



LECCIONES DE ALNAP



**INTERVENCIONES HUMANITARIAS EN  
SITUACIONES DE VIOLENCIA URBANA**

ELENA LUCCHI

La red para un aprendizaje activo sobre rendición de cuentas y resultados de la acción humanitaria (**ALNAP**) es una red de todo el sistema, dedicada a mejorar la rendición de cuentas y los resultados de la acción humanitaria, que fortalece la base de datos humanitaria mediante la difusión de lecciones, la identificación de temas claves y, cuando sea adecuado, la aportación de liderazgo para encontrar enfoques y soluciones colectivas. [www.alnap.org](http://www.alnap.org)

## Reconocimientos

Este informe ha sido escrito por Elena Lucchi, con el apoyo de Paul Knox Clarke, Leah Campbell y Franziska Orphal. Asimismo, agradecemos las aportaciones de Robert Muggah, Ronak Patel y Kevin Savage.

## Bibliografía recomendada

Lucchi, E. (2014) *Intervenciones humanitarias en situaciones de violencia urbana*. Lecciones de ALNAP Londres: ALNAP/ODI.

Esta y otras lecciones de ALNAP están disponibles en [www.alnap.org](http://www.alnap.org).

*Editado por Amanda A. Morgan*

*Portada por Chris Lumsdon*

*Traducido por Judith Cortés*

## Creative Commons

**Reconocimiento** — Se puede explotar el trabajo en la forma especificada por el autor o el licenciador (pero no de ninguna forma que sugiera que estos le apoyan o apoyan su uso de la obra).

**No comercial** — No se puede utilizar este trabajo con fines comerciales.

**Compartir igual** — Si se altera, transforma o modifica este trabajo, se tiene que distribuir el trabajo resultante con la misma licencia o una similar a esta.

Este trabajo tiene la Licencia Unported 3.0. Creative Commons Reconocimiento-No comercial-CompartirIgual. Para saber más sobre esta licencia, visite [creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.en\\_US](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.en_US).

# Contenidos

<b>Alcance del informe</b>	<b>4</b>	En la adjudicación de beneficiarios, tener en cuenta las necesidades de comunidades similares.	16
<b>Metodología</b>	<b>4</b>	<b>Gestión de la seguridad</b>	<b>19</b>
<b>Introducción</b>	<b>5</b>	Adaptar las medidas de seguridad al contexto local.	19
<b>Función de las organizaciones humanitarias internacionales</b>	<b>5</b>	Incluir a la comunidad.	19
<b>Consecuencias humanitarias de la violencia urbana</b>	<b>6</b>	Tomar las decisiones sobre seguridad lo más cerca posible del lugar.	19
<b>Retos específicamente urbanos</b>	<b>6</b>	Capacitar al personal en temas de seguridad.	19
		Tener en cuenta del peligro de las minas terrestres y de la munición sin estallar.	20
LECCIONES		LECCIONES ESPECÍFICAS PARA EL SECTOR	
<b>Estrategia</b>	<b>7</b>	<b>Protección</b>	<b>20</b>
Tener claro qué es lo que se quiere conseguir.	7	Dar a conocer las actividades de protección de forma gradual.	20
Asegurarse de tener la capacidad de llevar a cabo la intervención.	8	Asegurarse de que la protección sea un elemento transversal.	20
Utilizar un enfoque localizado.	8	Asegurar la confidencialidad en la gestión de los casos.	20
Desarrollar capacidades y conexiones en las comunidades donde se realiza el servicio.	8	<b>Salud pública</b>	<b>21</b>
Acción sin daño.	9	Restaurar de prisa el acceso a los servicios médicos.	21
Tener en cuenta un enfoque a largo plazo . . .	9	Ofrecer una variedad de servicios médicos.	21
. . . pero planear la estrategia de salida desde el principio.	9	<b>Sector de la vivienda</b>	<b>21</b>
Elegir estrategias que sean flexibles y adaptables.	10	Ajustar las respuestas a las condiciones locales.	21
Desarrollar las habilidades especializadas necesarias para responder a las crisis urbanas.	10	Tener en cuenta la seguridad física de las distintas opciones de vivienda.	22
<b>Asociaciones y relaciones</b>	<b>10</b>	Tener en cuenta cuestiones de propiedad y otras consecuencias del uso de emergencia de las propiedades.	22
Incluir servicios sociales de acercamiento en la estrategia del proyecto.	10	<b>Sector de la subsistencia</b>	<b>22</b>
Coordinar con otros proveedores de servicios	11	Tener en cuenta la ayuda en dinero en efectivo.	22
Tener en cuenta una coordinación de zona y no una coordinación sectorial.	12	Evaluar cuidadosamente los pros y contras de los distintos sistemas de distribución de comida.	22
Elegir a sus socios con cuidado.	12	Tener en cuenta la promoción de la agricultura urbana y suburbana.	23
Relacionarse con los agentes armados con cuidado.	12	<b>Anexo 1</b>	
<b>Análisis, evaluación y adjudicación</b>	<b>14</b>	Lecturas adicionales sobre violencia en entornos urbanos.	<b>24</b>
Reconocer las complejidades de la violencia urbana.	14	<b>Anexo 2</b>	<b>25</b>
Evaluar cuidadosamente las necesidades y fortalezas locales.	14	Herramientas y directrices adicionales relacionadas con el ambiente urbano.	
Familiarizarse con las instituciones locales y los servicios existentes.	14	<b>Bibliografía</b>	<b>26</b>
Ser consciente de los límites de las herramientas de evaluación existentes.	15		
Planificar las evaluaciones a fondo y por adelantado.	15		
Para entornos de alto riesgo, tener en cuenta estrategias de gestión a distancia.	15		
Evaluar de forma repetitiva.	15		
Utilizar una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos.	16		

## Alcance del informe

Este informe identifica lecciones que han surgido en intervenciones humanitarias en entornos urbanos violentos. Básicamente, está orientado desde el punto de vista operativo y va dirigido al personal de campo implicado en el diseño y evaluación de programas. Las lecciones se extraen de estudios y evaluaciones de organizaciones humanitarias y de agencias que trabajan en estos entornos.

En los entornos urbanos, el alcance de la violencia es amplio y va desde unos niveles altos de violencia criminal e interpersonal hasta la violencia de bandas y guerras urbanas, llevadas a cabo por agentes armados identificados. Cada situación es distinta. Este informe se centra en lecciones clave lo suficiente amplias para aplicarse en la mayoría de estos contextos.

La prácticas a las que nos referimos están relacionadas con adaptar las respuestas humanitarias para que tengan más éxito cuando se lleven a cabo en un contexto de violencia urbana (por ejemplo, llevar a cabo intervenciones de saneamiento y agua o de alojamiento en ciudades con un nivel alto de violencia) o en llevar a cabo respuestas humanitarias que traten específicamente los efectos de la violencia (como las intervenciones sanitarias en ciudades en guerra). Este informe no toma en cuenta las actividades de “consolidación de la paz”, ni actividades dirigidas a tratar las causas que generan la violencia. A pesar de que estas actividades sean extremadamente importantes, normalmente van más allá del cometido de las organizaciones humanitarias que forman parte de la red ALNAP. Como este informe se centra en la violencia urbana en la ciudad, no cubre las intervenciones relacionadas con los desplazados internos ni con los refugiados desplazados en entornos urbanos, donde estos lugares de recepción no sean necesariamente violentos.

Se invita a los lectores a leer este informe junto a las Lecciones de ALNAP Respuesta a los Desastres Urbanos (Sanderson y Knox Clarke, 2012). Las lecciones de ese informe que se relacionan más con este tema se citan en el texto.

## Metodología

Este informe presenta los resultados de un estudio preliminar de la bibliografía creada por organizaciones humanitarias e institutos de investigación implicados en las respuestas humanitarias en entornos urbanos violentos. Esta bibliografía está disponible en el Urban Humanitarian Response Portal (“Portal de Respuesta Humanitaria Urbana”), patrocinado por ALNAP y ONU-HABITAT ([www.urban-response.org](http://www.urban-response.org)). Se analizaron más de 200 documentos y se eligió un número menor, que se centraba en violencia urbana, como fuentes. También se pidió a un número de expertos que aportaran más recursos. Las fuentes se clasificaron por sector de intervención y la información se combinó, comparó y contrastó hasta convertirse en lecciones concretas.

Este estudio tuvo unas pocas limitaciones inherentes al mismo. De los temas siguientes, se ha encontrado muy poco o ningún material publicado:

- *Mujeres y violencia*
- *Elección y distribución de artículos no alimenticios*
- *Perfil, identificación y selección de comunidades afectadas.*
- *Estrategias de defensa y de comunicación públicas*
- *Seguimiento y evaluación de las intervenciones humanitarias en entornos urbanos violentos.*

Hasta en las zonas donde esta información estaba disponible, a veces había pocos ejemplos de prácticas. El hecho de utilizar el Portal de Respuesta Urbana como recurso documental básico también implicó que nos centráramos en la percepción de las organizaciones humanitarias e institutos de investigación. Por lo tanto, la bibliografía de otras fuentes, como de las comunidades de criminología, geográficas, de ordenación urbana o de desarrollo están subrepresentadas.

Las lecciones que presentamos deberían entenderse como una nueva tendencia y no como algo inamovible. Esperamos que se lleven a cabo y se compartan más investigaciones y reflexiones sobre las prácticas, posiblemente en el Portal de Respuesta Urbana, para mejorar la actuación del sector humanitario en entornos urbanos afectados por la violencia.

## Introducción

La violencia en entornos urbanos puede que cumpla o no los criterios para que se aplique el derecho internacional humanitario, que se aplica en la guerra convencional. El comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC) utiliza el término “otras situaciones de violencia” para referirse a situaciones de malestar social, disturbios, represión por parte del estado, violencia en el transcurso de elecciones, violencia de bandas y manifestaciones. En estas situaciones, a menudo las autoridades utilizan grandes despliegues policiales o a las fuerzas militares para mantener o restaurar el orden público. A pesar de que estas situaciones no llegan al umbral de conflicto armado, las consecuencias humanitarias pueden ser graves (CIRC, 2012).

Este tipo de situaciones ocurren normalmente en las ciudades, en parte porque la urbanización genera un entorno que activa la violencia, por los rápidos cambios sociales que promueve y en parte también por la concentración de poder y de recursos (y de desempoderamiento y pobreza) (Apraxine et al. 2012).

La violencia urbana que no se equipara a la guerra según el derecho internacional humanitario puede, sin embargo, causar grandes daños. En algunas ciudades, los niveles de violencia parece que superan un límite que justificaría que se clasificaran como conflictos armados. Río de Janeiro en Brasil y Ciudad Juárez en México son ejemplos de violencia urbana que se podría clasificar como conflicto armado doméstico, al cual se podría aplicar el derecho internacional humanitario (Duijsens, 2010). En lugares así, hay numerosos asesinatos, heridos, violaciones, secuestros, torturas y desplazados a la fuerza con violencia. También pueden haber detenciones a gran escala; encarcelamientos masivos por motivos políticos; condiciones inhumanas de detención; violencia simbólica; la suspensión de las garantías judiciales fundamentales, tanto como parte de un estado de emergencia o simplemente como algo habitual; o denuncias de desapariciones forzadas (CIRC, 2012).

La violencia a veces es efímera, pero también puede

cronificarse. Se ha utilizado el término “ciudades frágiles” para describir ciudades violentas crónicas en que las autoridades públicas han perdido el control y son incapaces de dar los servicios públicos básicos, seguridad y representación (Muggah y Jutersonke, 2012; Muggah y Savage, 2012).

Normalmente, la violencia urbana es dinámica (está sujeta a aumentos y disminuciones rápidos de fluidez geográfica), heterogénea (doméstica, interpersonal, colectiva, con intencionalidades diversas), e interactiva (con distintos tipos de violencia que repercuten y se influyen entre sí) (BRICS Policy Center, 2011). Estas situaciones crean un contexto concreto que representa un reto para las organizaciones humanitarias. Para saber más sobre la naturaleza de la violencia en entornos urbanos, véase el Anexo 1.

## Función de las organizaciones humanitarias internacionales

Los estrategas militares y políticos son cada vez más conscientes de la función que tienen las ciudades frágiles en la violencia de media y baja intensidad y las emergencias humanitarias (Norton, 2003). Sin embargo, la respuestas de los agentes humanitarios en términos programáticos sigue siendo gradual y escalonada (Muggah y Savage, 2012).

Durante décadas, las organizaciones humanitarias han trabajado en ciudades con conflictos armados (como Beirut, Grozni, Huambo, Jaffna, Kabul, Yamena y Sarajevo), pero han sido bastante lentas en responder a las características y dinámicas específicas de la violencia que no forma parte del conflicto y que se genera en un ambiente urbano. Esto sucede, en parte, porque no siempre ha quedado claro cómo las organizaciones humanitarias pueden prestar auxilio o protección realista en estos ambientes complejos, sobre todo si tenemos en cuenta que muchas de estas organizaciones tienen una orientación tradicionalmente rural (Ramalingam y Knox Clarke, 2012). Además del poco reconocimiento de las consecuencias humanitarias de la violencia urbana, las organizaciones aún no han fijado unos criterios para actuar ante estas situaciones.

Actualmente, unos cuantos agentes humanitarios empiezan a ocuparse con cautela de este tema, como las agencias multi-mandado, con unos objetivos que van más allá de las limitadas aspiraciones humanitarias. Donantes como la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea empiezan a reconocer las necesidades humanitarias que causa la violencia relacionada con agentes armados no políticos, como los cárteles de droga, las bandas callejeras y los grupos de crimen organizado, especialmente en Guatemala, Honduras, El Salvador y México (ECHO, 2013). Sin embargo, esta tendencia aún es más la excepción que la regla, por lo cual las agencias humanitarias deben entender mejor y actuar ante las causas y repercusiones de la violencia urbana (Muggah y Savage, 2012).

## Consecuencias humanitarias de la violencia urbana

Las situaciones de violencia diaria rutinaria e implacable –como la depuración social, los robos armados, asaltos, palizas, secuestros, asesinatos, amenazas y enfrentamientos con las fuerzas del orden para el control del territorio– a pesar del marco legal, generan un sufrimiento y vulnerabilidad extremos y a menudo crean un círculo vicioso que genera más violencia y otros peligros. Además de la pérdida de vidas, los traumas físicos y mentales son habituales. La violencia también puede causar desplazamiento, la ruptura del tejido social, así como el colapso de los servicios sanitarios y sociales y del orden público.

Además de las consecuencias físicas directas, la violencia puede generar un clima de inseguridad que como consecuencia a veces puede incapacitar a grupos vulnerables. Además, puede limitar la movilidad y por lo tanto el acceso a productos y servicios básicos, modos de subsistencia, mercados y redes sociales (Ronak Patel, comunicación personal, septiembre 2013). Las poblaciones urbanas vulnerables, como los desplazados internos, es probable que añadan una carga adicional a los recursos y servicios existentes, ya que estos colectivos necesitarán asistencia sanitaria, alojamiento, comida, agua, ingresos y seguridad (Lucchi, 2010).

Podría decirse que las necesidades humanitarias causadas por la violencia son más importantes que

si la violencia se caracteriza por ser urbana y crónica o ser un conflicto armado urbano. Los agentes humanitarios tienen que reconocer la gravedad de la violencia urbana en sí, más que exigir una situación que cumpla criterios especializados (jurídicos) para justificar una respuesta (BRICS Policy Center, 2011). En algunos entornos afectados por violencia urbana crónica, como la ciudad de Guatemala, Medellín, Puerto Príncipe y Río de Janeiro, las agencias humanitarias como el CIRC y Médicos sin Fronteras (MSF) están buscando fórmulas para responder a las necesidades que genera la violencia criminal y la violencia relacionada con las bandas (Muggah y Savage, 2012). La mayoría de las lecciones que presentamos en este informe provienen de esas organizaciones.

## Retos específicamente urbanos

A pesar de que cada escenario es distinto, los conflictos urbanos a menudo plantean retos humanitarios que difieren o bien que se suman a los que suceden en zonas rurales (Cross y Johnston, 2011; Grünwald, 2012).

- El dinamismo de la ciudad, la gran movilidad, la confianza en los mercados y en los ejes logísticos pueden alterarse por la violencia, por lo cual se necesitan evaluaciones y respuestas distintas a las utilizadas en entornos rurales.
- Una densidad de población alta implica que es probable que más personas se vean afectadas, a veces de forma abrumante, por la violencia en un espacio pequeño. El porcentaje de homicidios puede ser bastante más alto en zonas de pocos ingresos que en el resto de la ciudad (Muggah, 2012).
- La diversidad de la población urbana implica que las necesidades de las poblaciones afectadas se diferenciarán mucho en barrios específicos y en toda la ciudad. Por lo tanto, los enfoques de adjudicación se tiene que adaptar en consecuencia (Ramalingam y Knox Clarke, 2012).
- Autoridades abusivas, líneas del frente, oportunidades de delito, formas alternativas de gobernanza urbana en barrios de tugurios, la necesidad de negociar el acceso a zonas muy localizadas con distintos agentes, el caos urbano y las disfunciones estructurales constituyen retos

para las intervenciones humanitarias (Muggah, 2012; McLean, 2013).

- El acceso a los servicios básicos (servicios sociales y sanitarios, protección física y jurídica) puede ser un problema en entornos urbanos violentos, bien porque faltan esos servicios o porque las restricciones a la libertad de circulación por la inseguridad impiden su funcionamiento (Cristina, 2011).
- La violencia urbana endémica puede transformar gradualmente las relaciones de forma que erosionen la acción colectiva eficaz, la cual es esencial para posibilitar intercambios previsibles entre las competencias sociales, políticas y de mercado.
- La violencia urbana puede repercutir en el aprendizaje del niño y del adolescente, perjudicando su bienestar así como el aprendizaje futuro y el potencial productivo (Muggah, 2012).

El resto de este informe presenta lecciones tentativas que se pueden recopilar de los intentos existentes para cumplir con estos retos.

# LECCIONES

## Estrategia

### **Tener claro qué es lo que se quiere conseguir.**

Sea cual sea el motivo de implicación de las organizaciones humanitarias en ciudades violentas —responder a los efectos de la violencia, cumplir necesidades humanitarias crónicas en contextos de mucha violencia, o seguir trabajando en una ciudad que se ha pasado a la violencia en el transcurso de un operativo, — éstas tienen que tener claro qué motiva su acción, su orientación y el objetivo y alcance de la intervención.

En los entornos urbanos, a menudo se difuminan las líneas entre ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo. Por lo tanto, antes de valorar una intervención, se

tiene que tratar otra cuestión compleja (Ferris, 2012): ¿hasta qué punto las organizaciones humanitarias son las responsables de tratar patrones de violencia preexistentes y a largo plazo? Algunas agencias humanitarias proporcionan ayuda en momentos de necesidad aguda (p. ej., en desastres y brotes de violencia), pero consideran que su función a la hora de tratar las causas subyacentes de vulnerabilidad debe limitarse, ya que se trata básicamente de un reto del desarrollo (Metcalf et al., 2011). Otras pueden tratar necesidades humanitarias crónicas (p. ej., de salud y saneamiento) trabajando con las autoridades locales y estatales para mejorar la situación a mediano y largo plazo. En una ciudad, el aprovisionamiento de agua y de servicios médicos,

por ejemplo, puede implicar apoyar el sistema de servicios ya existentes, más que dar servicios de forma directa (Ferris, 2012). Aun así, otros agentes consideran que prevenir la violencia y reducir o gestionar sus riesgos futuros forma parte integral de su respuesta. El movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja está probando este modelo de intervención integral (prevención, protección y asistencia) en algunas ciudades como Cali, Medellín y Río de Janeiro (FIRC, 2011; Cruz Roja Canadiense, 2012; Gussing, 2012, CIRC, 2013b).

*Véase también la Lección 1 de Respuesta a los Desastres Urbanos (Sanderson y Knox Clarke, 2012).*

### **Asegurarse de tener la capacidad de llevar a cabo la intervención.**

Cuando una organización ha fijado el alcance y los límites de una intervención, tiene que asegurarse de que tiene la capacidad -compromiso organizativo y recursos humanos, logísticos y financieros- para llevarla a cabo. Llevar a cabo estas intervenciones implica un diálogo con el estado y con agentes armados no estatales (como los grupos rebeldes y las bandas), flexibilidad y un compromiso a largo plazo. No todas las agencias humanitarias están preparadas para ello y la decisión debe reflexionarse cuidadosamente (Bangertter, 2010).

### **Utilizar un enfoque localizado.**

En las ciudades, la violencia y los conflictos se concentran habitualmente en zonas específicas. La determinación del alcance y de la escala de la intervención humanitaria depende de forma invariable de las condiciones locales, que incluyen la intensidad y organización de la violencia. El CIRC se centra en barrios específicos en algunas comunas de Medellín y en las favelas afectadas por la violencia en Río de Janeiro, que son zonas propensas a la violencia. MSF ha utilizado un enfoque similar y se centra en las zonas más vulnerables de Río de Janeiro y Tegucigalpa. Aunque se trabaje en un lugar específico, durante una respuesta humanitaria deben tenerse en cuenta las dinámicas complejas entre la ciudad y el estado (por ejemplo, entre proveedores de servicios con jurisdicciones estatales y municipales que se solapan). La violencia también puede cambiar de sitio dentro de una ciudad, por lo cual es importante examinar las tendencias y agentes fuera de la zona de adjudicación.

Es importante determinar con claridad a la comunidad con la que la organización tenga la intención de trabajar. Esto supone un reto en entornos urbanos violentos. Las comunidades son “objetivos, redes, modos subsistencia comunes y lugares de reunión” (Rogers, 2012). En las ciudades, las comunidades están más bien dispersas que delimitadas en una zona. Por lo tanto, puede que comunidades múltiples coexistan en ella. Es habitual que un área incluya muchas personas distintas, con distintas vulnerabilidades y estrategias de afrontamiento, que además pueden entrar en conflicto entre ellos (Ramalingam y Knox Clarke, 2012). La línea entre civiles y combatientes puede difuminarse, ya que ambos pueden vivir en el mismo barrio. Las niñas que han sufrido una agresión sexual por parte de agentes armados a menudo no solicitan atención médica ni denuncian el delito porque viven cerca del agresor y temen las repercusiones (Lucchi, 2012).

Cuando se planifica la entrega de ayuda humanitaria en contextos urbanos, también es necesario entender las relaciones entre la comunidad de acogida y los desplazados internos, ya que en las ciudades a menudo viven unos al lado de los otros (Grünwald, 2012; Bernal-Franco y Navas-Caputo, 2013). También es importante reconocer que los agentes de la comunidad, como el resto, pueden tener sus propias prioridades y recibir presión de bandas y otros grupos violentos (Ramalingam y Knox Clarke, 2012). *Véase también la Lección 3 de Respuesta a los Desastres Urbanos (Sanderson y Knox Clarke, 2012).*

### **Desarrollar capacidades y conexiones en las comunidades donde se realiza el servicio.**

La ayuda humanitaria debe ejecutarse de forma que fortalezca las redes, recursos y capacidades existentes (ONU-HABITAT, 2013). Para desarrollar las capacidades sociales de la población urbana, es necesario un enfoque estratégico que se base en fomentar las habilidades de los individuos y la capacidad de las estructuras a escala comunitaria. A la vez, se tienen que enlazar de forma más eficaz esas estructuras con los recursos municipales y estatales. El objetivo final de este enfoque no es solo reducir la violencia, sino también prevenirla en el futuro (Gussing, 2012).

En Medellín y en Río de Janeiro, los programas del CIRC quieren ir más allá del abastecimiento de necesidades humanitarias básicas y ayudar a que las personas y las comunidades expuestas a la violencia creen mecanismos de resiliencia (Bernal-Franco y Navas-Caputo, 2013). Las estrategias de MSF y del CIRC se centran en apoyar a las comunidades, dando cursos de primeros auxilios y de salud reproductiva y sexual a los líderes de la comunidad, o bien acompañándoles en la reclamación de sus derechos ante los servicios públicos, así como facilitando los contactos con organizaciones no gubernamentales que puedan ayudarles a largo plazo (Haroff-Tavel, 2010; Cristina, 2011; CIRC, 2013b).

La intervención de Saferworld en Nairobi incluía formación y sensibilización para agentes de policía y comunidades, con la creación de centros de información y de seguridad comunitaria, la iluminación de calles y la creación de puntos de información que faciliten las denuncias anónimas de delitos y violencia. Como resultado del programa, mejoró la confianza entre los residentes y los agentes del orden y aumentó la seguridad (Banco Mundial, 2010). A la hora de tratar las necesidades crónicas en Kabul, el proyecto de viviendas de CARE (KASS) reunió a los miembros de la comunidad y del ayuntamiento de Kabul para que las personas entendieran mejor sus derechos y responsabilidades y para mejorar la capacidad de las autoridades de escuchar las necesidades de las personas y encontrar soluciones a los problemas (Kallweit et al., 2007).

### **Acción sin daño.**

Las organizaciones humanitarias tienen la responsabilidad obvia de no causar daños (Anderson, 1999). En concreto, deberían evitar que sus acciones generen violencia (por ejemplo, los sistemas de entrega de auxilio no deben poner en riesgo a los beneficiarios) o que ésta suceda en zonas que controlen (por ejemplo, en asentamientos temporales) (Ferris, 2012).

La gestión y el análisis de la seguridad deben valorar cuidadosamente los riesgos de enfrentar a beneficiarios (Lucchi, 2012). Por ejemplo, los grandes centros de distribución pueden convertirse en núcleos de violencia y disturbios (USAID, 2008). Los puntos de distribución deberían situarse en lugares donde las

personas puedan volver a su casa con relativa rapidez y con luz de día (ACF, s.f.). En contextos de conflicto, son habituales los puntos de control y los “impuestos” por parte de militares y otros agentes armados. Estos deben identificarse, ya que representan zonas claras de riesgo para los beneficiarios (Cross y Johnston, 2011). En Puerto Príncipe, para ayudar a prevenir que los ladrones robaran a los beneficiarios de la ayuda, Catholic Relief Services utilizó un método a escala vecinal, con pequeñas oficinas que abastecían barrios poco llamativos, para beneficiarse de los elementos positivos de los centros de distribución a la vez que se evitaban los inconvenientes de las distribuciones a gran escala (Ramalingam y Knox Clarke, 2012; Hirano, 2012).

### **Tener en cuenta un enfoque a largo plazo ...**

La mayoría de proyectos urbanos siguen basándose en una planificación de emergencias a corto plazo que tiende a crear una visión más limitada del futuro y cierto nivel de inestabilidad en el proyecto (Lucchi, 2012). En los campos concretos de la protección y la prevención, la mayoría de actividades no conseguirán un resultado significativo a corto plazo, ya que para cambiar la dinámica de manera mínima tiene que haber un compromiso de algunos años o hasta de décadas. Las actividades eficaces que se detienen demasiado pronto pueden crear más problemas que soluciones (Bangerter, 2010). En cambio, es esencial un enfoque a largo plazo con recursos adecuados, apoyo técnico y atención (Canadian Red Cross, 2012).

### **... pero planear la estrategia de salida desde el principio.**

La actuación eficaz en los contextos urbanos requiere una estrategia de salida clara, algo que lo es todo menos sencillo. Debería de haber un enfoque que ayudara a definir un salida de la entrega de ayuda humanitaria de forma continuada (Grünwald et al., 2011). Esto se debería definir en el inicio del ciclo de vida del proyecto. Unos resultados que se definan con claridad pueden asegurar una planificación eficaz en los ciclos de planificación anuales a largo plazo, lo que mantiene una estrategia operativa global coherente (Lucchi, 2012).

### **Elegir estrategias que sean flexibles y adaptables.**

Las estrategias operativas deberían adaptarse con el paso del tiempo e incluir un enfoque flexible, basado en el aprendizaje, que permita que se fortalezcan y se expandan los logros basándose en los resultados iniciales (Lucchi, 2012). Las agencias tienen que estar abiertas a la posibilidad de que los programas puedan acabar siendo muy distintos de las propuestas originales (Savage et al., 2011). Es posible que se tengan que cambiar ideas preconcebidas como respuesta a las circunstancias. El diseño del proyecto KASS, por ejemplo, permitía cambiar a los beneficiarios y que el formato de intervención fuera flexible. Esto fomentó la cohesión y el éxito final del proyecto (Kallweit et al., 2007).

### **Desarrollar las habilidades especializadas necesarias para responder a las crisis urbanas.**

En muchos sectores de intervención, las organizaciones destacan la necesidad de nuevas habilidades y competencias. Entender las dinámicas de violencia y poder en espacios urbanos superpoblados requiere una inversión importante de tiempo y de recursos (CIRC, 2013a). Investigar la violencia urbana es una actividad peligrosa en sí misma. Es posible que los agentes externos se reúnan con miembros de bandas u otros agentes no estatales, pero eso implica una investigación extensa antes de cualquier encuentro, así como investigar sobre la cultura del grupo. La credibilidad de toda

agencia humanitaria depende en gran modo de la credibilidad personal de sus miembros (Bangertter, 2010). Por lo tanto, debe encontrarse personal con la experiencia y el nivel correctos (HPN y ECB, 2012). En la evaluación de necesidades, los equipos multidisciplinares, compuestos por antropólogos, abogados y otros expertos, parecen estar más capacitados para entender la violencia y sus consecuencias para la población. En proyectos sanitarios, se necesitan especialistas, como psicólogos infantiles y trabajadores sociales. También son de igual importancia la movilización y comunicación sociales.

La experiencia de Siria indica que se quieren nuevas habilidades y competencias para responder a las necesidades de alojamiento en tales asentamientos. Se necesitan más urbanistas que responsables de logística, que entiendan las ciudades y los sistemas urbanos. También se necesitan más expertos técnicos del sector de la vivienda y de la construcción (ingenieros, técnicos en reparaciones, planificadores, arquitectos y constructores), así como especialistas en propiedad y en tenencia de tierras. Finalmente, se necesitan especialistas urbanos que asesoren a los gobiernos cuando empiecen a reconstruir ciudades para que sean más seguras e inteligentes y para que se pongan en contacto con los representantes urbanos (Masaud, 2013).

## **Asociaciones y relaciones**

### **Incluir servicios sociales de acercamiento en la estrategia del proyecto.**

Las actividades de acercamiento deberían formar parte del proyecto para aumentar el acceso a los servicios. En Nairobi, el personal de un centro de ChildFund iba por las calles y se acercaba a la gente para que conocieran los servicios disponibles (Moran, 2010). En el sector sanitario, a causa del miedo, estigmas y pocos conocimientos de los servicios disponibles, es bastante importante que la

comunidad confíe en el equipo médico y entienda su trabajo, así como sus limitaciones. En este aspecto, una parte clave de la ejecución del proyecto deberían ser mensajes de salud simples sobre temas que preocupan a la población local, así como información sobre los cuidados disponibles (que a menudo salvan vidas). El personal sanitario de la comunidad también puede recopilar información sobre incidentes recientes de violencia o sobre miembros de la comunidad marginados y ofrecerles asistencia psicológica y derivarlos a servicios existentes (Lucchi,

2012). En Aden, Yemen, 20 profesionales sanitarios comunitarios apoyados por el ACNUR están trabajando en el barrio de Basateen para asegurar, entre otras cosas, el seguimiento de pacientes poco constantes de tuberculosis y de programas de enfermedades crónicas, el abastecimiento de apoyo nutritivo a familias y los servicios sanitarios materno-infantiles (GHW et al., 2011).

### Coordinar con otros proveedores de servicios.

En entornos urbanos violentos, la cooperación es necesaria, aunque solo sea por la dimensión de las necesidades implicadas. Las asociaciones (con las comunidades afectadas; autoridades municipales y locales; otras organizaciones humanitarias, de desarrollo y de derechos humanos; el sector privado; círculos académicos; organizaciones religiosas y otros) pueden mejorar la eficacia y el alcance operativo en la respuesta a emergencias relacionadas con la violencia (Haroff-Tavel, 2010).

Por ejemplo, en la ciudad de Guatemala, MSF promovió una asociación entre el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio Público para que hubiera servicios médicos en la oficina donde se denuncian los asaltos. De este modo, las víctimas de un asalto que quieran denunciarlo pueden acceder a los servicios médicos de forma directa (MSF, 2012). En Cité Soleil y Martissant, el CIRC, junto con la Cruz Roja de Haití, introdujeron un sistema para evacuar a las personas heridas o enfermas y crearon puestos de primeros auxilios. Gracias a este sistema, se pudo evacuar a 1.500 personas de Cité Soleil entre 2005 y 2007 (de una población de 250.000) y tratar a 200 personas más todos los meses en los puestos de primeros auxilios (Bangerter, 2010). En Kabul, CARE creó relaciones con departamentos del gobierno, ministerios, ONG y otros representantes para consolidar y complementar las actividades que hacían todos (Kallweit et al., 2007).

En algunos campos, el trabajo cooperativo con otras organizaciones aporta un valor añadido:

- Compartir información sobre **contexto y evaluación de necesidades** promueve una comprensión mejor de los temas y de las necesidades. Por ejemplo, en Sanaa y Aden, en

el Yemen, MSF observó que era clave asociarse con agentes diversos para conseguir una información detallada sobre cómo la violencia y la inseguridad estaban afectando a la población (Sanristoval, 2011).

- En acciones de **defensa**, la presencia de agentes múltiples puede multiplicar las fuerzas. Las organizaciones humanitarias pueden trabajar juntas para estimular que el estado y los sectores privados se preocupen e involucren más, mostrando buenas prácticas o defendiendo objetivos y modelos específicos (FIRC, 2011; Angeloni, s.f.). Por ejemplo, en Guatemala, MSF ha intentado involucrar a la comunidad, a las instituciones, a las autoridades legales y sanitarias, a donantes internacionales y la ONU en acciones para prevenir la violencia sexual en Guatemala (Queen, 2011).
- La coordinación puede ser vital **para la seguridad**. La ONG Safety Office de Gaza, creada por CARE Internacional en 2008, da información, herramientas y elementos de análisis a ONGs que sirven de ayuda para poner en marcha proyectos y misiones de forma segura (Stoddard y Harmer, 2010).
- Las asociaciones también son importantes para asegurar el **abastecimiento de servicios complementarios**, como por ejemplo servicios sanitarios, alimenticios, de alojamiento, jurídicos y de protección (Rouani et al., 2011). Durante la crisis en Falluja, las ONGs humanitarias destacaron la importancia de coordinar la entrega de suministros y de evaluar las necesidades con la mayor frecuencia posible para poder coordinar acciones futuras. Como factor clave, destacó la coordinación entre el gobierno, las autoridades locales, las fuerzas armadas, las ONGs y otras organizaciones (Turlan y Mofarah, 2006).
- Las asociaciones son importantes cuando se planifica la salida de un proyecto. Si se identifica a otras organizaciones dispuestas a seguir con la intervención, esto puede ayudar a asegurar una transición tranquila. Es esencial crear vínculos con las ONGs locales, las agencias de desarrollo, las autoridades municipales y

los donantes multilaterales que vayan a quedarse cuando las organizaciones humanitarias se hayan ido. Por ejemplo, el CIRC se ha asociado con suministradores de agua en Monrovia, Liberia y Grozni, y Chechenia (Pinera y Reed, 2007). En Honduras, además de dirigir clínicas móviles, MSF se ha asociado con la Secretaría de Salud para trabajar con el personal médico de los centros, dando atención médica, medicinas y formación al personal. Cuando MSF se vaya, el Ministerio de Sanidad puede seguir dando atención primaria en los centros de salud (IRIN, 2013).

### Tener en cuenta una coordinación de zona y no una coordinación sectorial.

El sistema de grupos temáticos, que se ha convertido en la fórmula más habitual de coordinación, presenta unos retos enormes en los entornos urbanos, ya que todos los temas relacionados con la ayuda humanitaria y la entrega de servicios se entrelazan en el ámbito local. En el sistema urbano, tiene que crearse y consolidarse una coordinación de zona en el nivel más pertinente, sea este el barrio, el municipio o un grupo de comunidades. En contextos urbanos, este tipo de coordinación geográfica multisectorial podría reemplazar el sistema de grupos temáticos, más compartimentado (Grünwald et al., 2011). En la Siria urbana, la forma preferida de ejecución es la coordinación basada en aspectos geográficos, a escala de ciudad o de barrio, de servicios de alojamiento, agua, saneamiento e higiene, servicios básicos y planificación (Masaud, 2013).

### Elegir a sus socios con cuidado.

A pesar de que asociarse tiene muchas ventajas, la necesidad de mantener la neutralidad puede presentar retos en situaciones violentas, tanto si cumplen los criterios de guerra convencionales como si no (CIRC, 2013a). Especialmente en situaciones de conflicto, algunos agentes tienen una agenda política muy marcada, por lo cual es importante elegir al socio con cuidado (Sanristoval, 2011).

Por ejemplo, trabajar con autoridades gubernamentales puede implicar retos a la neutralidad cuando el gobierno es parte combatiente (Angeloni, s.f). Es posible que todos los ciudadanos no confíen en los agentes del gobierno ni en las

fuerzas de seguridad. Las mismas consideraciones se pueden aplicar a los voluntarios locales, cuyo conocimiento local es inestimable, pero se desconoce su habilidad para mantener la neutralidad y el acceso a suministros en un conflicto (Davis, 2012). Una herramienta de clasificación de conflictos (véase la sección de abajo, Análisis, evaluación y adjudicación) puede ayudarnos a entender a los agentes principales, los servicios que proporcionan y los distintos intereses.

### Relacionarse con los agentes armados con cuidado.

Establecer relaciones con agentes armados -como la policía y las fuerzas militares, así como las bandas territoriales- es clave para crear y llevar a cabo operaciones de auxilio en entornos urbanos violentos. A pesar de que muchas organizaciones humanitarias están acostumbradas a dialogar con las fuerzas de seguridad oficiales sobre cuestiones operativas, se tiene que ser muy precavido a la hora de acercarse a agentes armados no estatales. Cualquier trabajo que los agentes humanitarios lleven a cabo en un barrio de una ciudad que esté controlado por una banda será sujeto de discusión o de autorización por parte de la misma, tanto si se es consciente de ello como si no (Bangerter, 2010). El diálogo continuo con todas las partes implicadas puede posibilitar **el acceso a personas necesitadas** y la libertad de movimiento por las comunidades, hasta en zonas controladas por bandas o rebeldes (CIRC, 2013a). También es esencial ponerse en contacto con estos grupos **para asegurar que la población pueda acceder a los servicios** (Bangerter, 2010).

Por ejemplo, gracias al diálogo de MSF con todas las partes, en diciembre de 2010, los jóvenes que participaban en los actos violentos postelectorales abrieron las barricadas improvisadas que había por toda la ciudad y permitieron que los vehículos y unidades de emergencia de MSF pasaran sin ser atacados (Lucchi, 2012). Durante la década inicial de la crisis en Mogadiscio (1991-2000), el acceso a los campos de desplazados internos y la entrega de ayuda se tenía que negociar con los guardianes, -propietarios u otros grupos que controlan los terrenos públicos y privados (Grünwald, 2012).

La relación y el diálogo son importantes para la

**seguridad** de las operaciones humanitarias: Para el CIRC en las favelas de Río de Janeiro, las medidas de seguridad incluyen la notificación de los movimientos, el uso de emisoras de radio comunitarias, un contacto directo e indirecto con las facciones armadas y el diálogo con los círculos políticos (Haroff-Tavel, 2010). Igualmente, MSF en Río de Janeiro siempre informaba a ambas partes sobre las actividades y movimientos de la ONG en las zonas de conflicto. Aunque se realizaron contactos jerárquicos y oficiales con las fuerzas de seguridad de Río de Janeiro, también se llevó a cabo una estrategia desde la base para establecer contacto con el Comando Vermelho -la banda que controla la zona. Teniendo en cuenta que las comunidades tienen algún tipo de contacto con los grupos territoriales, MSF habló en la fase inicial con los líderes de la comunidad, quienes facilitaron el contacto directo con el líder del Comando Vermelho (Cristina, 2011). Del mismo modo, en el barrio de Altos de Cazucá de Bogotá, MSF se puso en contacto con los líderes autodesignados de la comunidad que normalmente respondían a uno de los grupos armados (Zabalgoeazkoa, 2011).

El contacto con los agentes armados es también importante para establecer un **diálogo de protección**. Existe una diferencia entre los grupos que desafían a la autoridad del estado y aquellos cuyo objetivo es básicamente criminal. Con los primeros, se puede prever un diálogo basado en reglas con el objetivo de reducir la violencia armada. Con los segundos, este tipo de diálogo tiene sus límites (Haroff-Tavel, 2010). Es mejor que las actividades de protección dirigidas a los miembros de bandas tengan un enfoque minimalista. Puede ser clave buscar una base para intercambiar cuestiones que al grupo le parezcan pertinentes como medio para fortalecer sus lazos con la comunidad. Por ejemplo, se podría establecer un diálogo sobre la protección de instalaciones y personal médico o infraestructuras vitales para aquella comunidad (Bangerter, 2010).

Además de los contactos con todos los agentes implicados, es importante que las organizaciones humanitarias estudien **estrategias de aceptación** (hacia los grupos armados, ciudadanos individuales y otros agentes importantes en la comunidad colindante). Para trabajar en ambientes peligrosos, la organización tiene que ser aceptada de forma gradual, mediante

una asistencia visible que cubra las necesidades de las personas (por ejemplo, en sanidad, primeros auxilios, agua, higiene, tratamiento de aguas residuales y educación), que estas puedan valorar y que hagan que la organización sea más conocida en la comunidad (Haroff-Tavel, 2010). En Puerto Príncipe, CRS se reunió con miembros y líderes de bandas y organizó reuniones con todos los líderes de las bandas para discutir de qué modo la organización podría ayudar a la comunidad (Hirano, 2012).

Es crucial mantenerse **imparcial y neutral**, proporcionar ayuda de forma no discriminatoria y basada en las necesidades, para ganarse la confianza de todas las partes implicadas y el acceso a las comunidades que están bajo el control de las partes armadas (Lucchi, 2010). Por ejemplo, debe mantenerse la neutralidad cuando se negocia con todas las autoridades locales (p. ej. suministradores de agua) y los agentes armados para asegurar un suministro seguro de agua y responder a las necesidades de la comunidad (Pina y Reed, 2007). En Puerto Príncipe, el CIRC, mientras se reparaba el sistema de agua, dedicó esfuerzos en convencer a las bandas de que permitieran el acceso seguro al barrio de los empleados de la empresa suministradora de agua. Esto permitió que los habitantes tuvieran acceso a agua potable sin tener que pagar a las bandas por ello (Bangerter, 2010). En la Siria urbana, también se adoptó una estrategia similar con las fuerzas del gobierno y de la oposición (Londoño, 2013).

También son importantes las **estrategias de comunicación** con los distintos agentes de la comunidad. En Río de Janeiro, aparte de los contactos cara a cara con las comunidades y sus líderes, tanto el CIRC como MSF mandaron mensajes sobre sus actividades por los radios locales para llegar a cualquier persona que viviera en la zona (Haroff-Tavel, 2010; Cristina, 2011).

# Análisis, evaluación y adjudicación

## Reconocer las complejidades de la violencia urbana.

La intervención en situaciones de violencia urbana requiere comprender con profundidad su contexto (Muggah y Savage, 2012). Para las organizaciones humanitarias, ser capaz de trabajar en este ambiente depende de entender quiénes son los agentes importantes y qué situación, intereses y necesidades tienen. La violencia puede surgir en múltiples formas, como por ejemplo levantamientos políticos y sociales, disturbios por el hambre, guerras territoriales entre bandas, violencia contra los extranjeros o miembros de distintos grupos religiosos o étnicos, así como violencia criminal asociada al tráfico de drogas, al contrabando de armas, a la trata de personas y al terrorismo (Haroff-Tavel, 2010). La violencia puede tener motivaciones distintas, que se superponen entre sí. Además, puede implicar a una multiplicidad de agentes. Por ejemplo, en Haití coexisten las bandas urbanas, los antiguos miembros del ejército disuelto de Haití, milicias privadas y redes criminales. Algunos agentes tienen motivaciones políticas; otros, no. Las líneas entre los grupos no siempre son fáciles de distinguir. Además, a menudo la línea entre generar violencia y ser una víctima de circunstancias propensas a ella es muy delgada (Kolbe, 2013). En Medellín y Altos de Cazucá, en Bogotá, las alianzas pueden cambiar de la noche a la mañana. Los grupos locales se ven instrumentalizados por bandas del crimen mayores y adoptan tácticas de dominio territorial, económico y social sobre las personas y el territorio (Zabalgogezkoa, 2011; Bernal-Franco and Navas-Caputo, 2013).

El análisis del contexto debería incluir las preguntas siguientes:

- *¿Quién dirige la violencia? ¿Quién se beneficia de ella?*
- *¿Qué territorio controlan? / ¿Dónde actúan?*
- *¿Cuál es su orientación, ideología, objetivos, posición, intereses y necesidades?*
- *¿Cuál es su base social, cuáles son sus alianzas, quién les apoya?*
- *¿A quién dirigen la violencia?*
- *¿Qué formas de violencia utilizan?*

## Evaluar cuidadosamente las necesidades y fortalezas locales.

Para diseñar una estrategia de intervención y de respuesta a las necesidades en ambientes urbanos afectados por la violencia, es necesario analizar cuidadosamente los problemas específicos que afectan a la población, sus vulnerabilidades y capacidades de resiliencia, así como los servicios sociales y públicos existentes. Es muy difícil cuantificar la repercusión de la violencia y de la guerra en poblaciones urbanas. Las vulnerabilidades, a menudo interconectadas y superpuestas, incluyen efectos directos e indirectos de la violencia, repercusiones físicas y mentales y necesidades crónicas y agudas. Es importante identificar formas de violencia específicas contra grupos concretos, como la violencia de género (Rouhani et al., 2011; Gussing, 2012). Para sobrevivir y dar ayuda en ciudades destrozadas por la guerra como Mogadiscio, los agentes humanitarios deben ser capaces de evaluar sistemas urbanos abiertos, complejos y de capas múltiples. Es esencial analizar la guerra urbana y cómo la población intenta ajustarse a ella para determinar dónde y cómo intervenir. Distintos métodos de guerra urbana limitan el acceso por parte de la población a una seguridad básica y a servicios básicos de subsistencia, comida y agua. Estos métodos afectan profundamente el margen de maniobra de las organizaciones humanitarias (Grünwald, 2012; Apraxine et al., 2012, págs. 65-69).

## Familiarizarse con las instituciones locales y los servicios existentes.

Las dimensiones inmensas de las zonas urbanas en rápido crecimiento y su estructura compleja dificultan la evaluación y acceso a recursos disponibles por parte de distintos grupos socioeconómicos. Por ejemplo, si se quisiera evaluar los centros de salud, se debería tener en cuenta los servicios del gobierno, los hospitales privados importantes, las clínicas de las ONGs y otras clínicas independientes más pequeñas que funcionan en distintos barrios (Rouhani et al., 2011).

### **Ser consciente de los límites de las herramientas de evaluación existentes.**

Aún falta un marco de evaluación adecuado de los entornos urbanos que pueda dar una instantánea precisa de los grupos específicos en riesgo, así como un análisis detallado del contexto, desde el sistema sanitario a las distintas realidades y limitaciones sociales, políticas, legales, económicas y culturales (Lucchi, 2012). Sin embargo, se han hecho algunas acciones en esta dirección. MSF puso en marcha una metodología de evaluación sanitaria en Tegucigalpa, Honduras, que incluía la evaluación de los centros de salud y de las ONGs, la evaluación de las necesidades sanitarias, el uso de fuentes de datos externos, debates en grupos temáticos, triangulación de datos, análisis de las partes interesadas y asesoramiento legal (Rio Navarro et al., 2012).

No hemos sido capaces de identificar ninguna directriz relacionada específicamente con la evaluación de necesidades en contextos urbanos violentos. Las fuentes seleccionadas que tratan de forma más general los entornos urbanos están listadas en el Anexo 2.

### **Planificar las evaluaciones a fondo y por adelantado.**

Antes de llevar a cabo una evaluación, es importante llevar a cabo un estudio de viabilidad, ser conscientes de las limitaciones y de cómo mitigarlas. Como muchas evaluaciones en ciudades sitiadas, la evaluación de Alepo (Grupo de Trabajo sobre la Evaluación del Norte de Siria, 2013b) destaca las limitaciones de tal ejercicio: el tiempo, la accesibilidad y la seguridad, agravados por una cobertura geográfica limitada, unas cifras de la población poco claras, poca recolección de datos básicos y una cobertura limitada fueron las limitaciones clave con que se topó el equipo de evaluación. Además, parece ser que algunas poblaciones necesitadas prefieren no estar registradas, por miedo a saber cómo pueden utilizarse las listas en el futuro.

### **Para entornos de alto riesgo, tener en cuenta estrategias de gestión a distancia.**

Cuando los expatriados no pueden acceder al lugar, una alternativa puede ser delegar las evaluaciones

a agentes locales (bien a una ONG local o al personal nacional de una agencia internacional). Antes de hacerlo, se tienen que evaluar y mitigar adecuadamente los riesgos del personal o de los socios nacionales/locales y se tienen que facilitar sistemas que aseguren una gestión clara y coherente, mediante sistemas de notificación, protocolos de comunicación y procedimientos de seguimiento (Stoddard et al., 2010).

Mientras no sea posible la supervisión o implicación del personal expatriado, se pueden utilizar mecanismos adicionales de control para verificar la información recopilada localmente, como vídeos, fotos y triangulación con distintas fuentes (Grünewald, 2013). Las personas designadas tienen que estar capacitadas en la recopilación, protección y confidencialidad de datos y en el código de conducta humanitario.

Para la Evaluación Nutricional y de Seguridad Alimentaria Urbana del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Mogadiscio, un único expatriado supervisó a un equipo de 99 personas contratadas localmente, de las cuales solo tres eran consultores superiores. Se hicieron entrevistas en quince distritos de la ciudad. La metodología de esta encuesta tuvo en cuenta las características y dinámicas de Mogadiscio, como el acceso limitado, el riesgo físico y otros retos relacionados (Guillemois, 2012). La Tabla 1 resume la preparación de la evaluación de Mogadiscio e indica claramente las dinámicas del conflicto y la accesibilidad a cada distrito.

### **Evaluar de forma repetitiva.**

Las situaciones de las ciudades expuestas a la violencia cambian rápidamente, por lo tanto es casi imposible que una sola evaluación dé una instantánea clara de una situación fiable a corto y medio plazo. Tal y como concluye la evaluación en Alepo, se necesitan más evaluaciones regulares, sistemáticas y completas para poder dar una imagen cada vez más exacta y oportuna de las necesidades (Grupo de Trabajo sobre la Evaluación del Norte de Siria, 2013a). Igualmente, Turlan y Mofarah (2006) comentan que en Falluja fue importante que se realizara la primera distribución de bienes basándose en una evaluación rápida de las necesidades (con el objetivo adicional de ganarse la aceptación de la

población). Tras la primera intervención, debería hacerse una evaluación más elaborada para tener más idea del tipo de ayuda requerida, así como de la capacidad de responder a estas necesidades. Sin embargo, debería evitarse la sobreevaluación, mediante una mejor coordinación entre las organizaciones y las agencias que trabajan en los distintos sectores de ayuda (ACAPS, 2013b).

### Utilizar una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos.

En estos entornos, los datos oficiales tienden a sumarse a los de toda la población urbana. Normalmente las tasas de malnutrición y de homicidios de una ciudad son, en el mejor de los casos, extrapolaciones aproximadas de información dispersa. Es difícil desglosar esta información generalizada para comprender mejor a grupos o áreas específicos. Además, los datos de población en zonas de conflicto se desfasan deprisa, ya que hay muchos desplazamientos. Es importante adaptar las herramientas de evaluación existentes a una metodología mixta que utilice información cuantitativa y cualitativa (Lucchi, 2012; ACAPS, 2013b).

Los métodos cuantitativos, como las encuestas, solo pueden dar una instantánea de la situación. Además, a menudo los resultados quedan limitados por la poca claridad de la representatividad de la muestra. Las entrevistas individuales en profundidad y los métodos participativos permiten una mejor interacción con las comunidades y una comprensión mejor de los temas que preocupan. Además, posibilitan recopilar más información precisa sobre temas sensibles como la violencia sexual. Sin embargo, estos enfoques a menudo ocupan más tiempo de lo previsto (Rio Navarro et al., 2012; Koscalova y Viot, 2012).

La evaluación de Alepo recopiló datos cuantitativos y cualitativos, ya que se hicieron entrevistas a informadores clave, así como observación directa. Se entrevistaron comités de auxilio, líderes religiosos, organizaciones locales, cabezas de familia, personal médico y policía local. Para evitar ser parcial, esa información se trianguló con datos de otros informantes, datos secundarios y observaciones. También se visitaron lugares públicos como escuelas, hospitales, mercados y tiendas pequeñas para

complementar las entrevistas con la observación directa. El protocolo de evaluación de Alepo ordenó descartar la información sin triangular (Grupo de Trabajo sobre la Evaluación del Norte de Siria, 2013b). La evaluación del PMA de zonas urbanas de Afganistán (1998-1999) utilizó la misma metodología (Paul Knox Clarke, ALNAP, comunicación personal, septiembre de 2013).

### En la adjudicación de beneficiarios, tener en cuenta las necesidades de comunidades similares.

En los contextos urbanos, decidir a qué población se adjudica la ayuda es extremadamente difícil y un

#### Lista de verificación para la evaluación de entornos urbanos violentos

Los temas a evaluar variarán según el sector, pero se tienen que tener en cuenta algunos elementos comunes:

- Las áreas y poblaciones más afectadas por la violencia.
- La identificación de instalaciones y de proveedores de servicios (públicos, de ONG o privados).
- Análisis del acceso a estas instalaciones (por distintos grupos de población).
- Evaluación de necesidades (sanitarias, seguridad alimentaria, agua, alojamiento y protección).
- Identificación de grupos de riesgo (que incluyan consideraciones sobre los géneros, las personas con discapacidades, minorías y personas que no quieren que se las identifique).
- Análisis de las partes interesadas.
- Análisis legal (específico de las cuestiones de protección).

La metodología de la evaluación debería incluir lo siguiente:

- Fuentes de datos externos.
- Debates en grupos temáticos.
- Entrevistas a informantes clave.
- Observación directa.
- Triangulación de datos.

**Tabla 1:** Características por distrito (a la hora de preparar la evaluación), Mogadiscio/Somalia

Distrito	Frontline	Controlado por	Densidad de población	Acceso	Comentarios
Abdi Aziz	Línea de frente	Básicamente 10% insurgentes	Muy Baja	Muy difícil	Presencia de insurgentes extranjeros, el acceso supone un reto. Distrito muy pequeño sin alternativa de reubicación en el distrito.
Bondhere	Línea de frente	GFT	Baja	Supone un reto	Tomado nuevamente por el GFT.
Darkenley	-	GFT	Alta	Correcto	
Deynille	-	Insurgentes	Alta	Correcto	
Hamar Jajab	-	GFT	Alta	Correcto	
Hamar Weyne	-	GFT	Alta	Correcto	
Hawl Wadag	Línea de frente	Dividido	Muy baja	Supone un reto	
Heliwa	-	Insurgentes	Baja	Correcto	Acceso posible desde el norte del distrito.
Hodan	Línea de frente	Básicamente GFT	Baja	Correcto	Se puede acceder por una zona.
Karaan	-	Insurgentes	Muy baja	Supone un reto	Distrito sensible.
Shibis	Línea de frente	Insurgentes	?	Supone un reto	Dificultad de acceso.
Shingani	Línea de frente	Dividido	Baja	Correcto	
Waberi	-	GFT	Alta	Correcto	
Wadajir	-	GFT	Alta	Correcto	
Wardigley	Línea de frente	Dividido	Muy baja	Supone un reto	
Yaqshid	Línea de frente	Insurgentes	Baja	Supone un reto	
Elisha	-	Insurgentes	Alta	Correcto	Destino de las personas desplazadas. El acceso no supone un reto y hay una mezcla de población.

Nota: GFT: Gobierno Federal de Transición.

Fuente: Guillemois, 2012.

simple error puede desencadenar rápidamente un problema de seguridad. En Mogadiscio en concreto, el sistema de clanes y subclanes somalí es tan complejo que las organizaciones de auxilio corren el riesgo de que una facción las considere enemigas si auxilian a la otra. Por lo tanto, basar la identificación y adjudicación en las necesidades es un tema arriesgado. En tales situaciones, el enfoque más frecuente es el de la adjudicación por zona y lugar, en que toda la población que vive en una zona determinada recibe asistencia (Grünewald, 2012).

PANICA, un proyecto de Cali, que originariamente iba destinado solo a los niños de la calle, al final incluyó a poblaciones desplazadas, a jóvenes y niños vulnerables a la violencia escolar urbana, así como a las familias de los niños. Esto puso de manifiesto la necesidad de una programación integrada que tuviera en cuenta contextos y situaciones interrelacionados, así como de definiciones más amplias (FIRC, 2011).

## Trabajar con mapas

El mapeo es esencial para las evaluaciones de necesidades, la comunicación con las partes interesadas y la planificación.

La fabricación y uso de distintos tipos de mapas (a escalas múltiples, con múltiples componentes e históricos) debería convertirse en parte rutinaria del trabajo humanitario en entornos urbanos. Se tienen que identificar y calificar unidades geográficas y administrativas, así como elementos étnicos y socioeconómicos (como la densidad, el tipo de población, el nivel socioeconómico). También se tienen que aclarar sus interrelaciones, a menudo en términos de flujos de población, trabajo, dinero y bienes, pero también en términos de dominación política y de explotación socioeconómica (Grünewald et al., 2011). Se pueden utilizar sistema de posicionamiento global (GPS) para localizar sitios de interés. Los mapas digitalizados también pueden ser útiles para visualizar las dinámicas y las tendencias de la violencia. Las agencias humanitarias podrían utilizar mucho más la tecnología de código abierto para hacer mapas, adjudicar y coordinar el auxilio. Se puede recopilar información de distintas personas y geocoordinarla para construir un mapa electrónico. Los resultados se publican en línea y el material se actualiza continuamente.

Por ejemplo, el proyecto KASS utilizó mecanismos de GPS y digitalizó mapas para registrar la situación exacta de cinco categorías de refugios y sus letrinas adjuntas, así como de los pozos comunitarios y familiares, canales de desagüe y trechos de carretera de grava (Kallweit et al., 2007).

Inicialmente, el proyecto Ushahidi se creó para la localización ciudadana de los disturbios durante las elecciones de 2007 en Kenia y luego se utilizó en Haití. Este proyecto fue una iniciativa llevada a cabo por voluntarios para crear un mapa abierto a partir de la participación voluntaria que apoyara la entrega eficaz de ayuda tras el terremoto de 2010 (Smith et al., 2011). Un proyecto similar localiza agresiones sexuales en el Cairo (Harassmap, en <http://harassmap.org>).

*Véase también la Lección 8 de Respuesta a los Desastres Urbanos (Sanderson y Knox Clarke, 2012).*

# Gestión de la seguridad

## Adaptar las medidas de seguridad al contexto local.

Las zonas urbanas presentan distintos riesgos de seguridad (Wille y Fast, 2010; Cross y Johnston, 2011), como peligros relacionados con las multitudes, asaltos, saqueo, fuego cruzado y de francotiradores (Zabalgogeoaskoa, 2011). Las condiciones de seguridad también pueden cambiar con mucha rapidez. En consecuencia, las estrategias para evaluar y gestionar los riesgos deben adaptarse. A veces es necesario un análisis por bloques. Las evaluaciones de riesgos deberían incluir lo siguiente (Rio Navarro, 2011):

- Descripción detallada del barrio o instalación adonde se deber acceder.
- Ruta preferente hasta el lugar.
- Evaluaciones de riesgo distintas de día y de noche.
- Lugar donde aparcar el vehículo.
- Datos de contacto de un representante de la comunidad.
- Un lugar donde refugiarse en caso de emergencia.
- Amenazas potenciales clave, clasificadas según su probabilidad e impacto potencial.
- Medidas preventivas para tratar estas amenazas.

## Imcluir a la comunidad.

Gran parte de la seguridad de la organización depende de la actitud de las comunidades afectadas por el conflicto. Es esencial implicar a la comunidad en el afianzamiento de la seguridad, que entiendan cuáles serían las consecuencias de un incidente con la seguridad, es decir, en la mayoría de los casos, el final del programa. Si la comunidad está bien informada sobre el programa, deberían reducirse las quejas, amenazas y actitudes potencialmente peligrosas durante el día de distribución (ACF, s.f.).

Las comunidades tienen que ser capaces de sentir que forman parte de las actividades de la organización. Los miembros o líderes de la

comunidad se pueden implicar en la evaluación diaria de la seguridad del sitio y tienen que estar de acuerdo con los procedimientos operativos de la organización (Rio Navarro, 2011).

## Tomar las decisiones sobre seguridad lo más cerca posible del lugar.

Dada la inestabilidad y la especificidad contextual de cada barrio, para reducir el tiempo de reacción es importante que el equipo más cercano implicado en las actividades tome las decisiones de seguridad pertinentes (por ejemplo, sobre evacuaciones). Las actividades de acercamiento a la comunidad sitúan al personal cerca de las víctimas, pero también de los agresores. En Tegucigalpa, MSF ha desarrollado definiciones y protocolos claros de lo que debe hacer cada miembro del equipo de acercamiento cuando decide abandonar un lugar concreto. La coordinación general en la oficina central (principal) serviría de apoyo (Rio Navarro, 2011).

En Altos de Cazucá, en Bogotá, MSF trasladó bastante responsabilidad al personal superior nacional. El responsable de la misión realizaba una visita semanal de supervisión, que constituía la única presencia y actividad de los equipos de MSF en la zona (Zabalgogeoaskoa, 2011).

## Capacitar al personal en temas de seguridad.

Se tiene que desarrollar una estrategia de seguridad coherente y ejecutar directrices, procedimientos y protocolos de seguridad (Lucchi, 2012; ACF, s.f.). Esto implica revisar y actualizar regularmente toda la documentación (p. ej., cada 6 meses) y crear un sistema de comunicación de incidencias.

Además, es de vital importancia que el personal que realice operaciones de auxilio en estos entornos reciba una capacitación adecuada. Todos los miembros del equipo tienen que participar en talleres de gestión de la seguridad y los nuevos miembros deberían recibir información específica

sobre este tema. Tiene que haber protocolos operativos para derivar a pacientes que sean agentes armados a hospitales públicos (lo que provocaría la detención de los mismos), para tratar a agentes armados en un ataque de pánico o bajo los efectos de las drogas o para mantener la confidencialidad de datos (Cristina, 2011).

### **Tener en cuenta el peligro de las minas terrestres y de la munición sin estallar.**

Tras un conflicto, las ciudades pueden presentar un alto riesgo para la población local, así como

para los equipos humanitarios y de rescate, por las minas terrestres y la munición sin estallar. Cualquier intervención de auxilio debe ser apoyada por equipos de desactivación que afiancen la seguridad. La experiencia de la Operación Licorne en Costa de Marfil, así como las dificultades que afrontaron los habitantes de Grozni y Mogadiscio, muestran que es esencial el despliegue rápido de unidades que retiren minas, munición sin explotar y armas trampa. De este modo, se facilita que la población regrese a su barrio (Grünnewald, 2013).

## LECCIONES ESPECÍFICAS PARA EL SECTOR

### Protección

#### **Dar a conocer las actividades de protección de forma gradual.**

Para ejecutar programas de protección en entornos urbanos violentos, es importante que los trabajadores humanitarios creen vínculos de confianza con los distintos agentes y comunidades implicadas, para luego crear conexiones graduales con otros tipos de asistencia y protección. En especial, el trabajo de protección tiene que empezarse desde cero en lugares donde no se aplica el derecho internacional humanitario. Por ejemplo, en Medellín, el CIRC organiza charlas con los niños escolares y sus familias sobre las reglas de vivir en comunidad, la resolución creativa de conflictos, los peligros de las armas, medidas de autoprotección, primeros auxilios y salud reproductiva y sexual. A la vez, el CIRC difunde normas jurídicas sobre el uso de la fuerza y el arresto o detención a los miembros de las fuerzas de seguridad. Asimismo, también difunden principios humanitarios y visitan cárceles y centros de rehabilitación de menores (CIRC, 2013b).

#### **Asegurar que la protección sea un elemento transversal.**

En los entornos urbanos, es importante establecer la conexión entre protección y otros tipos de asistencia. Para aumentar la pertinencia y la eficacia, es importante hacer una acción continua para asegurar

que las cuestiones de protección sean transversales y formen parte integral de toda la asistencia y de las actividades de prevención, así como de las actividades sanitarias, de agua y saneamiento y de los programas educativos (Gentile, 2011; Grünnewald et al. 2011).

#### **Asegurar la confidencialidad en la gestión de los casos.**

La confidencialidad en la gestión de los casos puede ser una cuestión de vida o muerte, teniendo en cuenta lo difíciles que son a menudo las relaciones entre comunidades, la policía y el sistema judicial (Grünnewald et al., 2011). En Nairobi, CIR creó un centro de información para personas que viven en el barrio de Eastleigh, donde, entre otra información, los refugiados podrían preguntar dónde recibir atención de temas estigmatizados como la violencia sexual o de género y el VIH-SIDA. Abierto a toda la comunidad, este enfoque introdujo medidas para proteger la información y las identidades de los visitantes. Los visitantes no utilizarán los servicios si sospechan que su anonimato puede estar en riesgo (Barcelo et al., 2011). En Papúa Nueva Guinea, MSF gestionó la reubicación confidencial y segura de las víctimas de la violencia (McPhun, 2011).

## Salud pública

### Restaurar de prisa el acceso a los servicios médicos.

En ciudades arrasadas por la guerra, la capacidad de salvar vidas de personas heridas está directamente relacionada con el tiempo que necesitan para acceder al tratamiento. La destrucción de la infraestructura sanitaria, la falta de suministros médicos y de energía y el colapso del sistema de derivaciones crean unas barreras enormes a los servicios médicos. Allí donde se ha colapsado el sistema sanitario, las personas siguen necesitando servicios médicos básicos, así como curar las heridas causadas por la violencia. En Mogadiscio, el CIRC y MSF trabajaron en un número limitado de hospitales a los que se podía acceder durante las confrontaciones (Grünewald, 2012). En algunos contextos, la creación de clínicas más pequeñas en los barrios más afectados puede facilitar un mejor acceso a los servicios médicos.

### Ofrecer una variedad de servicios médicos.

A menudo, un modelo integral de servicios (médicos, psicológicos y sociales) es el que mejor satisface las necesidades de los supervivientes de la violencia. La violencia armada puede conllevar otras formas de violencia -como la sexual, la doméstica y la autoinflingida (OMS, 2002) y las intervenciones médicas también deberían estar preparadas para tratarlas. En Tegucigalpa, uno de los temas clave fue asegurar que los supervivientes de violencia sexual accedieran oportunamente a servicios sociales, psicológicos y médicos de calidad (Llanos, 2011). En Río de Janeiro, MSF creó una instalación sanitaria con una sala de urgencias en el centro de la favela, lo que daba acceso a cuidados médicos de urgencia, estabilización, apoyo y orientación psicológicos. Luego se desarrolló un sistema de derivación, con un servicio de ambulancia, para asegurar unos cuidados de calidad. También se promovieron derivaciones de otros proveedores de servicios a la clínica de MSF (Cristina, 2011). En el barrio de Martissant de Puerto Príncipe, además de una clínica fija, MSF gestiona tres clínicas móviles para poder llegar a pacientes situados en lugares apartados y de difícil acceso (De Mayo, 2011).

## Sector de la vivienda

### Ajustar las respuestas a las situaciones locales.

En las ciudades, las familias desplazadas por el conflicto pueden encontrar una gran variedad de soluciones de alojamiento. En las zonas superpobladas de Mogadiscio, los desplazados internos se trasladan a antiguos edificios del gobierno, se establecen en complejos tras negociar su acceso con los guardianes y alquilan pequeñas parcelas de terreno, a veces gastándose muchísimo dinero (Grünewald, 2012).

En los centros urbanos de Siria, encontrar una vivienda adecuada sigue siendo el mayor reto para la mayoría de familias desplazadas. Las necesidades de vivienda se satisfacen con una serie de medidas temporales: acampando de forma ilegal en tiendas rudimentarias en terrenos libres, viviendo en refugios colectivos, ocupando edificios públicos y privados vacíos como escuelas y centros sanitarios (la mayoría de los cuales no tiene agua, instalaciones sanitarias, ventanas o puertas), alojándose con familias de acogida y alquilando pisos, si están disponibles y son asequibles. Otras familias siguen viviendo en sus propias casas, muchas de las cuales han sufrido daños considerables o saqueos y están desesperadas para que les ayuden a repararlas (Grupo de Trabajo sobre la Evaluación del Norte de Siria, 2013b). Los desplazados internos suelen volver a sus casas cuando la lucha se desplaza a otras zonas. De forma simultánea, los desplazados internos y las personas que vuelven sus casas tienen necesidades distintas (ONU-HABITAT, 2013).

A la hora de planificar una respuesta a la vivienda, es necesario llevar a cabo un análisis cualitativo y cuantitativo sobre qué modalidades pueden ser más factibles en cada lugar a la hora de dar una vivienda digna a las familias más vulnerables. Algunas opciones a tener en cuenta son: entregar equipos de vivienda, apoyar la reparación de las casas o dar dinero en efectivo a las familias de acogida.

## Tener en cuenta la seguridad física de las distintas opciones de vivienda.

Tras un sitio, un bombardeo de saturación, una operación de contrainsurgencia o un desastre, la respuesta de ayuda clásica es distribuir lonas, y más recientemente, tiendas. Sin embargo, en Puerto Príncipe, la mayoría de personas desplazadas en la ciudad no se sentían cómodas dejando sus pertenencias en los barrios en ruinas y abandonados, en tiendas o debajo de lonas de plástico en los campos. Les preocupaban los intrusos nocturnos. Los asesinatos y las violaciones eran habituales y a menudo no se denunciaban (Hirano, 2012). Esto propició que los desplazados internos se trasladaran a zonas aún más inseguras de las que abandonaban, tanto en lo relativo a la protección del crimen como en la seguridad física de las estructuras (Ferris y Ferro-Ribero, 2012).

## Tener en cuenta cuestiones de propiedad y otras consecuencias del uso de emergencia de las propiedades.

Es importante trasladar a las personas rápidamente de los refugios precarios a alojamientos potencialmente permanentes (Grünewald, 2013). Si se tiene esto presente, es vital asegurar el acceso a la tierra y a la propiedad para evitar más conflictos y violencia entre usuarios y propietarios. En la fase de emergencia, debería llevarse a cabo un enfoque “de acción sin daños”. Por ejemplo, no se debería instalar a personas en casa de otras o en lugares públicos como las escuelas (o mezquitas o iglesias, si el conflicto es interreligioso). En la fase de reconstrucción, los agentes internacionales deberían ser conscientes del peligro que tienen los planes de arreglo si se utilizan para imponer la dominancia (Barakat y Naran-Suri, 2009; Piquard, 2009). Un enfoque sostenible de la ordenación urbana tras la crisis se centra en las personas e incluye la creación de consenso y de coordinación, así como reconstruir la infraestructura y servicios básicos. Asimismo, la ordenación se considera un catalizador de la recuperación económica (ONU-HABITAT, s.f.).

## Sector de la subsistencia

### Tener en cuenta la ayuda en dinero en efectivo.

En entornos urbanos, si los productos siguen disponibles en el mercado, la ayuda en forma de dinero en efectivo tiene beneficios secundarios para la economía y la comunidad local, ya que mejora el poder adquisitivo local y anima a los comercios locales a traer más comida a precios asequibles. En contextos violentos, el dinero en efectivo, que es menos voluminoso y visible que las raciones de comida, puede ser más seguro, tanto para los receptores como para los trabajadores que proporcionan ayuda (Grünewald, 2013). En Kenia, la ONG Concern se asoció con la empresa del sector privado Safaricom para poner en marcha M-pesa, un sistema de entrega de dinero en efectivo a los receptores por medio de teléfonos móviles (Brewin, 2008). Desde entonces, esta tecnología se ha utilizado en numerosas respuestas humanitarias, como el programa de dinero por trabajo del PMA en Manila (PMA, 2010) y la respuesta de Mercy Corps en Haití.

Otra forma de transferencia de efectivo es el sistema de vales. En Mogadiscio, Cisjordania y Bogotá, el CIRC ha distribuido vales que se podían utilizar para comprar en tiendas seleccionadas. En Haití, Oxfam entregó vales que se intercambiaban en tiendas locales por una combinación de comestibles y una suma de dinero en efectivo. En Gaza, los vales permitían que los beneficiarios accedieran a una cesta de comida variada (con productos lácteos frescos y huevos), lo que daba una inyección de efectivo a la economía (Qleibo y Bertola, 2011; Mountfield, 2012). Sin embargo, los vales son más engorrosos de gestionar que el dinero en efectivo, porque las tiendas tienen que hacer cuentas separadas y esperar los reembolsos (Grünewald, 2012).

*Véase también la Lección 4 de Respuesta a los Desastres Urbanos (Sanderson y Knox Clarke, 2012).*

### Evaluar cuidadosamente los pros y contras de los distintos sistemas de distribución de comida.

Cuando los mercados ya no funcionan y algunas áreas se quedan sin suministros de comida, su distribución puede ser la única solución. En ciudades sitiadas,

como Alepo, los precios han subido tanto debido al bloqueo de las rutas que las personas se pelean para conseguir comida (ACAPS, 2013a). A pesar de los problemas de acceso y logísticos consiguientes, a menudo las distribuciones de comida son el único salvavidas en estas circunstancias.

En algunos lugares como Mogadiscio, el método de distribución de ayuda alimenticia más tradicional, en forma de raciones secas, ha sido muy difícil de llevarse a cabo, ya que cuesta adjudicar la ayuda a las personas correctas y asegurar una logística eficaz en toda la cadena de suministro. Además, el coste aumenta de forma substancial por los pagos obligados en los puntos de control entre el puerto de Mogadiscio y el lugar de entrega.

La distribución de comida cocinada (raciones preparadas) es otra opción, que fue vital para las operaciones de las cocinas del CIRC a principios de la década de 1990. La comida preparada tiene menos posibilidades de desviarse y otra ventaja es que las agencias de ayuda asumen el coste del combustible para cocinar en favor de las familias. (Grünwald, 2012). Sin embargo, una evaluación del PMA de sus propias actividades en Mogadiscio confirmó que la asistencia a la distribución de comida cocinada variaba muchísimo en función de los distritos. En la primera línea del frente era bastante baja, lo que se puede relacionar con la incapacidad física de acceder a los lugares de alimentación debido a la inseguridad. Otro factor que puede haber afectado negativamente la asistencia es la distancia de las casas hasta el punto de distribución (Guillemois, 2012).

### **Tener en cuenta la promoción de la agricultura urbana y suburbana.**

Los programas de agricultura urbana y suburbana pueden funcionar bien hasta en ciudades sitiadas o afectadas por el conflicto. El CIRC aplicó estos programas como parte integral de la respuesta en las ciudades de la ex Yugoslavia, en Kabul a principios de la década de 1990 y hasta en los barrios suburbanos de Huambo en Angola. Durante el sitio de Sarajevo, las semillas que el CIRC distribuyó se cultivaron hasta en los tejados de los edificios y en balcones (Grünwald, 2013). En Gaza un proyecto urbano de piscifactorías en las azoteas está dando un complemento dietético sano a muchas familias (FAO, s. f.).

Las intervenciones alimenticias también pueden ayudar a apoyar subsistencias. En Kabul, Mazar-i-Sharif, Kandahar y Jalalabad, el PMA apoya 86 panaderías con harina y sal ionizada gratuita. Estas panaderías emplearon a 897 mujeres y 63 hombres que subministraron pan a diario a 167.868 beneficiarios (PMA, 2004).

## Anexo 1: Lecturas adicionales sobre violencia en entornos urbanos

### Las siguientes publicaciones también se pueden encontrar a través de la librería de recursos de ALNAP.

- Banco Mundial (2010) "Violence in the City, Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence". Washington: El Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo y el Banco Mundial.
- Bell et al. (2011) "Cities, conflict and state fragility". Crisis States Working Papers Series N°2: Working Paper Series 85. Londres: Crisis states research centre.
- Bernal-Franco, L.; Navas-Caputo, C. (2013) "Urban violence and humanitarian action in Medellín: Discussion papers 5". Humanitarian Action in Situations Other than War.
- Bourgois, P. (2001) "The power of violence in war and peace: post-Cold War lessons from El Salvador". En: N. Scheper-Hughes y P. Bourgois (eds.). Violence in War and Peace: An Anthology. Oxford: Blackwell Publishing, págs. 425-434.
- Briceño-León, R. (2005) "Urban violence and public health in Latin America: a sociological explanatory framework". Río de Janeiro: Cadernos Saude Publica: Fax 21 (6)1629 -1664 0300
- Cruz, J.M. (1999) "Victimization from Urban Violence: Levels and Related Factors in Selected Cities of Latin America and Spain". Research in Public Health: Technical Papers. Washington: Organización Panamericana de la Salud.
- Davis, D. (2012) "Urban Resilience in Situations of Chronic Violence, Final Report". Washington: USAID.
- Fernandes, R.C.; De Sousa Nascimento, M. (2007) "Chapter 7: Mapping the divide: firearm violence and urbanization in Brazil". En: Small Arms Survey. Cambridge: Cambridge University Press, págs. 227-257.
- Krug et al (eds.) (2002) "World Report on Violence and Health". Ginebra: OMS
- Moser, C. (2004) "Urban violence and insecurity: an introductory roadmap". Environment and Urbanization 12(2), pág. 162, (2), págs. 3-16.
- Moser, C. (2006) "Reducing Urban Violence in Developing Countries: Policy brief". Washington: The Brookings Institution.
- Muggah, R. (2012) "Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Poverty and Violence". Ottawa/ Londres: IDRC y Departamento de Desarrollo Internacional.
- Muggah, R.; Dudley, S. (2013) "Una Guerra con Otro Nombre". Huffington Post, 15 Agosto.
- Muggah, R.; Caputo, C. (2013) "The future of humanitarian action could be decided in Medellín".
- ONU-HABITAT (2007) "Global Report on Human Settlements 2007: "Enhancing Urban Safety and Security". Londres: Earthscan.
- Ramos de Souza et al. (2006) "The panorama of urban violence in Brazil and its capitals". Ciência & Saúde Coletiva, 11(2), págs. 363-373.
- Urban tipping point (2012) "Understanding the Tipping Point of Urban Conflict".

## Anexo 2: Herramientas y directrices adicionales relacionadas con el ambiente urbano

**Tal y como se ha comentado antes, en este estudio de la bibliografía no hemos podido identificar ninguna directriz específicamente relacionada con la evaluación de necesidades en contextos urbanos violentos. Sin embargo, hay una variedad de recursos relacionados con el entorno. A continuación se facilitan algunos enlaces útiles:**

ACNUR y PMA (2013) "Joint Assessment Missions: Technical Guidance Sheet No. 1 – Refugees In Urban Areas". Ginebra: ACNUR.

(léase conjuntamente con: ACNUR y PMA (2013) "Joint Assessment Missions: a Practical Guide to Planning and Implementation". Ginebra: ACNUR.

EFUS (2007) "Guidance on Local Safety Audits: A Compendium of International Practice". París. EFUS.

FAO, FewsNet y PMA (2010) "Comprehensive food security and vulnerability analysis (CFSVA) and nutrition assessment for Kenya high-density urban areas". Roma: ONUPMA.

Howe, K.; Adams Brown, C. (2013) "Technical Brief (borrador). Networks and Neighbourhoods, A Guide to Rapid Assessment in Urban Space". CHF International para ACAPS.

Jacobsen, K.; Furst Nichols, R. (2011) "Developing a Profiling Methodology for Displaced People in Urban Areas". Medford: Feinstein International Centre.

Kolbe, A., Muggah, R. (2010) "Surveying Haiti's post-quake needs: a quantitative approach". Humanitarian exchange 48. Londres: HPN/ODI.

O'Leary, R., Viswanath, K. (2011) "Building Safe And Inclusive Cities For Women: A Practical Guide". ONU MUJERES y ONU HABITAT.

ONU HABITAT et al. (2010) "Adolescent Girls" Views on Safety in Cities: Findings from the Because I am a Girl Urban Programme study in Cairo, Delhi, Hanoi, Kampala, and Lima".

UNODC y ONU-HABITAT (2009) "Cross-Cutting Issues Crime prevention assessment tool, Criminal justice assessment toolkit". Nueva York: Naciones Unidas.

## Bibliografía

**Las siguientes publicaciones también se pueden encontrar a través de la librería de recursos de ALNAP listada a continuación.**

**Si está viendo este documento desde su ordenador, puede hacer clic individualmente en cada referencia bibliográfica y le dirigirá automáticamente a la base de publicaciones electrónicas disponibles en la página de ALNAP. Para ver la lista, haga clic aquí.**

ACAPS (2013a) 'Global Emergency Overview'.

ACAPS (2013b) 'Needs assessment lessons learned: Lessons identified from assessing the humanitarian situation in Syria and countries hosting refugees'. Syria needs Analysis project. Geneva: ACAPS.

ACF (n.d.) 'Implementing Cash-based Interventions: a guideline for aid workers'.

Anderson, M. (1999) Do No Harm: How Aid Can Support Peace - or War. United States: Lynne Rienner Publishers.

Angeloni, M. (n.d.) 'Food Security in Urban Settings'. Food security Cluster.

Apraxine et al. (2012) 'Urban violence and humanitarian challenges: Joint Report', in European Union Institute for Security Studies and International Committee of the Red Cross Colloquium. Brussels, 19 January.

Assessment Working Group for Northern Syria. (2013a) 'Joint Rapid Assessment of Northern Syria II', 27 March.

Assessment Working Group for Northern Syria. (2013b) 'Joint Rapid Assessment of Northern Syria - Aleppo City Assessment'.

Bangerter, O. (2010) 'Territorial gangs and their consequences for humanitarian players', International Review of the Red Cross, 92(878).

Barakat, S., and Narang-Suri, S. (2009) 'Wars, Cities and Planning: Making a Case for Urban Planning in Conflict-affected Cities', in Day, D et al. (eds.) Cities and Crises. Spain: Deusto University Press, 105-129.

Barcelo et al. (2011) 'Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas: Review of Urban Humanitarian Challenges in Port-au-Prince, Manila, Nairobi, Eldoret'. Nairobi: UN-HABITAT.

Barth, M. (2013) 'What Syria looks like to Red Cross workers on the ground'. Interviewed by Ernesto Londoño for The Washington Post, 16 September.

Bernal-Franco, L. and Navas-Caputo, C. (2013) 'Urban violence and humanitarian action in Medellín: Discussion Paper 5', Humanitarian Action in Situations Other than War.

Brewin, M. (2008) 'Evaluation of Concern Kenya's Kerio Valley Cash Transfer Pilot (KVCTP)', Concern.

BRICS Policy Center (2011) 'Urban Violence: Patterns and Trends Findings from an international workshop', Rio de Janeiro.

Canadian Red Cross (2012) 'Predictable, Preventable: Best Practices for Addressing Interpersonal and Self-Directed Violence During and After Disasters', Canada: Canadian Red Cross.

Cristina, A. (2011) 'Security Management in Rio de Janeiro', in Discussion Papers 22: Humanitarian Interventions in urban settings. Barcelona: Médecins Sans Frontières Spain (memeo).

Cross, T., and Johnston, A. (2011) 'Cash Transfer Programming In Urban Emergencies, A Toolkit For Practitioners', Oxford: Cash Learning Partnership.

Dandoy, A. (2013) 'Insécurité et aide humanitaire en Haïti : l'impossible dialogue ?', Port-au-Prince: Groupe URD.

Davis, R. (2012) 'Syrian Refugees: Lessons from Other Conflicts and Possible Policies'. Washington: Georgetown University.

De Mayo, G. (2011) 'MSF OCB experience in Martissant', in Discussion Papers 22: Humanitarian Interventions in urban settings. Barcelona: Médecins Sans Frontières Spain (memeo).

- Duijsens, R. (2010) 'Humanitarian challenges of urbanization'. *International Review of the Red Cross*, 92(878): 351-368.
- ECHO. (2013) 'Humanitarian Implementation Plan (HIP) Central America / Mexico.' ECHO.
- FAO (no date), *Urban agriculture in the Gaza Strip through vertical gardens and aquaponics*, (PDF)
- Ferris, E. (2012) 'Ten Observations on the Challenges of Humanitarian Work in Urban Settings and Urban disasters, conflict and violence: implications for humanitarian work', Brookings.
- Ferris, E., and Ferro-Ribeiro, S. (2012) 'Protecting people in cities: the disturbing case of Haiti.' *Disasters*, 36, S43-S63.
- Gentile, P. (2011) 'Humanitarian organizations involved in protection activities: a story of soul-searching and professionalization', *International Review of the Red Cross*, 93(884), pp. 1165-1191.
- GHWA et al. (2011) 'Joint statement: Scaling-up the community-based health workforce for emergencies' Geneva: GHWA.
- Grünewald, F. (2013) 'War in the city: lessons learnt for the new century of urban disasters' in White, N (ed.) *War: Global Assessment, Public Attitudes and Psychosocial Effects*. Hauppauge: Nova Publishers, 123 - 156.
- Grünewald, F. (2012) 'Aid in a city at war: the case of Mogadishu, Somalia'. *Disasters*, 36:S1, 5-25.
- Grünewald, F., Boyer, B., Kauffmann, D., and Patinet, J (2011) 'Humanitarian aid in urban settings: current practice, future challenges'. *Plaisians*: Groupe URD.
- Guillemois, D. (2012) 'Mogadishu Urban Food Security and Nutrition Assessment' Nairobi: World Food Program Somalia.
- Gussing, A. (2012) 'ICRC perspectives based on experiences in various contexts', in Apraxine, P. et al. (2012) 'Urban violence and humanitarian challenges: Joint Report', in European Union Institute for Security Studies and International Committee of the Red Cross Colloquium. Brussels, 19 January. 48-50.
- Harroff-Tavel, M. (2010) 'Violence and humanitarian action in urban areas: new challenges, new approaches', *International Review of the Red Cross*, 92(878), pp. 329 - 350.
- Hirano, S. (2012) 'Learning From The Urban Transitional Shelter Response In Haiti, lessons from Catholic Relief Services 2010– 2012 post- earthquake activities' Baltimore: Catholic Relief Services.
- HPN and ECB (2012) 'Improving humanitarian action in urban areas: an action-oriented roundtable', December, London.
- IASC (2010) 'Synthesis Paper Case Studies Manila, Nairobi, Eldoret and Haiti', 78th Working group meeting, Rome, 10-12 November.
- ICRC (2008) 'ICRC Protection policy: Institutional Policy', *International Review of the Red Cross* 90 (871): 751-775. Geneva: ICRC.
- ICRC (2012) 'Health Care in Danger: The responsibilities of health-care personnel working in armed conflicts and other emergencies', Geneva: International Committee of the Red Cross.
- ICRC (2013a) *Urban violence: what role for traditional humanitarianism?: An event co-hosted by the International Committee of the Red Cross and the All Party Parliamentary Group on Conflict Issues*. Portcullis House Westminster, 21st March 2013.
- ICRC (2013b) 'Syria: Heavy fighting in Aleppo plagues lives of hundreds of thousands', 21 March, Damascus: ICRC.
- IFRC (2011) 'No time for doubt: tackling urban risk', Geneva: IFRC.
- IRIN (2013) 'Urban violence - new territory for aid workers' 8 January.
- Jacquier, S. (2013) 'Colombia: ICRC develops model to reduce urban violence in Medellín' ICRC. 4 January.
- Kallweit et al. (2007) 'Delivery Of Humanitarian Shelter In Urban Areas: The Case Of "Kass"- The Kabul Area Shelter and Settlements project as a model', Afghanistan: CARE.

- Kolbe, A. (2013) 'Revisiting Haiti's Gangs and Organized Violence', HASOW: Working paper 147, June. Rio de Janeiro: Households in Conflict Network.
- Koscalova, A. and Viot, M. (2012) 'Vulnérabilités urbaines à Conakry, Guinée: MSF.
- Llanos, O. (2011) 'Sexual Violence in Guatemala City 2007-12', in Discussion Papers 22: Humanitarian Interventions in urban settings. Barcelona: Médecins Sans Frontières Spain (memeo).
- Lucchi, E. (2010) 'Between war and peace: humanitarian assistance in violent urban settings.' *Disasters*, 34, 973 - 995.
- Lucchi, E. (2012) 'Moving from the 'why' to the 'how': reflections on humanitarian response in urban settings', *Disasters*, 36 (S1), pp. S87-S104.
- Luchner, J. (2012) 'Urban violence and humanitarian challenges: Joint Report', in European Union Institute for Security Studies and International Committee of the Red Cross Colloquium. Brussels, 19 January.
- Masaud, A. (2013) 'Urban Response in Syria', Economic and Social Council Side Event. 16 July 2013. Syria: UN Habitat.
- McPhun, P. (2011), 'Security and safety implications on patients, MSF and associated organizations in an Urban "Gender Violence" program setting. Case study Papua New Guinea', in Discussion Papers 22: Humanitarian Interventions in urban settings. Barcelona: Médecins Sans Frontières Spain (memeo).
- McLean, D. (2013) 'Humanitarian Action in Violent Urban Settings: Case Studies', MSF Event, June. New York: Médecins Sans Frontières.
- Metcalf, V., Pavanello, S., and Mishra, P. (2011) 'Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability in Nairobi: working paper', September. London: Humanitarian Policy Group.
- Moran, M. (2010) 'Restoring a sense of normalcy after urban emergencies in Young children in cities: Challenges and opportunities', in Moreno, T (ed.) *Early childhood matters*, November, 115.
- Mountfield, B. (2012) 'Cash Voucher: Programme Review of voucher assistance as a safety-net transfer modality in the Gaza Strip'. September, Oxfam GB and UN World Food Programme.
- MSF. (2012) *Focus on Guatemala*. Geneva: MSF.
- Muggah, R., and Jutersonke, O. (2012) 'Rethinking Stabilization and Humanitarian Action in "Fragile Cities"', in Perrin, B. *Modern Warfare: Armed Groups, Private Militaries, Humanitarian Organizations, and the Law*. Vancouver: University of British Columbia.
- Muggah, R. and Savage, K. (2012) 'Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City', *Journal of Humanitarian Assistance*.
- Norton, R. (2003) 'Feral Cities', *Naval War College Review* 56(4): 97-106.
- Nzuma, J., and Ochola, S. (2010) 'Comprehensive food security and vulnerability analysis (CFSVA) and nutrition assessment for Kenya high density urban areas'. Kenya: Food and Agriculture Organization, Famine Early Warning System and World Food Programme.
- Pinera, J.F., and Reed, R. (2007) 'Maximizing aid benefits after urban disasters through partnerships with local water sector utilities' *Disaster Prevention and Management*, 16(3), 401-411.
- Piquard, B. (2009) 'Gated populations, walled territories. Impact on the notion of space and on coping mechanisms in the case of the West Bank Wall', in Day, D et al. (eds.) *Cities and Crises*. Spain: Deusto University Press, 13 - 21.
- Qleibo, E., and Bertola, E. (2011) 'Gaza Urban Voucher Programme (UVP) and Rabbit Raising Intervention', Great Britain: Oxfam.
- Queen, K. (2011), ' Sobrevivientes de violencia sexual: Caminando hacia una atención integral - Proyecto de MSF', in Discussion Papers 22: Humanitarian Interventions in urban settings. Barcelona: Médecins Sans Frontières Spain.
- Ramalingam, B., and Knox Clarke, P. (2012) 'Meeting The Urban Challenge: Adapting Humanitarian Efforts To An Urban World'. Meeting Paper of the 27th ALNAP Annual Meeting: Meeting the Urban Challenge. London: ALNAP.
- Rio Navarro et al. (2012) 'Physical and sexual violence, mental health indicators, and treatment seeking

- among street-based population groups in Tegucigalpa, Honduras.' Médecins Sans Frontières and Rev Panam Salud Publica, 31(5), 388-95.
- Rio Navarro, J. (2011), 'Maximising security in Unsafe Territory', in Discussion Papers 22: Humanitarian Interventions in urban settings. Barcelona: Médecins Sans Frontières Spain (memeo).
- Rogers, E. (2012) 'Ensuring accountability in urban contexts – new challenges and opportunities'. 27th ALNAP Meeting. Chennai, India, 17–19 January. Catholic Relief Services.
- Rouhani et al. (2011) 'Urbanization and Humanitarian Access Working Group: A Blueprint for the Development of Prevention and Preparedness Indicators for Urban Humanitarian Crises.' Prehospital and Disaster Medicine, 26, 460 - 463.
- Sancristoval, T. (2011), 'Networking: Emergency In Sanaa', in Discussion Papers 22: Humanitarian Interventions in urban settings. Barcelona: Médecins Sans Frontières Spain (memeo).
- Sanderson et al. (2012) 'Responding to urban disasters: Learning from previous relief and recovery operations'. ALNAP Lessons Paper. London: ALNAP/ODI.
- Savage et al. (2011) 'Urban Ready? The Implications of Global Urbanization for World Vision Disaster Response: Working paper' World Vision. (memeo)
- Savage, K. (2012) 'Meeting the Urban Challenge: Adapting humanitarian response to a changing world' The Humanitarian Implications of Urban Violence, 17 January. World Vision International.
- Smith et al. (2011) 'New Technology Enhancing Humanitarian Cash and Voucher Programming: a Research Report'. Oxford: CaLP.
- Stoddard, A., and Harmer, A. (2010) 'Supporting Security for Humanitarian Action: A review of critical issues for the humanitarian community', Humanitarian Outcomes, March.
- Stoddard et al. (2010) 'Once Removed: Lessons and challenges in remote management of humanitarian operations for insecure areas', London: Humanitarian Outcomes.
- Turlan, C. and Mofarah, K.(2006) 'Military action in an urban area: the humanitarian consequences of Operation Phantom Fury in Fallujah, Iraq', Humanitarian Exchange Magazine, 35, November.
- UN HABITAT (n.d.) 'Settlement Planning, UN HABITAT in Disaster & Conflict Contexts', Human settlements in Crisis.
- UN-HABITAT. (2013) 'URBAN SYRIA Urban Snapshots 1-June 2013'. Nairobi: UN-HABITAT.
- USAID (2008) 'Emergencies In Urban Settings: A Technical Review Of Food-Based Program Options: Occasional Paper 6' USAID Office of Food for Peace, Washington.
- Wille, C. and Fast, L. (2010) 'Security Facts for Humanitarian Aid Agencies Comparing Urban and Rural Security Incidents: Data on people in danger' Insecurity Insight.
- WFP (2004) 'Full Report of the Evaluation of AFGHANISTAN PRRO 10233', December, Rome: WFP.
- WFP (2010) 'Cash-By-Text Pilot Goes Live In Philippines' 15 October. Manilla: WFP.
- WFP (2013) 'WFP Appeals For More Access To People In Need Inside Syria As Refugees Hit The Two Million Mark' 3 September. Amman: WFP.
- World Bank (2010) 'Violence in the City, Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence', September, Washington: The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank.
- Zabalgogeoazkoa, A., (2011), 'Altos de Cazucá, Colombia', in Discussion Papers 22: Humanitarian Interventions in urban settings. Barcelona: Médecins Sans Frontières Spain. (memeo).



ALNAP  
Overseas Development Institute  
203 Blackfriars Road  
London SE1 8NJ  
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 3327 6578  
Fax: +44 (0)20 7922 0399  
Sitio web: [www.alnap.org](http://www.alnap.org)  
Correo electrónico: [alnap@alnap.org](mailto:alnap@alnap.org)