de establecer y trabajar en el marco de asociaciones, consideradas como una responsabilidad colectiva, con las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno y el sector privado, a fin de poder conectarse con todos los ámbitos pertinentes. Puesto que las vulnerabilidades son permanentes, también deberían serlo las asociaciones.

La mayor participación del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en los barrios marginales también trae consigo la necesidad de encarar vulnerabilidades que derivan, en forma total o parcial, de la incapacidad o de la falta de voluntad del gobierno (local) para prevenirlas o reducirlas. Al tiempo que fortalecen la resiliencia de las comunidades, las organizaciones corren el riesgo de llenar el “vacío de gobernanza”, asumiendo las responsabilidades del Estado, restando pertinencia a la presencia del gobierno y socavando su autoridad.

Por otra parte, el enfoque holístico exige fortalecer la resiliencia, para lo cual es preciso afrontar con mayor eficacia tanto los riesgos de desastres como la violencia. Las causas subyacentes, como se ha indicado en los párrafos anteriores, pueden tener un origen similar, pero alimentan vulnerabilidades diferentes y, por ende, es preciso encararlas de manera distinta. Al procurar reducir la vulnerabilidad a los desastres, las organizaciones humanitarias también deben tener en cuenta los procesos sociológicos que tienen lugar en un contexto urbano y que originan pobreza, desigualdad y violencia, y viceversa. Para ello, es necesario adaptar los instrumentos que se utilizan en la evaluación de las vulnerabilidades (como las evaluaciones de vulnerabilidad y de capacidad).

Por último, cuando hay problemas de gobernanza en zonas urbanas frágiles, particularmente en situaciones de violencia prolongada, se presentan múltiples problemas. La evolución de la estabilidad a la fragilidad exige que se preste mayor atención a la pertinencia y aplicación del DIH, particularmente en la transición de los disturbios y tensiones internos al conflicto armado. Las funciones de los diferentes componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja podrían, por ende, modificarse de conformidad con sus cometidos.