

Together for humanity
Ensemble pour l'humanité
Juntos por la humanidad
معاً من أجل الإنسانية



30IC/07/5.1
Original: inglés

XXX CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

Ginebra, Suiza,
26-30 de noviembre de 2007

Necesidad de una acción basada en la colaboración y de asociaciones entre los Estados y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros interesados para afrontar problemas humanitarios que causan una preocupación común (Objetivo 1)

DOCUMENTO DE REFERENCIA

Documento elaborado conjuntamente por el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Ginebra, octubre de 2007

ÍNDICE

RESUMEN	4
DOCUMENTO DE REFERENCIA	6
1. Introducción	6
2. El deterioro ambiental, incluido el cambio climático	8
Cuestiones problemáticas	8
Consecuencias de índole humanitaria del cambio climático	10
Marco para la acción	11
Capacidad de acción del Movimiento	13
Cooperación del Movimiento con terceros	14
Preguntas	15
3. La migración internacional	16
Ámbito del debate	16
Problemas de índole humanitaria que enfrentan los migrantes	17
Respuesta de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja a las necesidades de índole humanitaria de los migrantes	18
Algunas de las dificultades en la tarea de atender a las necesidades de índole humanitaria	20
Preguntas	21
4. La violencia, particularmente en contextos urbanos	24
Marco de acción del Movimiento	25
Logros y desafíos que enfrenta el Movimiento	26
Preguntas	32
5. El brote y la recurrencia de enfermedades y otros problemas en el ámbito de la salud pública	34
Marco para la acción	34
Hechos y desafíos	35
El valor añadido del Movimiento	39
Preguntas	40
6. Conclusiones	42

RESUMEN

En el marco del objetivo 1, se invita a los participantes en la Conferencia a proceder a un debate general sobre las **consecuencias de índole humanitaria** en términos de:

- el deterioro ambiental, incluido el cambio climático,
- la migración internacional,
- la violencia, particularmente en el contexto urbano, y
- el brote y la recurrencia de enfermedades y otros problemas en el ámbito de la salud pública, como el acceso a los servicios de atención de la salud.

El presente documento tiene por objeto dar inicio a las deliberaciones y sentar las bases para la adopción de una Declaración de la Conferencia, cuyo contenido dependerá de las ideas que surjan del debate.

La **finalidad del debate** es facilitar la elaboración de estrategias concertadas o asociaciones, de modo que sea posible:

- *Reducir la vulnerabilidad de las comunidades a la degradación ambiental, incluido el cambio climático, y mejorar su capacidad de adaptación y de respuesta a las consecuencias de índole humanitaria de esos cambios, aprovechando de la mejor manera posible los recursos de la red de voluntarios del Movimiento.* El centro de interés será, principalmente, la necesidad de que "los más pobres entre los pobres" encuentren los medios de hacer frente a los efectos del cambio climático en los próximos decenios con el apoyo de quienes están en condiciones de movilizar recursos en favor de dicho sector.
- *Asegurar que los migrantes que han quedado sin ninguna forma de protección y ayuda adecuadas, reciban la ayuda que necesitan, independientemente de su situación, de modo que se preserve su vida, su salud y su dignidad.* El debate en el seno de la Conferencia se limitará a las consecuencias de la migración internacional desde un punto de vista humanitario. El centro de interés no son los refugiados sino las nuevas formas de migración, ocasionadas principalmente por las penurias económicas y sociales usualmente vinculadas a la inestabilidad política (teniendo presente que las personas que intentan mejorar su situación económica y social por lo general recorren los mismos caminos que las personas que necesitan protección internacional).
- *Prevenir y aliviar el sufrimiento ocasionado por la violencia en el contexto urbano.* El debate se centrará principalmente en las repercusiones de índole humanitaria de la violencia, abordándose los factores de riesgo social al examinar la prevención de la violencia. En el presente documento se invita a los miembros de la Conferencia a examinar dos tipos de violencia que pueden coexistir en el contexto urbano: la violencia dentro de las comunidades, que puede asumir diversas formas, desde atracos y tiroteos entre pandillas hasta conflictos armados y sus consecuencias.
- *Mejorar el acceso de las personas vulnerables – incluidas las que pertenecen a grupos marginados, estigmatizados o sumidos en situaciones de violencia – a los servicios de atención de la salud, aprovechando para ello el recurso verdaderamente único, integrado en las comunidades, que representan los voluntarios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.* Se sugiere que la Conferencia preste particular atención a la prevención y el tratamiento de las enfermedades transmisibles como el VIH, la tuberculosis, el paludismo, el sarampión y la gripe aviar y humana, al acceso a los servicios de atención de la salud, al mantenimiento de reservas seguras, fiables y sostenibles de sangre y medicamentos, y a la obligación en épocas de conflictos armados de respetar la seguridad de las instalaciones sanitarias y del personal médico en servicio.

DOCUMENTO DE TRABAJO

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo 1 de la Conferencia es destacar la necesidad de una acción basada en la colaboración, y de asociaciones entre los Estados y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros interesados, para afrontar problemas humanitarios que causan una preocupación común.

Abordar, en el marco del objetivo 1, los cuatro temas elegidos para las deliberaciones (deterioro ambiental, incluido el cambio climático; migración internacional; violencia, particularmente en contextos urbanos; brote y recurrencia de enfermedades y otros problemas en el ámbito de la salud pública, como el acceso a los servicios de atención de la salud) **es una tarea bastante ambiciosa**. Sin embargo, esa ambición responde a la urgente necesidad de atender a *"la fragilidad de nuestro planeta, sus limitaciones y su vulnerabilidad"* y a *"la creciente interdependencia de los fenómenos"* que el Consejo de Delegados identificó en 2005 como características del mundo actual¹. Si bien el examen de cada tema por separado en distintas Conferencias habría permitido llevar a cabo un análisis más detenido, su examen conjunto nos ayudará a obtener una comprensión amplia de una serie de problemas que enfrenta la humanidad y a sentar las bases para una mayor reflexión estratégica.

Durante la actualización de la Estrategia para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2005, el Consejo de Delegados identificó las siguientes tendencias principales que determinarían el futuro y afectarían la actividad humanitaria:

- falta de control de los Gobiernos sobre *"las corrientes de información, la tecnología, las enfermedades, los migrantes, las armas y las transacciones financieras, sean legales o ilegales, a través de sus fronteras"*;
- pobreza y ampliación de *"la brecha entre los que tienen y los que no tienen, no sólo en términos materiales, sino también de conocimiento, educación y derechos humanos"*;
- pérdidas de vida a causa de la reaparición de enfermedades letales, la pandemia del VIH/SIDA y el *"acceso desigual a la salud y a los servicios sanitarios"*;
- crecimiento de las "megalópolis" y otros centros urbanos;
- *"nuevos tipos de conflictos armados y beligerantes"* y proliferación de armas pequeñas, que fomentan *"una cultura de la violencia en expansión"*;
- *"tendencias a la polarización y radicalización"*, en los planos internacional y nacional;
- creciente número de desplazados internos y refugiados;
- transferencia del poder de los Gobiernos a otros representantes de la sociedad, y un *"desplazamiento de la responsabilidad en la prestación de los servicios de los empleados remunerados a los agentes sanitarios no estructurados"*.

¹ Consejo de Delegados, Resolución 6: *Estrategia para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, Seúl, 16 a 18 de noviembre de 2005. Todas las citas que figuran en los dos primeros párrafos del presente documento son extractos de la Estrategia.

El **principal objetivo del debate en el marco del objetivo 1** es destacar, a través de la adopción de una Declaración, la necesidad de acción basada en la colaboración y de asociaciones entre los Estados, los componentes del Movimiento y otros interesados directos para afrontar las consecuencias humanitarias específicas de cuatro de esas tendencias. Las cuatro tendencias en cuestión son: *el deterioro ambiental, incluido el cambio climático; la migración internacional; la violencia, particularmente en contextos urbanos; y el brote y recurrencia de enfermedades y otros problemas en el ámbito de la salud pública, como el acceso a los servicios de atención de la salud.* La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja necesita debatir con urgencia esos problemas con el fin de determinar las oportunidades para una acción humanitaria complementaria, ya que la envergadura mundial de cada uno de esos problemas supera la capacidad individual de cualquier Estado u organización humanitaria.

La **finalidad del presente documento** es dar inicio al debate en la Conferencia compartiendo algunas de las observaciones, expectativas e inquietudes de los distintos componentes del Movimiento, y sentar las bases para la adopción de una Declaración de la Conferencia. Cada uno de sus cuatro capítulos (medio ambiente, migración, violencia y salud) termina con un conjunto de preguntas que las delegaciones presentes en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tal vez deseen tener en cuenta al prepararse para el debate y las intervenciones en sesiones plenarias. Esas preguntas también podrían servir para orientar las deliberaciones.

El presente documento también señala:

- el *ámbito del tema* objeto de debate y el aspecto humanitario elegido como centro de interés;
- el *marco jurídico y normativo* en cuyo contexto los componentes del Movimiento planifican y llevan a cabo su acción humanitaria en los ámbitos del deterioro ambiental, incluido el cambio climático, la migración internacional, la violencia, en particular en los contextos urbanos, y el brote y la recurrencia de enfermedades y otros problemas en el ámbito de la salud pública, como el acceso a los servicios de atención de la salud;
- el *carácter específico de la intervención del Movimiento* en relación con esos problemas en comparación con la respuesta de otras partes interesadas;
- el *carácter complementario de las actividades que realizan las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (la Federación), y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), y*
- *las dificultades operacionales* a que hacen frente los distintos componentes del Movimiento en sus actividades cotidianas en relación con las cuatro esferas anteriormente mencionadas.

2. DETERIORO AMBIENTAL, INCLUIDO EL CAMBIO CLIMÁTICO

“Muchas de las incertidumbres se han resuelto; y confirman que los más pobres entre los pobres son los que tienen las mayores probabilidades de ser afectados por las repercusiones del cambio climático”²

La finalidad del debate de la Conferencia Internacional es facilitar la elaboración de estrategias concertadas, o asociaciones que permitan reducir la vulnerabilidad de las comunidades a la degradación ambiental, incluido el cambio climático, y mejorar su capacidad de adaptación y de respuesta a las consecuencias de índole humanitaria de esos cambios, aprovechando de la mejor manera posible los recursos de la red de voluntarios del Movimiento.

CUESTIONES PROBLEMÁTICAS

En su informe titulado *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*³, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos, y el cambio cita el deterioro ambiental como una amenaza para la seguridad internacional.

El deterioro ambiental se ha definido como una “...reducción de la capacidad del medio ambiente para alcanzar los objetivos sociales y ecológicos y atender a las necesidades”.⁴ Otra definición apunta a los aspectos cuantitativos y cualitativos; entre los ejemplos del deterioro cuantitativo cabe citar la reducción de las poblaciones de especies de fauna y flora silvestres o su extinción, mientras que el deterioro cualitativo incluye elementos tales como la contaminación atmosférica, la contaminación del agua y de la tierra. Una tercera definición se centra en el proceso del deterioro ambiental “...inducido por el comportamiento y las actividades del hombre (en ocasiones combinados con los desastres naturales) que dañan la base de recursos naturales o alteran adversamente los procesos o ecosistemas naturales”.⁵

El deterioro ambiental se manifiesta de distintas maneras: deterioro de la tierra, deforestación, desertificación, pérdida de la diversidad biológica, contaminación de la tierra, del agua y de la atmósfera, agotamiento de la capa de ozono, etc. Es interesante señalar que se ha observado que el deterioro ambiental suele intensificarse. Además de sus manifestaciones física, el deterioro ambiental incrementa la vulnerabilidad de las sociedades a las que afecta.

Una de las definiciones anteriores vincula el deterioro ambiental a las actividades humanas. La presión demográfica, la industrialización, el gran volumen de transporte de personas y mercancías, el pastoreo excesivo, el uso excesivo de los recursos hídricos, etc., suelen ser

² Rajendra Pachauri, presidente del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “Wrangling delays climate report,” *BBC News*, 6 de abril de 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/6524251.stm>.

³ Naciones Unidas, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Naciones Unidas, diciembre de 2004, consultado el 24 de abril de 2007 en <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>.

⁴ Naciones Unidas, *Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas*, consultado el 24 de abril de 2007 en <http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng%20home.htm>.

⁵ *Irin News*, consultado el 24 de abril de 2007 en <http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthId=14&ReportId=62460>.

vectores del deterioro ambiental. Las guerras también pueden contribuir al deterioro ambiental y a crear riesgos para el medio ambiente.

Aunque la mayor parte de las repercusiones del deterioro ambiental se hacen sentir en los planos local o regional, el cambio climático es un peligro para el medio ambiente mundial. Se le ha definido como un importante reto mundial para la humanidad en el siglo XXI. En sus tres informes científicos publicados a comienzos de 2007,⁶ el Grupo Intergubernamental de Expertos de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático presentó observaciones y pronósticos, con un alto grado de confianza, en cuanto a los efectos del cambio climático. Según el informe del Grupo de Trabajo I, la temperatura media de la tierra ha aumentado en más de 0,7^o C en los últimos cien años, y la mayor parte del calentamiento se ha producido en los últimos treinta años.

Ese cambio climático obedece, en gran medida, a los crecientes niveles de gases de efecto invernadero en la atmósfera, atribuibles a actividades humanas como la deforestación y la utilización de combustibles fósiles. Dado que esos gases permanecen en la atmósfera durante muchos decenios, las repercusiones de las medidas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero sólo se dejarán sentir decenios después de su aplicación. En consecuencia, el calentamiento de la Tierra continuará durante los próximos decenios, con un aumento de temperatura total proyectado que oscilará entre 1,1^o y 6,4^o C durante el siglo XXI. Se trata de un hecho sin precedentes en los últimos 10.000 años, período de evolución de la civilización humana.

El aumento de las temperaturas en todo el mundo no es más que una indicación del cambio climático. El Grupo Intergubernamental de Expertos de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático determinó que los aspectos siguientes eran los más preocupantes: la intensidad de la sequía y la expansión de algunas regiones propensas a la sequía, a la vez que se registraban mayores volúmenes de lluvia y nieve en otras; mayor número de eventos de temperatura extrema, como olas de calor, huracanes y ciclones más intensos y fuertes lluvias en breves intervalos. Se prevé que el nivel medio del mar subirá en algunas decenas de centímetros durante los próximos decenios.

Dada la amplitud del orden del día de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el presente capítulo se centrará principalmente en las consecuencias de índole humanitaria del cambio climático.

⁶ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Resumen para los encargados de la formulación de políticas, Solomon, et al (editores). *Climate Change 2007, The Physical Science Basis, Contribución del Grupo de Trabajo I al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, EE.UU., 2007.

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Resumen para los encargados de la formulación de políticas, *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, M.L. Perry, et al, (editores), *Contribución del Grupo de Trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, EE.UU., 2007.

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2007: Mitigation*, B. Metz et al (editores), *Contribución del Grupo de Trabajo III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, EE.UU., 2007.

CONSECUENCIAS DE ÍNDOLE HUMANITARIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

El deterioro ambiental afecta gravemente a las comunidades humanas. Ocasiona escasez de recursos – como el agua dulce, la tierra, el aire, la diversidad biológica – lo que desgasta la capacidad de recuperación de las poblaciones y las hace más vulnerables.

Con respecto a los efectos del cambio climático sobre las sociedades humanas, el informe del Grupo de Trabajo II del Grupo Intergubernamental de Expertos de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, publicado en abril de 2007, señala que fenómenos meteorológicos más extremos darán lugar a un aumento del riesgo de inundaciones y corrimientos de tierras; al deterioro de los ecosistemas, que pondrá en peligro de extinción a una mayor variedad de plantas y animales, y a la disminución de la producción de alimentos en diversas regiones debido a la menor productividad de las cosechas y a los efectos de la sequía, las inundaciones o patrones de precipitación pluvial irregulares. La subida del nivel del mar, y las tormentas de mayor intensidad afectarán los medios de subsistencia de cientos de millones de personas de las zonas costeras, de los grandes deltas fluviales y de los pequeños Estados insulares. El derretimiento de los glaciares en todo el mundo afectará el acceso al agua de grandes poblaciones.

Esas manifestaciones físicas tendrán consecuencias muy distintas en cada región. El Grupo Intergubernamental de Expertos de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático inclusive prevé que algunas regiones inicialmente se beneficiarán del cambio climático. Sin embargo, considera que los efectos del cambio climático serán negativos en la mayoría de las regiones. Algo de gran importancia para la acción humanitaria es la predicción del Grupo Intergubernamental de Expertos de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que anuncia que las regiones con escasa capacidad de adaptación son las que más sufrirán por los efectos del cambio climático.

El establecimiento de vinculaciones simples y directas entre el deterioro ambiental y las crisis humanitarias es tema que se presta a controversias – en casi todas las circunstancias esas crisis obedecen a una combinación de causas. Sin embargo, debido a que el deterioro ambiental por lo general ocasiona una gran escasez de recursos, no cabe duda de que desempeña un importante papel en lo que respecta a crear las condiciones que desembocan en crisis de índole humanitaria.

Por otro lado, una de las observaciones más sorprendentes con respecto al cambio climático, desde una perspectiva humanitaria, es que sus repercusiones afectarán con mayor intensidad a las personas más vulnerables – las personas más pobres de los países más pobres. Incluso en los países desarrollados, los pobres, los ancianos y las personas con discapacidades suelen ser las más afectadas por los mayores riesgos vinculados al cambio climático. En el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se señaló que las comunidades con escasa capacidad de adaptación serán las más vulnerables, junto con las que tienen un alto grado de dependencia de los recursos sensibles al clima.

En documentos académicos⁷ se ha estudiado la vinculación entre el deterioro ambiental y los conflictos. Aunque la vinculación causal directa entre ellos es una cuestión controvertida⁸,

⁷ *Climate Change, Environmental Degradation and Armed Conflict*, Clionadh Raleigh, Henrik Urdal, documento presentado en la 47ª Convención Anual de la Asociación de Estudios Internacionales, San Diego, 22 a 25 de marzo de 2006, http://www.prio.no/files/file47828_cr001.doc?PHPSESSID=b8a30ac. Este documento ofrece interesante información general sobre la labor académica llevada a cabo en relación con el tema.

German Advisory Council on Global Change (WBGU), Resumen para los encargados de la formulación de políticas, *World in Transition, Climate Change as a Security Risk*, Berlín, Alemania, 2007

algunos autores afirman que la escasez de recursos inducida por el deterioro ambiental (como la escasez de agua dulce y de tierra cultivable), junto con cuestiones tales como la presión demográfica, la pobreza y la debilidad de las instituciones de los Estados, ayudan a crear condiciones en las cuales la probabilidad de que surjan conflictos se acrecienta.

En los estudios encargados por instituciones militares y de seguridad para evaluar las repercusiones del cambio climático en materia de seguridad,⁹ por lo general se señalan consecuencias muy negativas, como escasez de alimentos y agua que pueden ocasionar el colapso de los Gobiernos débiles; desastres naturales cada vez más graves que pueden obligar a las fuerzas militares a realizar misiones humanitarias en zonas de peligro; deterioro de las condiciones de algunas regiones, que puede traducirse en oleadas de migración, etc. En un reciente informe,¹⁰ el cambio climático se califica como un "multiplicador del riesgo".

Se prevé que el cambio climático tendrá efectos directos e indirectos sobre la salud. Las previsiones del Grupo Intergubernamental de Expertos de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático señalan que millones de personas sufrirán de malnutrición más aguda y sus trastornos conexos, y que se registrará, asimismo, un aumento de las muertes y enfermedades relacionadas con fenómenos meteorológicos extremos – tales como sequías, inundaciones, olas de calor, tormentas, etc. – y con la distribución alterada de los vectores de enfermedades infecciosas.¹¹

El deterioro ambiental es una amenaza directa para el desarrollo sostenible. También crea una nueva fuente de injusticia: los países desarrollados con gran capacidad de adaptación suelen estar en condiciones de prevenir muchos de los problemas sociales y humanitarios, mientras que los países menos adelantados, con baja capacidad de adaptación probablemente no puedan, por sí mismos, hacer frente a los efectos del cambio climático, con lo cual sus poblaciones quedan expuestas a situaciones de crisis crónicas.

MARCO PARA LA ACCIÓN

La labor del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja con respecto a las consecuencias de índole humanitaria de los desafíos ambientales, incluido el cambio climático, se basa en la misión del Movimiento consistente en prevenir y aliviar, en todas las circunstancias, los sufrimientos humanos, en sus Principios Fundamentales, en sus

⁸ Como se demuestra en *Climate Conflict: Common Sense or Nonsense?*, Ragnhild Nordås, Nils Petter Gleditsch, documento presentado en el taller sobre Seguridad Humana y Cambio Climático, celebrado en Oslo, 21 a 23 de junio de 2005, http://www.cicero.uio.no/humsec/papers/Nordas_Gleditsch.pdf.

⁹ Es probable que muchas organizaciones de seguridad hayan encargado ese tipo de estudios con el propósito de mejorar su estado de preparación, y que muchos de esos estudios no se hayan hecho públicos. Para los fines del presente informe, se ha consultado el documento *National Security and the Threat of Climate Change*, de la CNA Corporation, abril de 2007 (www.SecurityAndClimate.cna.org) y *An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security*, Peter Schwartz, Doug Randall, elaborado por la empresa consultora GBN para el Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América, octubre de 2003, www.gbn.com/ArticleDisplayServlet.srv?aid=26231. Sin embargo, vale la pena mencionar que este segundo informe presenta deliberadamente un escenario extremo.

¹⁰ CNA Corporation, *National Security and the Threat of Climate Change*, CNA Corporation, abril de 2007.

¹¹ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Resumen para los encargados de la formulación de políticas, M.L. Parry *et al.* (editores), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribución del Grupo de Trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 2007, págs. 7 a 22.

Estatutos y, en tiempo de conflicto armado, en el derecho internacional humanitario, que contiene disposiciones de protección del medio ambiente.¹²

Con respecto al cambio climático, la XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1999) adoptó la siguiente decisión en su Plan de Acción: "*La Federación Internacional, basándose en la investigación actual y en la competencia de organismos internacionales pertinentes, emprenderá un estudio para evaluar la repercusión futura de los cambios climáticos en la frecuencia y la gravedad de los desastres y las consecuencias para la preparación y la respuesta humanitaria.*"¹³

En la elaboración del estudio la Federación Internacional recibió ayuda del Centro Internacional de Estudios sobre el Cambio Climático y la Preparación para Desastres de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, situado en La Haya (Países Bajos).¹⁴ Presentó un análisis resumido del Tercer Informe de Evaluación (TIE) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, especialmente el informe del Grupo de Trabajo II sobre efectos, adaptación y vulnerabilidad.

En su Programa de Acción Humanitaria, la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2003) se ocupó de cuatro temas que eran motivo de inquietud. Uno de ellos era "*reducir el riesgo y los efectos de los desastres y mejorar los mecanismos de preparación y de respuesta.*"¹⁵ Se alentó firmemente a los Estados a que "*asignen prioridad y destinen recursos a la ejecución de medidas amplias de reducción del riesgo de desastres, incluidas medidas para hacer frente a los problemas relacionados con el cambio y la variabilidad climáticos.*" Pidió a las Sociedades Nacionales que "*estrecharan la cooperación con los Estados y con expertos en el ámbito del cambio climático, a fin de aminorar los posibles efectos negativos en los grupos de población vulnerables*" y que, al así hacerlo, tal vez quisieran tener en cuenta las recomendaciones formuladas en el estudio anteriormente mencionado.¹⁶

Desde entonces, el Centro de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre el Clima lleva a cabo sus actividades con el apoyo de la Federación Internacional y de la Cruz Roja Neerlandesa.¹⁷ Unas 40 Sociedades Nacionales han empezado a aplicar programas de fomento de la capacidad con el objeto de comprender y abordar las consecuencias de índole humanitaria del cambio climático. Esa labor ha incluido la participación en numerosas conferencias y eventos intergubernamentales e internacionales.

¹² El derecho internacional humanitario impone una serie de restricciones y prohibiciones en caso de conflicto armado, lo que directa e indirectamente protege el medio ambiente. Véase Antoine Bouvier, "*Protection of the natural environment in time of armed conflict*", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 285, diciembre de 1991, págs. 567 a 578.

¹³ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en cooperación con la Cruz Roja Neerlandesa, *Preparedness for Climate Change, a Study to Assess the Future Impact of Climatic Changes upon the Frequency and Severity of Disasters and the Implications for Humanitarian Response and Preparedness*, XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2 a 6 de diciembre de 2003, 14 págs. (03/IC/16).

¹⁴ En junio de 2002 la Cruz Roja Neerlandesa estableció el Centro Internacional de Estudios sobre el Cambio Climático y la Preparación para Desastres (Centro de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre el Clima) para crear conciencia y elaborar políticas y programas en el ámbito de la reducción de riesgos en relación con el cambio climático y la preparación para casos de desastre.

¹⁵ Programa de Acción Humanitaria, XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 6 de diciembre de 2003, 16 págs.

¹⁶ Programa de Acción Humanitaria, op. cit., objetivo general 03, medida propuesta 3.1.4.

¹⁷ Las cuatro áreas esenciales de la Estrategia 2010 de la Federación Internacional – preparación para desastres, intervención en casos de desastre, salud y asistencia en la comunidad, y promoción de los Principios Fundamentales y valores humanitarios – constituyen elementos cruciales de las intervenciones en los casos de desastre relacionados con el tiempo y el clima.

CAPACIDAD DE ACCIÓN DEL MOVIMIENTO

El Movimiento posee un largo historial en lo que respecta a primeras intervenciones en caso de emergencias humanitarias, bien sea a consecuencia de desastres o de conflictos. En la mayoría de esas situaciones de emergencia, los componentes del Movimiento hacen uso mancomunado de sus especializaciones y recursos con el fin de efectuar una intervención oportuna y apropiada. El Movimiento procura desarrollar y mejorar su capacidad colectiva de intervención en situaciones de crisis graves, sobre todo asegurando la fluidez de la transferencia de las aptitudes y recursos de los componentes que poseen gran experiencia hacia los que no tienen tanta experiencia.

Sin embargo, el Movimiento va más allá de la simple respuesta a situaciones de crisis existentes, y dedica considerable atención a la preparación de sus componentes para hacer frente a posibles situaciones de crisis.

El Movimiento aprovechará, en particular, la labor del Centro de la Cruz Roja y la Media Luna Roja sobre el Clima para ayudar a los componentes del Movimiento a prepararse para hacer frente a los efectos previstos del cambio climático. Las organizaciones humanitarias deben estar preparadas para este mayor abanico de riesgos en todos los niveles: la familia, la comunidad y los planos regional, nacional y mundial. Como ya se ha mencionado, el intercambio de experiencias, la promoción de la cooperación y la solidaridad entre los componentes del Movimiento les ayudarán a estar mejor preparados y asegurarán que cada componente pueda intervenir de manera rápida y adecuada en situaciones emergencia.

El Movimiento también asigna prioridad a la dimensión preventiva. En cuanto al deterioro ambiental, el reto consiste en determinar primero los riesgos, para ocuparse luego de sus consecuencias de índole humanitaria.

Las proyecciones científicas no siempre dan como resultado intervenciones perfectas. Por lo general abordan cuestiones mundiales y regionales más bien que locales, y suelen prever las tendencias en las condiciones medias, tales como la precipitación pluvial anual, y no las probabilidades de que se den condiciones extremas. No obstante, incluso las tendencias generales aportan información pertinente. El Movimiento puede reunir información sistemáticamente sobre esas tendencias generales en el plano local con vistas a colaborar con las comunidades y las organizaciones gubernamentales en la elaboración de medidas de adaptación.

En otro nivel, el Movimiento es testigo directo de las repercusiones del deterioro ambiental sobre las sociedades. Aunque las deliberaciones relacionadas con el deterioro ambiental, especialmente el ocasionado por el cambio climático, tienden a centrarse en los aspectos ecológicos o de seguridad, el Movimiento tiene una función crucial que desempeñar en lo que hace a crear mayor sensibilización con respecto a la dimensión humanitaria de la cuestión, y a la necesidad de contar con políticas nacionales e internacionales que aborden las consecuencias de índole humanitaria del cambio climático.

Por último, el Movimiento puede sentar pautas de ejemplo asegurando que sus actividades no contribuyan en modo alguno a empeorar el deterioro ambiental.

El cambio climático es un problema mundial con repercusiones en el plano local. El Movimiento es una organización mundial con una base local y con operaciones en el plano comunitario en todas partes del mundo. Uno de sus objetivos principales es fortalecer la capacidad de las personas vulnerables para protegerse, mediante la reducción de los riesgos, la preparación para casos de desastre y la atención de la salud, o aliviar el sufrimiento mediante la intervención en casos de desastre.

El Movimiento puede realizar su labor en esos ámbitos teniendo en cuenta el modo en que se acrecientan los riesgos. Se encuentra, así, en una situación excepcional para vincular la acción local a las políticas y medidas nacionales e internacionales, y viceversa. Uno de los principios rectores de la acción del Movimiento en relación con el deterioro ambiental y el cambio climático es que, si bien todos serán afectados, la acción orientada hacia los más vulnerables debe ser la prioridad, y ello incluye la movilización de recursos.

COOPERACION DEL MOVIMIENTO CON TERCEROS

La cooperación interna en el contexto del Movimiento debe centrarse en la utilización de la experiencia y las especializaciones específicas de cada uno de sus componentes en beneficio de los demás componentes, para lograr una mejora constante de las capacidades en materia de sensibilización, prevención, preparación e intervención del Movimiento en general. Esa cooperación podría adoptar la forma de un intercambio organizado de información y enseñanzas aprendidas, formación e instrucción a cargo de los componentes de mayor experiencia del Movimiento, una búsqueda de sinergia entre las diversas partes del Movimiento, etc. El Centro de la Cruz Roja y la Media Luna Roja sobre el Clima – junto con la Federación Internacional y el CICR – deben desempeñar un papel central en la organización y promoción de esa cooperación interna.

La tarea de abordar los riesgos del cambio climático constituye un nuevo centro de interés, no sólo para el Movimiento, sino también para muchos otros organismos, incluidos los Gobiernos, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y los centros de conocimientos. Se dispone de escasa experiencia o pruebas de enfoques comprobados que puedan aprovecharse. Dada la magnitud y la urgencia de la tarea de abordar los riesgos que enfrentan las personas más vulnerables, la cooperación con otras entidades puede y debe integrarse desde un comienzo en los planos local, nacional e internacional. Habría que hacer especial hincapié en la cooperación con los Estados en relación con todos los aspectos de la cuestión, desde la promoción de una mayor toma de conciencia hasta la prevención, la preparación y la intervención humanitaria en situaciones de crisis.

La cooperación estrecha con otras organizaciones humanitarias y de desarrollo (el sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones en el ámbito del desarrollo, las organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, etc.) debe asegurar que las actividades que llevan a cabo las distintas organizaciones aprovechen y complementen las actividades anteriores o paralelas de los demás.

El trabajo con los círculos académicos y grupos de reflexión debe orientarse hacia una labor de concienciación con respecto a las dimensiones humanitarias del deterioro ambiental, y de mejora de los conocimientos científicos sobre los aspectos pertinentes de la cuestión, con el fin de imprimir mayor eficiencia al pronóstico, la prevención y la intervención en relación con las consecuencias de índole humanitaria.

La interacción con los medios de comunicación y los orientadores de la opinión debe garantizar que las dimensiones humanitarias del deterioro ambiental reciban la atención que merecen y que sean bien comprendidas, tanto por los encargados de la adopción de decisiones como por la sociedad civil.

El propósito de la cooperación con el sector empresarial debe ser la búsqueda de sinergia con las distintas empresas o sectores de la industria interesados en proporcionar nuevos recursos o nuevas formas de abordar las consecuencias de índole humanitaria del deterioro ambiental.

PREGUNTAS

1. ¿Qué esfuerzo colectivo podría realizarse para evaluar y analizar las repercusiones de índole humanitaria previstas del deterioro ambiental y el cambio climático sobre las comunidades vulnerables, y para pronosticar las necesidades humanitarias más apremiantes que enfrentarán los componentes del Movimiento en el futuro?
2. ¿En qué ámbitos podrían las Sociedades Nacionales hacer una contribución valiosa para abordar las consecuencias de índole humanitaria del deterioro ambiental y el cambio climático?
3. ¿Qué margen tienen los Gobiernos en todos los niveles para hacer uso de la función auxiliar de las Sociedades Nacionales al elaborar sus planes nacionales?
4. ¿Cómo podría utilizarse el recurso verdaderamente único que representa la red de voluntarios del Movimiento para atraer mayor atención hacia las consecuencias de índole humanitaria del cambio climático?
5. El cambio climático afecta a todos, pero las personas más pobres de los países más pobres son las más vulnerables y las que menos pueden protegerse a sí mismas. ¿Qué pueden hacer los miembros de la Conferencia para asegurar que las inquietudes y experiencias de esas personas se señalen a la atención de los encargados de la formulación de políticas y de los científicos, que su situación reciba la debida atención en los foros internacionales y que se movilicen recursos financieros para prestarles apoyo en condiciones prioritarias?
6. ¿Qué podría hacerse para dar a conocer las disposiciones del derecho internacional humanitario sobre la protección del medio ambiente en situaciones de conflicto armado?
7. ¿Qué podría hacer el Movimiento para dar ejemplo en ese ámbito asegurando que sus actividades respeten el medio ambiente?

3. MIGRACIÓN INTERNACIONAL

"... la "distancia" existente entre el reconocimiento de los derechos de los migrantes por el derecho internacional de derechos humanos y la realidad constituye uno de los mayores retos que plantean las migraciones internacionales. ... la única forma de frenar el continuo deterioro de la situación de los inmigrantes, en particular en el caso de aquellos que se encuentran en una situación administrativa irregular, es reconociendo los derechos humanos de este grupo y aplicando el principio de no discriminación".¹⁸

La finalidad de las deliberaciones de la Conferencia Internacional es facilitar la elaboración de estrategias concertadas o asociaciones para asegurar que los migrantes que han quedado sin ninguna forma de protección y ayuda adecuadas reciban la ayuda que necesitan, independientemente de su situación, de modo que se preserve su vida, su salud y su dignidad

ÁMBITO DEL DEBATE

El ámbito del debate de la Conferencia se limita a la migración internacional, es decir, a la migración transfronteriza. Al no existir una definición internacionalmente aceptada y jurídicamente vinculante del término "migrante", en el presente capítulo no se ofrece una definición oficial del término "migrante internacional". Utilizamos, en su lugar, la definición de trabajo formulada por el Consejo de Delegados en 1991 al examinar el fenómeno de la migración. El Consejo reconoció que *"han aparecido nuevas formas de movimientos de personas, debido principalmente a dificultades de índole económica y social que ocasionan con frecuencia graves situaciones de malnutrición y de hambre, asociadas a menudo a la inestabilidad política, y reconociendo que esas personas, aunque no cumplen los criterios internacionales para obtener el estatuto de refugiado, tienen necesidades humanitarias"*.¹⁹ Es a la luz de esta declaración que ha de leerse el presente capítulo.

Aunque la Conferencia no debería centrar su atención en los refugiados, quienes reciben protección en el marco de la Convención de 1951 de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención sobre los Refugiados de 1951),²⁰ hay que tener presente que es difícil diferenciar entre las distintas categorías de personas desarraigadas. Si bien algunos migrantes, a quienes no se considera refugiados en el sentido estricto de la palabra, de conformidad con la definición de la Convención sobre los Refugiados de 1951, pueden haber salido de sus países debido a disturbios políticos y necesitar protección internacional. Las personas que intentan mejorar su situación económica y social y las que necesitan protección internacional suelen seguir las mismas rutas, es decir, se movilizan en flujos mixtos.

La respuesta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja a las situaciones de índole humanitaria no está condicionada por las categorías jurídicas de las personas, trátase de refugiados, solicitantes de asilo, trabajadores migrantes u otros, sino

¹⁸ Naciones Unidas, *Trabajadores Migrantes*, informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2004/53 (E/CN.4/2005/85), de la Comisión de Derechos Humanos, 2005.

¹⁹ Consejo de Delegados, resolución 9, Budapest, 1991.

²⁰ La razón por la cual se excluye del ámbito del presente documento de referencia a los refugiados y los solicitantes de asilo, es que estos grupos han sido objeto de deliberaciones intensivas en el marco del Movimiento, particularmente en las anteriores Conferencias Internacionales. No sucede lo mismo en el caso de los trabajadores migrantes y sus familiares.

más bien por las necesidades humanitarias concretas. Recordemos, sin embargo, que hay una serie de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales de aplicación en el ámbito de los migrantes.²¹

PROBLEMAS DE ÍNDOLE HUMANITARIA QUE ENFRENTAN LOS MIGRANTES

La migración internacional es un fenómeno mundial y dinámico que ha pasado a ocupar el primer lugar en los programas nacionales e internacionales. Es un tema que se debate en numerosos foros y que está bien documentado, aunque los expertos reclaman más información fidedigna sobre los movimientos de personas.²²

Las siguientes cuestiones revisten particular interés para el Movimiento:

Muchos migrantes indigentes viajan en condiciones de penuria y tienen gran necesidad de ayuda humanitaria básica para sobrevivir. Esas personas enfrentan numerosos peligros para su salud ya que viajan en condiciones de alto riesgo, y son cada vez más numerosas las que mueren en el intento de migrar. Cuando llegan al país de destino no siempre tienen acceso a servicios médicos adecuados.

Los migrantes pueden ser objeto de abuso o explotación por parte de quienes les facilitan el viaje. Muchos de los migrantes o sus familiares, que no pueden saldar sus deudas, se ven obligados a trabajar en condición de esclavos y a contraer deudas que los obligan durante toda la vida. Otros se convierten en blanco de los traficantes de personas que los obligan a trabajar en fábricas en las que se explota a los trabajadores, en los campos, en burdeles o en obras de construcción, y a vivir en condiciones inhumanas.

En algunas sociedades que han recibido un número considerable de migrantes, en calidad de trabajadores o de solicitantes de asilo, la xenofobia y la discriminación se aprecian claramente. Es posible que los migrantes reciban amenazas personales o contra sus familiares o, inclusive que sean víctimas de violencia. En algunos países se les proporciona alojamiento en condiciones deficientes y son explotados en el mercado laboral.

Los migrantes pueden ser detenidos (por lo general a su llegada al país de destino o de tránsito) y privados de su libertad durante períodos prolongados en circunstancias de detención difíciles, sin acceso o derecho a instrumentos jurídicos para el examen de su detención y sin servicios de asesoramiento letrado, representación diplomática o servicios de interpretación). Los migrantes detenidos suelen encontrarse en situación vulnerable en las prisiones o en los centros de acogida, donde las condiciones a veces son incompatibles con la dignidad humana. También pueden ser encarcelados junto con personas condenadas por comisión de delitos.

²¹ Los migrantes están protegidos por las disposiciones generales del derecho internacional de derechos humanos (derecho convencional y derecho consuetudinario), por ciertos tratados específicos relativos a determinadas categorías de personas si los respectivos países los han ratificado (como, por ejemplo, la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, o el *Estatuto de los Apátridas*) y, en situaciones de conflicto armado, están protegidos por las disposiciones del derecho internacional humanitario.

²² Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, octubre de 2005, 87 págs.

Organización Internacional para las Migraciones, *Costos y beneficios de la migración internacional*, Volumen 3 – OIM, serie de Informes sobre las Migraciones, Organización Internacional para las Migraciones, 494 págs. Christina Boswell y Jeff Crisp, *La pobreza, la migración internacional y el asilo*, Instituto Mundial de Investigación de Economía del Desarrollo de la UNU, Informe sobre políticas No. 8, 2004, 34 págs.

Los migrantes pueden ser obligados a regresar a sus países de origen. Algunos de ellos tienen necesidad de protección y el derecho a solicitar asilo, y también a que su caso sea visto en el país de destino. Sin embargo, algunos Gobiernos tratan a todos los migrantes de la misma manera, sin distinción alguna.

En ocasiones, los migrantes que son devueltos o repatriados a sus países de tránsito o de origen carecen de los medios para sobrevivir o regresar a sus hogares. Los migrantes de retorno también pueden ser detenidos al llegar a los países de tránsito o de origen. Dependiendo del contexto, pueden existir necesidades de asistencia y protección en los lugares de detención. Por otro lado, es probable que al regresar a sus lugares de origen los migrantes hagan frente a situaciones de hostilidad o a dificultades para su reintegro a la comunidad local.

Otra forma de necesidad humanitaria que se deriva de la migración es la de dar con el paradero de los familiares de los migrantes que han perdido el contacto con sus familias durante el viaje hacia un nuevo destino. Un problema conexo es la identificación de los cadáveres de los migrantes que fallecen durante el viaje.

RESPUESTA DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA A LAS NECESIDADES DE ÍNDOLE HUMANITARIA DE LOS MIGRANTES

- **Marco para la acción**

Con el fin de prevenir y aliviar el sufrimiento humano ocasionado por movimientos de población, los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja llevan a cabo actividades en beneficio de los migrantes (sin distinciones basadas en la situación jurídica de las personas interesadas), de conformidad con sus respectivos mandatos y con los Principios Fundamentales. Al así hacerlo, la Federación Internacional, las Sociedades Nacionales y el CICR se orientan también por las resoluciones aprobadas por los órganos estatutarios del Movimiento y por las Conferencias regionales.

En 2001, el Consejo de Delegados pidió a las Sociedades Nacionales y a la Federación Internacional que abordaran las formas de vulnerabilidad derivadas del proceso migratorio.²³ A modo de seguimiento de la resolución 4 del Consejo de Delegados de 2001 que, entre otras cosas, pidió a las Sociedades Nacionales y a la Federación Internacional que elaboraran propuestas sobre migración, las Sociedades Nacionales de las regiones de Europa y de Asia y el Pacífico aprobaron un Plan de Acción sobre movimientos de población y migración en 2002.²⁴ La reciente Conferencia Regional Europea, celebrada en Estambul,²⁵ y la Conferencia Interamericana, celebrada en Guayaquil,²⁶ también examinaron la cuestión de la migración y reafirmaron su firme intención de aliviar el sufrimiento de los migrantes.²⁷

²³ El Consejo de Delegados pidió, además, a la Federación Internacional “*que desarrolle, en consulta con las Sociedades Nacionales, propuestas para un plan de acción sobre otros aspectos de los movimientos de población. Este plan de acción abordará, entre otros temas, la migración y la consiguiente vulnerabilidad, los migrantes en situación irregular, y las actividades para hacer frente a la discriminación y la xenofobia...*” (Resolución 4/2001, Ginebra).

²⁴ VI Conferencia Europea de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Berlín, 14 a 18 de abril de 2002.

VI Conferencia Regional de Asia y el Pacífico, Manila, 2002.

²⁵ VII Conferencia Regional Europea de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Estambul, 20 a 24 de mayo de 2007.

²⁶ XVIII Conferencia Interamericana, Guayaquil, 4 a 7 de junio de 2007.

²⁷ Las Sociedades Nacionales en Estambul señalaron su compromiso en los siguientes términos: “*Abordar las necesidades y las vulnerabilidades de las personas afectadas por la migración con el propósito de prestarles mejor protección, apoyo y asistencia. En particular dedicaremos atención a la promoción del respeto de los derechos y las necesidades de las personas, incluidas las personas detenidas, y a la prestación de servicios y asistencia basados en las necesidades, asignando especial prioridad a los solicitantes de asilo, los refugiados,*

- **El valor añadido de los componentes del Movimiento**

La situación que enfrentan los migrantes – especialmente los migrantes en situación irregular²⁸ – es un reto para las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Sus intervenciones varían de país a país, dependiendo de la situación nacional de que se trate y de los recursos a disposición de cada Sociedad Nacional. Las actividades abarcan cuatro ámbitos:

- **Asistencia humanitaria:** suministro de alimentos, alojamiento, ropa, atención médica, primeros auxilios y asistencia psicosocial.
- **Protección:** suministro de información y asesoramiento jurídico y administrativo; adopción de medidas contra la explotación y el engaño de los migrantes y contra la trata de personas; supervisión de los centros de detención; restablecimiento del contacto entre familiares.
- **Actividades de sensibilización:** medios de influir en las decisiones de política relativas a la migración a través de una labor de sensibilización en materia de cuestiones humanitarias; medidas concretas de lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación; promoción de las normas internacionales de protección de los migrantes.
- **Integración y reintegración:** información a las personas sobre sus derechos y obligaciones; servicios de acogida; ayuda a los migrantes para su ingreso al mercado laboral; promoción de la participación social y la solidaridad (por ejemplo, mediante su inclusión como voluntarios).

Aunque muchas entidades tienen una importante función que desempeñar en lo que respecta a abordar las necesidades de los migrantes, deseamos destacar la singular contribución que puede hacer el Movimiento:

- Los componentes del Movimiento tienen principios comunes, de carácter universal, en el ámbito de la migración, se apoyan mutuamente y colaboran en redes de solidaridad. El Movimiento en su conjunto tiene un estatuto establecido en los planos internacional, nacional y local.
- Las Sociedades Nacionales suelen estar en posición de hacerse cargo de las necesidades inmediatas con más flexibilidad que las autoridades.
- Las Sociedades Nacionales mantienen relaciones oficiales con los Gobiernos, en su papel de auxiliares en el ámbito humanitario, y tienen también la posibilidad de establecer un diálogo confidencial sobre cuestiones humanitarias relacionadas con la migración. En determinadas circunstancias, se ponen en contacto con las autoridades para que puedan adoptar medidas de protección para las víctimas de explotación y trata de personas.

los migrantes en situación irregular, los menores no acompañados y las víctimas de operaciones de trata de seres humanos. Esta labor incluirá también el apoyo a los migrantes en sus esfuerzos por crear un futuro sostenible basado en la igualdad de oportunidades y la igualdad de trato", compromisos de Estambul, VII Conferencia Regional Europea de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Estambul, 20 a 24 de mayo de 2007.

²⁸ La migración irregular es un concepto complejo y diverso. La migración irregular comprende a las personas que ingresan a un país sin el permiso correspondiente (por ejemplo, a través de medios clandestinos o utilizando documentos falsificados); las personas que se quedan en un país en contravención de las disposiciones de las autoridades fiscalizadoras (por ejemplo, permaneciendo en el país tras haber caducado el visado o el permiso de trabajo, recurriendo para ello a matrimonios arreglados o adopciones falsas, o haciéndose pasar por estudiantes o por empleados autónomos); a las personas trasladadas por los contrabandistas o traficantes de seres humanos, y a las personas que abusan deliberadamente del sistema de asilo.

- Las Sociedades Nacionales despliegan sus actividades a nivel local y mantienen estrecho contacto con las personas directamente afectadas por el proceso migratorio – tanto los migrantes como la sociedad de acogida. Los migrantes confían en ellas porque responden a las necesidades individuales y mantienen su carácter neutral. Las Sociedades Nacionales han observado que los grupos vulnerables– especialmente las víctimas del contrabando y la trata de seres humanos – prefieren solicitar la asistencia y apoyo de las filiales locales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja en lugar de ponerse en contacto con las autoridades, a las que temen. Esto permite a las Sociedades Nacionales cumplir su mandato y obtener información sobre las necesidades humanitarias de los migrantes, lo que da un carácter fidedigno a su labor de mediación respecto de las cuestiones humanitarias.
- Siendo organizaciones de base local, las Sociedades Nacionales están bien situadas para informar a los posibles migrantes sobre los riesgos de la migración irregular antes de que decidan emprender su viaje.
- Los componentes del Movimiento tienen una capacidad de obtención de fondos independiente.

La Federación Internacional está resuelta a colaborar con las Sociedades Nacionales para ayudarlas a crear redes entre ellas y con otras organizaciones para atender a las necesidades de los migrantes. Esto incluye la creación de capacidad, especialmente en el plano local, y la movilización del apoyo de la comunidad a los migrantes, independientemente de su estatuto legal. En el plano internacional, las Sociedades Nacionales utilizan el estatuto de la Federación Internacional como observadora en la Asamblea General de las Naciones Unidas para establecer vínculos y compartir conocimientos con la comunidad internacional.

La función del CICR con respecto a los migrantes complementa la que llevan a cabo las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional. Su función difiere según la situación. En épocas de conflicto armado, los migrantes afectados por la situación en un determinado Estado son protegidos por las disposiciones del derecho internacional humanitario (DIH) como civiles. El CICR se ocupa de sus necesidades en función de su particular vulnerabilidad, si la hubiese. En otras situaciones de violencia,²⁹ el CICR puede ofrecer sus servicios para ayudar a los migrantes de conformidad con los Estatutos del Movimiento.

El CICR también tiene un papel específico y una responsabilidad concreta en el ámbito de la protección. En su función de coordinador y asesor técnico en relación con el restablecimiento del contacto entre familiares, el CICR puede prestar servicios técnicos a las Sociedades Nacionales sobre cuestiones tales como la desaparición de migrantes durante el viaje y el trato debido a los restos humanos. También puede asesorar a las Sociedades Nacionales que deseen llevar a cabo actividades en favor de migrantes detenidos.

ALGUNAS DE LAS DIFICULTADES EN LA TAREA DE ATENDER A LAS NECESIDADES DE ÍNDOLE HUMANITARIA

Los Gobiernos suelen pedir a las Sociedades Nacionales que presten asistencia humanitaria a los migrantes vulnerables o en situación irregular. En algunos países, la Sociedad Nacional es la única organización encargada de defender los derechos de estos grupos y de prestarles ayuda. Algunas Sociedades Nacionales se encuentran en situaciones políticas

²⁹ En los Estatutos del Movimiento se señala la función del CICR en lo que respecta a prestar protección y asistencia a las víctimas de conflictos armados o de disturbios internos y de sus consecuencias directas y le permite “*tomar las iniciativas humanitarias que correspondan a su cometido de institución y de intermediario específicamente neutrales e independientes*”, párrafos 2 d) y 3 del artículo 5.

delicadas al prestar asistencia a grupos de personas que son víctimas de discriminación o que están en los países de manera ilegal. Las Sociedades Nacionales formulan cada vez mayor número de solicitudes de apoyo en materia de políticas y programas a la Federación Internacional y al CICR (a éste último en relación con el restablecimiento del contacto entre familiares y las personas detenidas). Las Sociedades Nacionales tienen que tomar decisiones difíciles sobre cómo y cuándo prestar asistencia, y enfrentan una presión cada vez mayor debido a las solicitudes de los Gobiernos, la xenofobia de ciertos sectores del público en general y el imperativo humanitario de prestar asistencia.

Las Sociedades Nacionales también hacen frente a cuestiones éticamente difíciles en relación con su función de auxiliares de las autoridades públicas, especialmente en países en que pueden ocurrir violaciones de los derechos humanos. En algunos países, el ingreso o la permanencia en el territorio sin tener el visado o el permiso obligatorios, expedidos en el Estado de residencia, constituye un acto delictivo que puede acarrear detención, levantamiento de cargos penales, regreso forzoso o deportación. El Movimiento reconoce el derecho soberano de los Gobiernos a controlar la entrada y la salida de sus territorios. Sin embargo, la función de las Sociedades Nacionales como auxiliares de los Gobiernos representa un dilema en ese sentido, ya que suelen ser llamadas para prestar asistencia a las autoridades cuando los migrantes en situación irregular son detenidos, deportados o devueltos a sus lugares de origen. En ese tipo de situaciones, podría pedirse a la Sociedad Nacional que actuara en apoyo de la decisión del Gobierno. En algunas circunstancias, esa decisión puede ser contraria a los Principios Fundamentales y perjudicar la reputación de la Sociedad Nacional como entidad independiente y neutral.

Por último, la legislación o las políticas del Gobierno pueden limitar la capacidad de las Sociedades Nacionales para prestar asistencia a los migrantes. Una importante cuestión examinada en las recientes conferencias regionales celebradas en Europa y en las Américas es la necesidad de que las Sociedades Nacionales tengan acceso a los migrantes, independientemente de su situación jurídica, con el propósito de prestar asistencia humanitaria, sin ser criminalizadas o penalizadas por esas acciones. En algunos países, la presencia ilegal constituye un delito y es también delito prestar ayuda a extranjeros en situación ilegal. Esa legislación limita la capacidad de las organizaciones humanitarias para cumplir sus obligaciones y compromisos. Los migrantes también pueden ser considerados como una amenaza a la seguridad, lo que perjudica aún más la capacidad de la organización para prestar apoyo. Por otro lado, los Gobiernos pueden limitar la asistencia o incluso entorpecer la labor de las organizaciones humanitarias para poner freno a la inmigración ilegal en sus territorios.

Las Sociedades Nacionales deben estar en situación de reservarse el derecho a basar su asistencia en el principio de la imparcialidad, y prestar ayuda independientemente de la situación jurídica del migrante.

PREGUNTAS

1. ¿Qué ayuda puede prestar el Movimiento a las autoridades nacionales y locales para que se tengan en cuenta las consecuencias de índole humanitaria de los regímenes de inmigración nacionales y regionales sobre los trabajadores migrantes en situación regular e irregular, y sus familiares?
2. ¿De qué modo podrían los Estados – que se han comprometido en virtud de los Estatutos del Movimiento a respetar en todo momento la adhesión de las Sociedades Nacionales a los Principios Fundamentales – asegurar que las Sociedades Nacionales estén en condiciones de prestar asistencia a todos los migrantes que la necesiten,

incluidos los migrantes en situación irregular, sin discriminación (de conformidad con el principio de imparcialidad)?

3. ¿Cómo se podría aclarar y definir, en el contexto de la migración, la función de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como auxiliares de las autoridades públicas, de manera que puedan:
 - apoyar los servicios que presta el Gobierno a los migrantes sin poner en peligro su compromiso con respecto a los Principios Fundamentales del Movimiento;
 - recordar a las autoridades los imperativos humanitarios del Movimiento que deben ser el elemento central de sus acciones?
4. ¿Qué tipo de marco mundial podría asegurar que los servicios para los migrantes a través de los servicios públicos, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones laborales y los componentes del Movimiento se complementen mutuamente y aprovechen las prácticas óptimas?
5. ¿Qué tipo de colaboración pueden establecer los Gobiernos, las Sociedades Nacionales, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación para reducir la estigmatización de los migrantes y la xenofobia y discriminación contra ellos?

4. LA VIOLENCIA, PARTICULARMENTE EN CONTEXTOS URBANOS

“En términos generales, la violencia es una de las principales causas de muerte en todo el mundo entre las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 44 años (...) el costo de la violencia se traduce en miles de millones de dólares de los Estados Unidos anuales en gastos de atención de la salud en todo el mundo”.³⁰

El debate de la Conferencia Internacional facilitará la elaboración de estrategias concertadas o asociaciones para prevenir y aliviar el sufrimiento ocasionado por la violencia en el contexto urbano. El debate se centrará principalmente en las repercusiones de índole humanitaria de la violencia y, al examinar la prevención de la violencia, se abordarán los factores de riesgo social.

En 2007, por primera vez en la historia, más del 50% de la población mundial vive en zonas urbanas, donde se producirá la mayor parte del crecimiento demográfico en el futuro. Muchos de esos residentes de zonas urbanas vivirán en “megalópolis” de más de 10 millones de habitantes, pero la mayor parte de la población residirá en ciudades y poblados más pequeños, que según pronósticos crecerán rápidamente,³¹ en una gran variedad de asentamientos.³² Se prevé que las ciudades del mundo en desarrollo representarán el 95% del crecimiento urbano en los próximos dos decenios. De conformidad con ONU-HÁBITAT, “*si persisten las actuales tendencias, los habitantes de tugurios pueden llegar a ser 1.400 millones en 2020*”.³³

El nivel y la tasa de urbanización han pasado a ser las principales inquietudes de quienes se esfuerzan por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas³⁴: Los niveles de pobreza aumentan en los asentamientos urbanos con mayor rapidez que en las zonas rurales. Los tugurios urbanos se caracterizan por falta de infraestructura y de acceso adecuado al agua potable y al saneamiento, la precariedad de la tenencia de la tierra, las malas condiciones de las viviendas, la insuficiencia de la superficie habitable y la probabilidad de que se produzcan situaciones de violencia.

A pesar de los positivos cambios y las nuevas oportunidades que puede ofrecer la vida urbana (como el empleo de corta duración y la proximidad a los servicios de educación y de salud), también puede hacer que la población civil sea más vulnerable a una amplia gama de problemas sociales, como elevadas tasas de desempleo o subempleo; problemas de

³⁰ Organización Mundial de la Salud, Informe mundial sobre la violencia y la salud, OMS, Ginebra, 2002, pág. 3. La OMS define la violencia como: “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”, pág. 5.

³¹ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2006-2007*. Los objetivos de desarrollo del Milenio y la sostenibilidad urbana: 30 años de creación del Programa de Hábitat, Nairobi, ONU-Hábitat, 2006 pág. VIII.

³² El carácter dinámico de las ciudades complica la definición de “zonas urbanas” de dos maneras: por un lado, las ciudades experimentan su propio crecimiento o reducción de tamaño con el correr del tiempo y, por el otro, la actividad urbana suele darse fuera de los límites urbanos establecidos. Véase Instituto de Recursos Mundiales, Recursos Mundiales 1996-1997: *Urban Environment*, Recuadro 1.3. ‘¿Qué es una zona urbana?’, 1996, http://pubs.wri.org/pubs_content_text.cfm?ContentID=929.

³³ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2006-2007*, *op. cit.*, pág. X

³⁴ La meta 11 del Objetivo de desarrollo del Milenio No.7, es mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de barrios marginales a más tardar en 2020, Objetivos de desarrollo del Milenio, <http://www.un.org.millenniumgoals>.

salud pública; crecientes niveles de inseguridad; exclusión social, discriminación, xenofobia y desigualdades más profundas. Muchos de esos problemas suelen estar correlacionados con casos de violencia.³⁵

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, cuya misión consiste en “prevenir y aliviar, en todas las circunstancias, los sufrimientos humanos”³⁶, se ocupa ya desde hace mucho tiempo de las repercusiones humanitarias de la urbanización y del crecimiento urbano.³⁷

El presente capítulo se centra en dos tipos de violencia que pueden coexistir en los contextos urbanos: la violencia en las comunidades, y los conflictos armados y sus consecuencias.³⁸ A pesar de que la violencia individual y la violencia en el contexto de las relaciones, en particular la violencia en la familia, son una triste realidad, y de que las Sociedades Nacionales llevan a cabo actividades en esos ámbitos, con el fin de limitar el debate, no se abordarán detalladamente en este capítulo las consecuencias de índole humanitaria de esas formas de violencia. Si bien es difícil obtener datos que determinen los vínculos causales entre esos distintos tipos de violencia, es evidente que las personas que viven en las ciudades pueden estar expuestas a más de una forma de violencia simultáneamente (por ejemplo, conflictos armados, pandillas, grupos de la delincuencia organizada y violencia en la familia).

MARCO DE ACCIÓN DEL MOVIMIENTO

Las actividades de los componentes del Movimiento para prevenir y aliviar el sufrimiento que ocasiona la violencia se basan en los siguientes elementos:

- el derecho internacional humanitario, que confiere un papel específico al CICR en situaciones de conflicto armado;
- los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja;
- diversas resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja³⁹ y del Consejo de Delegados.⁴⁰

Cabe destacar el hecho de que ya en 1969, la XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja reconoció en su ‘Declaración de Estambul’ que “el ser humano tiene derecho a estar a salvo de todos los temores, violencias, brutalidades, amenazas e inquietudes que puedan ser lesivos para su persona, honor o dignidad”.⁴¹

³⁵ Véase UNFPA, *Estado de la Población Mundial*, 2007. Hay que tener presente, sin embargo, que la urbanización no conduce automáticamente a la violencia, y que puede haber una discrepancia entre la violencia real y la violencia percibida.

³⁶ Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, octubre de 1986.

³⁷ Consejo de Delegados, Resolución 3: Estrategia para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2001.

³⁸ La OMS ha elaborado una tipología de la violencia y un modelo ecológico sobre las causas de la violencia.

³⁹ XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Resolución 19: Declaración de Estambul*, Estambul, 1969.

XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Anexo 2 de la Resolución 1: Plan de Acción para los años 2000 – 2003*, Ginebra, 1999, Objetivo Final 3.2. (12).

⁴⁰ Consejo de Delegados, *Resolución 7: La Cruz Roja, la Media Luna Roja y la Paz*, Ginebra, 1999.

Consejo de Delegados, *Anexo de la Resolución 12: Fortalecimiento de los valores humanitarios por sobre las diferencias religiosas, políticas y étnicas*, Ginebra, 2001.

Consejo de Delegados, *Anexo de la Resolución 9: Movilización y Acción – la forma de avanzar*, Ginebra, 2003.

⁴¹ XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Resolución 19: Declaración de Estambul*, Estambul, 1969.

Treinta años más tarde, en 1999, se destacó la necesidad de crear asociaciones estratégicas en ese ámbito: *“Las Sociedades Nacionales y los Estados cooperarán y, cuando proceda, tomarán iniciativas para promover la tolerancia, la no violencia en la comunidad y el respeto por la diversidad cultural”*.⁴² Este llamamiento a la cooperación se apoya directamente en la función auxiliar que cumplen las Sociedades Nacionales en relación con las autoridades públicas.

La singularidad del Movimiento radica en su carácter complementario, no solo con respecto a sus propios componentes, sino también en relación con las autoridades públicas. Los puntos de entrada para la acción, sin embargo, dependen de los respectivos mandatos de los componentes del Movimiento. El CICR desempeña sus funciones principalmente en situaciones de conflicto armado y de disturbios y tensión internos;⁴³ las Sociedades Nacionales actúan en el plano local, aprovechando la capacidad de su comunidad y la sólida base de voluntarios⁴⁴, y la Federación Internacional facilita y promueve las actividades humanitarias de las Sociedades Nacionales⁴⁵ en la intervención para resolver los problemas que enfrentan. Todos los componentes tienen la responsabilidad de ocuparse de las necesidades de índole humanitaria ocasionadas por la violencia, en el marco de los Principios Fundamentales, pero el ámbito y el carácter de sus funciones y actividades son distintos.

LOGROS Y DESAFÍOS QUE ENFRENTA EL MOVIMIENTO

Los componentes del Movimiento se encuentran periódicamente ante las consecuencias de índole humanitaria de la violencia en las comunidades y de los conflictos armados, y son llamados para aliviar el sufrimiento que esos actos ocasionan.

- **Violencia en las comunidades**

La inseguridad urbana, de manera particular el delito y la violencia en el contexto urbano, es una fuente de temor y un tema que ocasiona inquietud cada vez mayor. La violencia en las comunidades puede asumir muchas formas, desde atracos hasta balaceras entre pandillas. En el presente documento no se ofrece una definición de la violencia urbana, ni tampoco una tipología de la violencia en las comunidades, ya que el interés del Movimiento se centra en las repercusiones humanitarias de la violencia más bien que en sus manifestaciones, y las instituciones académicas están mejor equipadas para conceptualizar la violencia. La violencia en las comunidades puede coincidir con los conflictos armados, pero también ocurre en países pacíficos. Conciernen a todas las personas sin excepción y las puede afectar en cualquier lugar.

Un estudio efectuado por la ONU-HÁBITAT en 2006 demuestra que *“la probabilidad de convertirse en víctima del delito y la violencia es sustancialmente mayor en las zonas urbanas que en las rurales”*. El mismo estudio afirma que *“en general, las tasas de delitos registrados se están estabilizando o inclusive reduciendo en algunos países, pero el riesgo de convertirse en víctima de delitos violentos, como el homicidio, el asalto, la violación, el abuso sexual o la violencia en el hogar ha continuado aumentando en todo el mundo. En el*

⁴² XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Anexo 2 de la Resolución 1: Plan de Acción para los años 2000 – 2003*, Ginebra, 1999, Objetivo Final 3.2. (12).

⁴³ En los Estatutos del Movimiento se señala la función del CICR en lo que respecta a prestar protección y asistencia a las víctimas de conflictos armados o de disturbios internos y de sus consecuencias directas y le permite *“tomar las iniciativas humanitarias que correspondan a su cometido de institución y de intermediario específicamente neutrales e independientes”*, párrafos 2 d) y 3 del Artículo 5.

⁴⁴ Véase Estatutos del Movimiento, Artículo 3.

⁴⁵ Véase Estatutos del Movimiento, párrafo 3) del Artículo 6.

plano mundial más de 1.600 millones de personas mueren todos los años a causa de situaciones de violencia".⁴⁶

Los factores de riesgo que aumentan la probabilidad de un comportamiento violento en las comunidades pueden ser muy distintos. Los casos de violencia en las comunidades, especialmente en las zonas urbanas, suelen estar estrechamente vinculados a elevados niveles de pobreza, discriminación, disparidades económicas, desigualdades sociales y uso indebido o tráfico de estupefacientes. Entre otros factores que contribuyen a la exposición a la violencia cabe mencionar la inestabilidad política o económica, la proliferación de armas pequeñas y la presencia de pandillas u otros grupos organizados⁴⁷. Generalmente existen factores de riesgo en los grupos. No son, necesariamente, causa de violencia, pero ayudan a predecir los casos de violencia que pueden darse en las comunidades, su evolución y su agravamiento.⁴⁸

Las conclusiones de una encuesta llevada a cabo recientemente para determinar los problemas prioritarios de la seguridad urbana⁴⁹ indican que las categorías de personas que se perciben como vulnerables o muy vulnerables son las integradas por mujeres (93,4% de los encuestados), jóvenes (88,2%), niños (84,6%), las personas pobres (83,8%), los ancianos (59,2%) y los ricos (29,4%). Aunque esas respuestas corresponden a percepciones y no a datos comprobados, son una indicación de los grupos sociales en riesgo. También hay que tener presente que algunas de las personas que pertenecen a dos categorías (por ejemplo, mujeres pobres) pueden enfrentar varios riesgos, y que los peligros pueden ser de naturaleza distinta según la categoría a la que pertenezca la persona.

Las víctimas de conductas violentas pueden ser victimarias ellas mismas. El problema de la violencia entre los jóvenes, por ejemplo, debe analizarse desde ambas perspectivas, sin desligarse de otras formas de violencia como la violencia física o sexual, o la exposición prolongada a situaciones de conflicto armado. Sin embargo, como señala la Organización Mundial de la Salud, "*no todos los jóvenes violentos tienen problemas importantes, aparte de su violencia, y no todos los jóvenes con problemas son necesariamente violentos*".⁵⁰

Un problema concreto que preocupar particularmente a algunas Sociedades Nacionales y al CICR es la magnitud de la violencia armada por parte de grupos organizados en las grandes ciudades y las víctimas mortales que ocasiona, en situaciones por debajo del umbral de aplicación del derecho internacional humanitario. Ese tipo de violencia puede tener efectos más devastadores que los conflictos armados.⁵¹ La forma en que las autoridades, a través de medidas de política o seguridad, responden a los fenómenos emergentes de la violencia organizada suele influir en la evolución de esos fenómenos.

⁴⁶ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Informe sobre el Estado de las Ciudades del Mundo, 2006/2007*, op. cit., pág. 142;

⁴⁷ Véase Paulo Sérgio Pinheiro, *Informe mundial sobre la violencia contra los niños*, Naciones Unidas, Ginebra, 2006, págs. 301 a 315.

⁴⁸ <http://www.surgeongeneral.gov/library/youthviolence/toc.html>, consultado el 25 de julio de 2007.

⁴⁹ ONU-HÁBITAT, *Safer Cities Programme Survey, "Help us make cities safer"*, resultados preliminares de una encuesta de examen de la estrategia (cifras tomadas del sitio Web de ONU- HÁBITAT, 24 de julio de 2007). Las cifras se basan en las respuestas de 228 de los 5.000 interlocutores con quienes entró en contacto UN-HÁBITAT provenientes de los Gobiernos, las autoridades locales, la sociedad civil, los círculos académicos, el sector privado, las fundaciones y las organizaciones de las Naciones Unidas. Esas estadísticas podrían variar si se ampliara la base de encuestados para incluir un mayor número de países.

⁵⁰ Organización Mundial de la Salud, *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*, Ginebra, OMS, 2002, pág. 25.

⁵¹ *Human Security for an Urban Century: Local challenges, global perspectives*, humansecurity-cities.org, 2007, pág.106. Este documento ha sido elaborado por una comunidad de expertos virtual.

En tales contextos, la vida en las zonas urbanas puede verse interrumpida por una falta de servicios sociales públicos (agua y saneamiento, servicios de salud y de educación) y un estricto control territorial de parte de grupos organizados. En algunas zonas el ingreso puede estar prohibido, incluso para las organizaciones sociales o humanitarias, y la prestación de ayuda a quienes la necesitan es generalmente difícil, si no imposible.

En algunas sociedades, la violencia ha pasado a ser un problema tan persistente y sistémico que podría decirse que se ha desarrollado una “cultura de la violencia”.⁵²

Frente al reto de la violencia en las comunidades, particularmente en los contextos urbanos, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha buscado respuestas concretas a los numerosos problemas humanitarios que engendra esa violencia y al desafío que plantea la propia violencia. Las intervenciones difieren según los respectivos mandatos de los componentes del Movimiento.

Las Sociedades Nacionales están en mejor situación para efectuar intervenciones humanitarias con una perspectiva a largo plazo cuando están firmemente integradas en las comunidades a las que prestan servicio. La función que cumplen no es solo de alivio del sufrimiento de las personas afectadas atendiendo a sus necesidades inmediatas, sino que también contribuyen a la prevención y reducción de la violencia en sus comunidades.

- La *asistencia* incluye la prestación de primeros auxilios, apoyo psicosocial y otras formas de socorro a las víctimas, sus familiares y las comunidades afectadas.
- La *prevención* incluye actividades de recreación y enseñanza, planes amplios de gestión de riesgos, creación de oportunidades de empleo y campañas de concienciación y sensibilización para promover la no discriminación, y la comprensión y respeto mutuos. Esas actividades se orientan hacia una modificación del comportamiento y las actitudes, y ofrecen opciones en sustitución del comportamiento violento.

Las actividades de las Sociedades Nacionales pueden enriquecerse mediante el intercambio de conocimientos y experiencia entre las Sociedades Nacionales que están en situaciones semejantes o a través de oportunidades para compartir perspectivas culturales o de otra índole.

Dependiendo de la escala o frecuencia de los acontecimientos de violencia, el lugar en que han ocurrido y la trascendencia de sus consecuencias de índole humanitaria, las Sociedades Nacionales también pueden recibir apoyo de la Federación Internacional o del CICR.

La violencia en los contextos urbanos plantea una serie de dificultades para las Sociedades Nacionales. Al respecto, con el fin de ayudar a prevenir y reducir la violencia, es necesario:

- Comprender el carácter, los efectos y las causas de la violencia en un determinado entorno. Ello incluye conocer el contexto y la estructura de la violencia, particularmente en el caso de pandillas o grupos organizados que tienen un modo específico de funcionar, de interactuar, un código de conducta y una historia.

⁵² Véase Cruz Roja Española, *Estrategia Regional de Prevención de la Violencia*, Cruz Roja Española, Panamá/Madrid, 2005.

- Aplicar un enfoque amplio y multifacético,⁵³ especialmente porque una forma de violencia puede ser elemento catalizador de otra.
- Llevar a cabo actividades a largo plazo, cuyas repercusiones suelen ser difíciles de medir, y que plantean particulares desafíos en términos de supervisión y evaluación.
- Intervenir de manera eficaz cuando se producen situaciones irregulares o cíclicas de violencia en las comunidades.
- Trabajar en condiciones de inseguridad que pueden poner en peligro la vida o la seguridad de los voluntarios y el personal que trabaja en el ámbito humanitario.
- Conocer las estructuras jurídicas nacionales e internacionales pertinentes con respecto a las actividades operacionales.
- Trabajar en sinergia con otros organismos para complementar las actividades en los planos local, nacional e internacional.

Actualmente el CICR ejecuta programas en varias ciudades conmocionadas por la violencia organizada endémica, en situaciones no contempladas por el derecho internacional humanitario. Esos programas incluyen la dotación de facilidades a las Sociedades Nacionales para que puedan evacuar a los enfermos y a los heridos, y prestarles primeros auxilios, efectuar la reparación de vitales servicios de abastecimiento de agua, cerciorarse de que la policía (y las fuerzas armadas cuando participan en operaciones de mantenimiento del orden público) haya efectuado una labor de integración de las normas y principios internacionales de derechos humanos en su doctrina, sus programas de formación y sus operaciones, y crear conciencia sobre el derecho internacional humanitario entre los jóvenes.

Para eliminar radicalmente los problemas de la violencia en los contextos urbanos será necesario crear comunidades más seguras. Los Gobiernos deben establecer marcos normativos y jurídicos de apoyo a las actividades de organizaciones como las Sociedades Nacionales que se ocupan de las consecuencias de índole humanitaria de la violencia. Se necesitará un diálogo continuo, cooperación y creación de asociaciones entre los componentes del Movimiento, los Estados y otras entidades para abordar de manera eficaz y amplia la cuestión de la violencia en las comunidades.

- **Los conflictos armados y sus consecuencias en contextos urbanos**

Durante toda la historia, los conflictos armados han afectado profundamente las vidas de hombres, mujeres y niños en las zonas urbanas. Han padecido los efectos de la artillería pesada, las bombas o estados de sitio durante meses o años seguidos y se han encontrado particularmente en riesgo en tales circunstancias, ya que los objetivos militares suelen estar ubicados en los mismos lugares en que se encuentran la población civil y los bienes de carácter civil. También se ven involucrados en combates en las calles y viven con temor, sabiendo que la violencia puede aparecer en cualquier momento y en cualquier lugar. Los combates se producen en los mismos lugares en que viven. Los riesgos para su seguridad provienen de una amplia variedad de portadores de armas en entornos en los que las armas proliferan y se utilizan a corta distancia.

⁵³ Véase Judi Fairholm, *Preventing Violence in the Lives of Children and Youth*, Cruz Roja Canadiense, Ottawa, 2003.

Las consecuencias humanitarias de los conflictos armados para la población urbana pueden ser exacerbadas por una serie de factores, incluidos:

- La densidad demográfica, que aumenta el riesgo de muerte o lesiones (multitudes en los mercados, lesiones ocasionados por cristales rotos que vuelan por el aire, la dificultad de acceso que tienen los conductores de las ambulancias o los bomberos, municiones sin estallar abandonadas en las calles, etc.);
- daños a la compleja infraestructura que sostiene la vida de la población (como centrales de purificación de agua, centrales eléctricas y hospitales), que pueden tener efectos negativos en la salud pública;
- escasez de alimentos, aumento de los precios y perturbación de los mecanismos del mercado y del comercio con las zonas rurales, que ponen en peligro la seguridad económica de las familias;
- reducción de la calidad de los servicios que generalmente proporcionan a la población residente los servicios sociales municipales (a los ancianos, los enfermos, los niños de edad escolar, etc.) – cuando todavía existen;
- clausura de las rutas de salida, que coloca a las personas en riesgo de muerte, violación o saqueo.

En los países afectados por conflictos armados, las ciudades atraen grandes números de personas que se han empobrecido o que se sienten amenazadas. Aunque es cierto que las ciudades pueden ofrecer más oportunidades para sobrevivir que las zonas rurales sumidas en la pobreza rural (por ejemplo, hurgar en los cubos de basura), es posible que los habitantes de las ciudades tengan menos mecanismos para compensar esas dificultades que la población rural, y los mecanismos de apoyo mutuo que existen en las ciudades pueden ser menos eficaces con el correr del tiempo. Las personas que viven en las ciudades tienen dificultades para encontrar opciones sostenibles para resolver sus problemas.

Los asistentes a la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja están familiarizados con las actividades del CICR en esos contextos, por lo cual no se describirán en el presente documento.⁵⁴ Cabe recordar que el CICR no participa en la búsqueda de soluciones políticas encaminadas a prevenir la violencia, pero sí promueve el derecho humanitario, que impone ciertos límites en los métodos y medios de hacer la guerra. Su acción está estrechamente vinculada a la que desarrollan las Sociedades Nacionales – sus interlocutores principales – que también pueden llevar a cabo programas de asistencia para las víctimas de conflictos armados, de conformidad con las disposiciones de los Convenios de Ginebra y con los Estatutos del Movimiento.⁵⁵ El CICR y las Sociedades Nacionales se

⁵⁴ El principal cometido del CICR en tales contextos es recordar a las partes del conflicto sus obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario, en particular las normas que imponen prohibiciones y restricciones de los medios y métodos bélicos (por ejemplo, el principio de distinción, que se examina más a fondo en relación con el objetivo 3), cerciorarse de que las personas privadas de su libertad sean tratadas humanamente y con respeto hacia su dignidad, contribuir a la protección de la población civil, reunir a las familias separadas por el conflicto y restablecer los vínculos familiares. El CICR presta ayuda a las víctimas de conflictos armados para que puedan mantener su bienestar físico y su dignidad y les ayuda a recuperar la autonomía, asegurándose de que las consecuencias del conflicto no pongan en peligro el futuro de esas personas. También procura fortalecer la capacidad de las Sociedades Nacionales en materia de preparación e intervención para atender a las necesidades que surgen en situaciones de conflicto armado y otras situaciones de violencia.

⁵⁵ Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Artículo 3.

Arts. 9, 9, 9 y 10 comunes de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949.

Arts. 59 y 63 del cuarto Convenio de Ginebra.

prestan apoyo mutuo, generalmente en coordinación la Federación Internacional de Sociedades la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

El CICR y las Sociedades Nacionales encuentran muchos problemas operacionales en épocas de conflicto armado en contextos urbanos. *Las cuestiones relativas al respeto del derecho humanitario se examinarán en el marco de un punto separado del orden del día (objetivo 3).* Al llevar a cabo programas de asistencia en zonas urbanas en épocas de conflicto armado, enfrentan diversos tipos de dificultades:⁵⁶

- El espacio urbano es heterogéneo. Hay “ciudades dentro de las ciudades”. La determinación de las prioridades y las intervenciones adecuadas en cada contexto es una tarea compleja.
- Resulta difícil determinar y evaluar la vulnerabilidad en las ciudades, especialmente por el hecho de que las personas con derecho a protección y asistencia se encuentran dispersas en la población.
- Los sistemas y las instalaciones que ofrecen servicios vitales como el abastecimiento de agua potable, alcantarillado, centrales eléctricas y hospitales son mucho más complejos en las grandes ciudades que en las zonas rurales, y no suelen funcionar eficientemente por la falta de mantenimiento a raíz del conflicto. Cuando se produce la interrupción de un servicio se plantean particulares dificultades. La reparación y el restablecimiento de sistemas complejos exige amplios conocimientos técnicos, y suele ser difícil encontrar personas que puedan ocuparse del mantenimiento de los servicios una vez restablecidos.
- Las decisiones sobre las opciones estratégicas y técnicas en relación con medios eficaces desde el punto de vista de los costos para la reparación de esos sistemas deben tomarse con rapidez, sabiendo que los errores pueden tener graves consecuencias para un gran número de personas.
- Hay que aprender de las lecciones del pasado (proyectos alimentarios, vales urbanos, actividades de producción, etc.) y considerar nuevos tipos de actividades, como la agricultura urbana.
- El riesgo de un desmoronamiento del control social puede ser mayor en un entorno urbano anónimo.
- La seguridad es siempre un problema en esos entornos, y puede ser difícil determinar quién está a cargo de una determinada parte de la ciudad y elaborar una red de contactos.

Encontrar soluciones para los numerosos problemas de tipo humanitario que plantean los conflictos armados en los entornos urbanos requiere un esfuerzo conjunto, en el que participen las autoridades nacionales y locales, las organizaciones humanitarias y la sociedad civil (por ejemplo, grupos de estudio, medios de comunicación y el sector privado) así como una clara comprensión de las funciones específicas de las distintas entidades y el respeto de la independencia y el carácter neutral del CICR.

Arts. 17, 69, 70 y 81 del Protocolo Adicional I.

Art. 18 del Protocolo Adicional II.

⁵⁶ Las ciudades también pueden hacer facilitar el trabajo logístico de la actividad humanitaria, debido a la concentración de las personas que precisan ayuda y a los medios de comunicación disponibles.

PREGUNTAS

La Conferencia tal vez desee debatir las siguientes preguntas:

1. En el futuro, la violencia estará estrechamente vinculada a los ajustes que nuestras sociedades deberán hacer para ocuparse del crecimiento demográfico, los flujos migratorios, la mayor competencia por los recursos naturales, la escasez de energía y agua, el calentamiento de nuestro planeta y las pandemias. ¿Qué tipo de esfuerzo colectivo podría realizarse para evaluar y analizar los efectos humanitarios de la violencia y hacer un pronóstico de las necesidades de índole humanitaria más apremiantes originadas por la violencia en contextos urbanos a las que deberán hacer frente los componentes del Movimiento?
2. ¿Qué estrategias nacionales y comunitarias cuentan ya con autoridades nacionales y componentes del Movimiento asignados para prevenir y reducir la violencia, y cuáles son las lecciones aprendidas? ¿Cómo podría evaluarse la eficacia de los programas de prevención de la violencia?
3. ¿Qué tipo de programa podría elaborarse en el ámbito del ejercicio profesional de quienes velan por el cumplimiento de la ley (incluidas las autoridades judiciales y la administración de prisiones) para ayudar a la integración en la sociedad de los jóvenes involucrados en actos de violencia y reducir el riesgo de radicalización?
4. ¿De qué modo podrían colaborar las autoridades públicas y las Sociedades Nacionales para cerciorarse de que las víctimas de la violencia reciban una asistencia y ayuda adecuadas, incluidos primeros auxilios y la atención de casos de estado de shock en situaciones de emergencia, rehabilitación física y servicios psicosociales?
5. Teniendo en cuenta la contribución de los organismos nacionales y locales en el ámbito de la prevención y reducción de la violencia, ¿cuáles es, en su opinión, el valor añadido de los componentes del Movimiento? ¿Cómo podrían aprovecharse con máxima eficiencia la neutralidad y la independencia para aliviar el sufrimiento de los afectados por la violencia en la comunidad?
6. ¿Qué margen existe para una nueva colaboración entre los Gobiernos, las Sociedades Nacionales, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la prevención de la violencia?

5. EL BROTE Y LA RECURRENCIA DE ENFERMEDADES Y OTROS PROBLEMAS EN EL ÁMBITO DE LA SALUD PÚBLICA

*“La grave desigualdad existente en el estado de salud de la población, especialmente entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados, así como dentro de cada país, es inaceptable política, social y económicamente, y es, por lo tanto, una preocupación común para todos los países”.*⁵⁷

La finalidad del debate de la Conferencia Internacional es facilitar la elaboración de estrategias concertadas, o asociaciones que mejoren el acceso de las personas vulnerables – incluidas las que pertenecen a grupos marginados, estigmatizados o atrapados en situaciones de violencia – a los servicios de atención de la salud, aprovechando para ello el recurso verdaderamente único, integrado en las comunidades, que representan los voluntarios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

La salud es un contribuyente clave del progreso social y económico y es la columna vertebral de la labor del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

El primer Convenio de Ginebra, aprobado en 1864 gracias a la visión de Henry Dunant, se orientaba hacia las actividades *“para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña”*.⁵⁸ El Comité Internacional de la Cruz Roja y los primeros comités nacionales de socorro de los heridos se establecieron un año antes, y desde entonces se llevan a cabo las actividades del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en el ámbito de la salud en todo el mundo, con la idea original de ampliar la atención de los civiles y de los soldados enfermos y heridos en el campo de batalla de modo que abarque el sector de la salud pública.

Todo ello se refleja en la labor comunitaria de los voluntarios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Por intermedio de sus Sociedades Nacionales, esos voluntarios constituyen un recurso indispensable para abordar emergencias de salud pública o ayudar a las personas cuyas vidas o estilos de vida se ven amenazados.

La prevención de enfermedades y la atención de la salud de las personas y las comunidades se complementan mutuamente. Sólo a través de un enfoque colectivo en los planos local, nacional e internacional será posible superar los múltiples problemas de salud en un mundo interrelacionado y caracterizado por un rápido crecimiento demográfico, movimientos de población, peligros ambientales y numerosas formas de violencia.

MARCO PARA LA ACCIÓN

La acción de los componentes del Movimiento en el ámbito de la salud se deriva de la misión del Movimiento, que consiste, entre otras cosas, en *“prevenir y aliviar, en todas las circunstancias, los sufrimientos humanos, proteger la vida y la salud y hacer respetar a la*

⁵⁷ *Declaración de Alma-Ata*, Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, Alma-Ata, URSS, 6 a 12 de septiembre de 1978.

⁵⁸ *Convenio de Ginebra de 22 de agosto de 1864, para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña*, Ginebra, 1864.

*persona humana, en particular en tiempo de conflicto armado y en otras situaciones de urgencia" y "tratar de prevenir las enfermedades y promover la salud y el bienestar social".*⁵⁹ Esa misión se basa en el derecho internacional humanitario (en situaciones de conflicto armados), en los Estatutos del Movimiento y en los Principios Fundamentales, como el principio de humanidad, que es el fundamento de todas sus acciones.

Por otro lado, las actividades del Movimiento en el ámbito de la salud se basan en la Declaración y Programa de Acción Humanitaria aprobados por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2003⁶⁰ así como en otros documentos normativos de los componentes del Movimiento.⁶¹ El Movimiento ha establecido asociaciones internacionales con diversas entidades, como la Organización Mundial de la Salud, con la cual la Federación Internacional publicó una carta de cooperación en 2005.⁶²

HECHOS Y DESAFÍOS

Los problemas de salud suelen abordarse de manera limitada en sus propios contextos, más bien que como uno de los grandes retos que enfrenta la humanidad. El propósito del presente capítulo es centrar la atención en algunas de las principales enfermedades y desafíos en el ámbito de la salud pública que tienen amplias repercusiones sobre los países y las comunidades, y determinar las posibles esferas de colaboración entre los Gobiernos, los componentes del Movimiento y otros organismos, dando ejemplos de ese tipo de acción cooperativa. La lista no deberá considerarse en modo alguno exhaustiva, sino más bien destinada a servir de punto de partida para las deliberaciones de la Conferencia.

I. Algunas enfermedades emergentes y recurrentes⁶³

• VIH y tuberculosis

Hay alrededor de 40 millones de personas infectadas con el VIH y se calcula en 25 millones las personas que han muerto desde el inicio de la epidemia.⁶⁴ El carácter y la escala de la crisis relacionada con el VIH/SIDA varían considerablemente según las regiones y los países. El acceso a la terapia antirretroviral aún no está al alcance de un gran número de personas.

⁵⁹ Estatutos y Reglamento del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, adoptado por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, octubre de 1986.

⁶⁰ *Aprobación de la Declaración y Programa de Acción Humanitaria*, Resolución 1, XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2 a 6 de diciembre de 2003.

⁶¹ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Estrategia mundial de salud y asistencia 2006-2010*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2007, 24 págs.

Comité Internacional de la Cruz Roja, "Política de asistencia del CICR", adoptada por la Asamblea del Comité Internacional de la Cruz Roja el 29 de abril de 2004), versión pública, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Vol. 86, No. 855, 2004, págs. 677-693.

⁶² <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/health/who-letter-en.pdf>.

⁶³ Otras enfermedades que son tema de inquietud para el CICR y la Federación, y que no se describen en el presente capítulo, son las enfermedades diarreicas, la neumonía y el estafilococo dorado (*Staphylococcus Aureus*) resistente a la metilicina.

⁶⁴ Conflict Research Unit, Instituto Clingendael, Conflict Research Programme – VIH/SIDA, Security and Governance Project, *HIV/AIDS, Waking up to the Challenges*, documento de trabajo elaborado para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, – Embajador Especial para el VIH/SIDA, 16 de marzo de 2005.

Un tercio de la población mundial está infectado con el bacilo de la tuberculosis.⁶⁵ De los ocho millones de nuevos casos que se producen cada año, casi un millón se debe a la coinfección por tuberculosis y VIH.

La incidencia de la tuberculosis está aumentando en muchos países en desarrollo y economías de transición.⁶⁶ Esa situación se agrava por el rápido aumento de nuevos casos polifarmacorresistentes.

Estas dos enfermedades conllevan un fuerte estigma, situación que debe abordarse a nivel de la comunidad.

El VIH y la tuberculosis en los centros de detención es un problema que merece particular atención. Los prisioneros son una población olvidada y no constituyen una prioridad en las actividades de las autoridades públicas de salud. Suele ser muy escasa la atención que se presta a la situación de los detenidos como personas que regresarán a sus comunidades, llevando con ellas enfermedades además de los problemas de reinserción relacionados con sus períodos de encarcelamiento.

Gracias a su labor en épocas de conflicto armado y otras situaciones de violencia, el CICR ha acumulado considerable experiencia en este ámbito, que puede ser de utilidad para las Sociedades Nacionales.

Su experiencia colectiva indica la existencia de varios problemas graves, entre ellos:

- Ø *El hacinamiento en las prisiones* – un grave problema en sí mismo, y que también exacerba la transmisión de enfermedades infecciosas (como el tifus, el dengue, la diarrea, la tuberculosis y el VIH).
- Ø *La interrupción del tratamiento*: cuando no existen programas sobre VIH o tuberculosis en las prisiones, las personas suelen ser puestas en libertad antes de que finalice su tratamiento, y la experiencia demuestra que muchas de ellas no continúan con el tratamiento de la enfermedad una vez que salen en libertad.⁶⁷

En 2006, la Federación Internacional dio inicio a un Proyecto de salud y prisiones para examinar la labor en materia de salud pública y apoyo psicosocial de las Sociedades Nacionales con respecto a los detenidos y ex detenidos que habían regresado a sus comunidades. El proyecto se centra en el VIH y la tuberculosis. Además de esbozar la situación actual, los objetivos del proyecto consisten en efectuar un intercambio de ejemplos de prácticas óptimas dentro del Movimiento y con interlocutores externos.

- **Paludismo y sarampión**

Más de un millón de personas mueren a causa del paludismo todos los años, la mayoría de ellos bebés, niños de corta edad y mujeres embarazadas, casi todos en África.⁶⁸ Cada año, más de 500 millones de personas enferman gravemente de paludismo.

⁶⁵ WHO Factsheet at <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs104/en/index.html>.

⁶⁶ Se calcula que entre los años 2000 y 2020, alrededor de mil millones de personas habrán contraído tuberculosis por primera vez, 200 millones de personas padecerán tuberculosis y por lo menos 35 millones de personas morirán a causa de esa enfermedad.

⁶⁷ Es preciso tomar medicamentos para tratamiento breve bajo observación directa (DOTS) durante seis u ocho meses. En el caso de la tuberculosis polifarmacorresistente el tratamiento puede prolongarse hasta dos años. Las personas que tienen el HIV deben seguir el tratamiento antirretroviral durante toda la vida.

⁶⁸ Ficha descriptiva de la OMS No. 94, mayo de 2007.

El sarampión es una de las principales causas de muerte entre los niños menores de cinco años en los países en desarrollo. Cada año, 23 millones de niños contraen sarampión en todo el mundo.⁶⁹ Ambas son enfermedades que pueden evitarse a través de la movilización social y una eficaz acción comunitaria.

Los componentes del Movimiento promueven activamente la creación de alianzas de lucha contra esas enfermedades. Las asociaciones reúnen a organizaciones internacionales como la OMS, los ministerios de salud, y las Sociedades Nacionales en su función de auxiliares de las autoridades públicas y locales. Las Sociedades Nacionales y los voluntarios aportan la capacidad para una acción en gran escala y actividades complementarias. La Federación Internacional tiene una particular ventaja en el sentido de que puede llevar a cabo programas de inmunización en lugares de difícil acceso, con la ayuda del CICR.⁷⁰ Campañas de excelentes resultados han permitido reducir la mortalidad a causa del sarampión en un 60% en todo el mundo y en un 75% en África. Las campañas combinan la distribución en gran escala de mosquiteros para la prevención del paludismo con programas de inmunización contra el sarampión y la poliomielitis.

- **La gripe aviar y la gripe humana y otras enfermedades transmisibles**

El peligro que representa la gripe humana sigue allí. La labor que llevan a cabo la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales, en estrecha colaboración con la OMS y los ministerios nacionales de salud, es un componente imprescindible de la planificación nacional cuando se declara una epidemia.

La Asamblea General de la Federación Internacional aprobó una resolución en su XIV período de sesiones, en la que alienta a las Sociedades Nacionales a ponerse en contacto con los ministerios nacionales de salud e integrar sus recursos en la labor de planificación nacional para abordar el peligro de la pandemia de la gripe humana. Las Sociedades Nacionales pueden contribuir a la planificación nacional, dando ejemplos de la labor del Movimiento en contextos de incidencia del virus del ébola, el cólera y el SARS.

II. Acceso a la atención médica⁷¹

El acceso a la atención médica constituye un desafío a nivel mundial:

- La pobreza suele ser el factor más importante en la limitación del acceso a los servicios básicos de atención médica. En algunos países no existen sistemas de seguro de salud, mientras que en otros los pacientes deben contribuir a sufragar los costos de la atención médica mediante el pago de los honorarios o planes de seguro costosos, por lo general en países en los que el gobierno solía correr con una parte importante de esos costos.

⁶⁹ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Partnering for Impact – Measles and Polio Vaccination*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, abril de 2007, pág. 2.

⁷⁰ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Reducing Suffering from Malaria*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, abril de 2007.

⁷¹ Entre las dificultades en el sector de la salud pública, que no se describen en el presente documento, cabe señalar importantes tendencias tales como: los cambios demográficos (por ejemplo, el envejecimiento de la población en algunos países), la urbanización (violencia urbana, urbanización de la población asociada al aumento de las enfermedades crónicas, el uso indebido de alcohol y estupefaciente y una nutrición deficiente), la industrialización (efectos de la contaminación, accidentes de tránsito), y el cambio climático. Las dificultades en relativas a la aplicación del Programa Ampliado de Inmunización son otro de los problemas en este sector.

- Otros obstáculos pueden ser la distancia que hay que recorrer para llegar a los establecimientos de salud, el costo de esos desplazamientos, las condiciones de peligro durante el viaje y las restricciones a la circulación, incluidas las que se imponen en situación de hostilidades.
- Algunas categorías de población, como los migrantes o los detenidos, también pueden ser objeto de discriminación con respecto al acceso a los servicios de atención de la salud.

En situaciones de conflicto armado, el CICR y la Sociedad Nacional que corresponda pueden encontrar problemas concretos: tal vez no tengan acceso a las personas necesitadas en las zonas en conflicto (por ejemplo, a causa de las minas terrestres y municiones sin detonar, o restricciones de circulación impuestas por las partes en el conflicto, particularmente en las zonas de combate), o a las personas privadas de libertad. Otra dificultad es la de cerciorarse de que las personas afectadas por conflictos armados tengan acceso a los servicios de atención de la salud sin discriminación por motivos de género, edad, origen étnico, religión u opinión política.

Otro problema es que muchos Gobiernos tienen limitados recursos para inversión en servicios de salud pública. Los sistemas de recuperación de gastos se desmoronan rápidamente en épocas de inestabilidad. El debilitamiento y colapso de la infraestructura de salud agrava la situación de las organizaciones humanitarias, a las que se recurre para que presten apoyo y conocimientos técnicos que van desde la atención primaria de la salud hasta la gestión de hospitales.

III. Otras dificultades en el ámbito de la atención de la salud

- **La dificultad de asegurar suministros seguros, fiables y sostenidos de sangre y medicamentos**

Millones de personas necesitan transfusiones de sangre diariamente y su salud corre peligro si no se dispone de sangre o si ésta se encuentra contaminada. El Movimiento promueve la donación de sangre voluntaria y no remunerada.

Los medicamentos y vacunas falsificados o de calidad inferior a lo establecido son otro problema importante que pone en peligro la vida y la salud. Por esa razón, es preciso controlar estrictamente la calidad de los medicamentos que se adquieren para los países afectados por conflictos.

El suministro de medicinas para el tratamiento de enfermedades crónicas también puede verse interrumpido en épocas de emergencia, incluidos los conflictos armados, otras situaciones de violencia, y por desastres naturales. En algunas circunstancias, los componentes del Movimiento pueden desempeñar un papel de trascendental importancia.

- **La migración de los profesionales de la salud**

El personal del ámbito de la salud se desplaza de los países en desarrollo hacia los países desarrollados, lo que da lugar a una escasez de personal cualificado en los países de origen. Los conflictos armados y la violencia también pueden ser motivo de la migración de los profesionales de la salud.

La planificación nacional de la salud debe examinar estas cuestiones como asunto de máxima prioridad.

- **Falta de respeto de las instalaciones sanitarias y el personal del ámbito de la salud en épocas de conflicto armado**

En muchos países afectados por conflictos hay una falta de respeto de los servicios médicos: los médicos y el personal de enfermería pueden verse amenazados y obligados a tratar a los pacientes bajo amenaza de violencia, y no de conformidad con las prioridades médicas.

El Movimiento promueve el derecho internacional humanitario, que incluye disposiciones relativas al respeto y la protección del personal médico, el transporte que se utiliza con fines médicos y las instalaciones médicas, y el CICR se pone directamente en contacto con las partes en conflicto para mejorar la aplicación de las disposiciones pertinentes, particularmente en caso de violación de las mismas.

El CICR también utiliza su condición de intermediario específicamente neutral e independiente para facilitar la labor de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como interlocutores, por ejemplo, cuando las ambulancias tienen dificultades para llevar a cabo misiones médicas.

EL VALOR AÑADIDO DEL MOVIMIENTO

La acción del Movimiento en todo el mundo se lleva a cabo por intermedio de las Sociedades Nacionales que realizan misiones humanitarias y que se desempeñan también como auxiliares de las autoridades públicas en el ámbito humanitario.

Las Sociedades Nacionales y su Federación Internacional desempeñan una función singular en el ámbito de la atención de la salud. *“Su fuerza reside en su número, el alcance mundial, la experiencia, la energía y el dinamismo que se crean a través del servicio voluntario”*.⁷² La Estrategia mundial de salud y asistencia 2006-2010 de la Federación ofrece a las Sociedades Nacionales y a la Federación las orientaciones estratégicas necesarias:

1. *Fortalecimiento de la capacidad* – posibilidad de rápida movilización de voluntarios capacitados.

2. *Movilización social* – se requiere una mayor participación de la comunidad en las actividades de salud y asistencia y en las campañas que llevan a cabo las redes de voluntarios.

3. *Asociaciones* – las Sociedades Nacionales y sus voluntarios son interlocutores de fundamental importancia en las alianzas operacionales mundiales y nacionales en el ámbito de la salud y la asistencia.

4. *La atención de la salud en situaciones de emergencia* – el apoyo más eficaz al sector de la salud en situaciones de crisis debe incluir la salud como parte integral de la gestión de desastres y asegurar la existencia de un nexo entre la salud pública, el agua y el saneamiento, el control de epidemias y los casos de emergencia de salud pública.

5. *Sensibilización* – es preciso hacer hincapié en los sectores más vulnerables, en todos los niveles – local, nacional, regional e internacional.

6. *Potenciación de la autosuficiencia de las comunidades* – la promoción de la salud y la preparación para casos de desastre, incluido en particular el empoderamiento de la mujer, deben permitir a las comunidades el disfrute de una vida más completa y productiva.

⁷² Estrategia mundial de salud y asistencia 2006-2010, pág. 1.

Como organización dedicada a aliviar el sufrimiento en épocas de conflicto armado y en otras situaciones de violencia, el CICR posee los conocimientos y la experiencia que dan el trabajo en Estados frágiles. En esos casos proporciona asistencia de socorro, agua potable y sistemas de saneamiento y desarrolla otras diversas actividades en el sector de la salud, desde atención primaria de la salud, pasando por la asistencia prehospitalaria hasta cirugía esencial y gestión de hospitales.

En lugares de detención, como prisiones y otros centros de detención, el acceso a las necesidades básicas y un entorno saludable son de la mayor importancia para asegurar que los reclusos permanezcan en buena salud. En algunos países, especialmente en situaciones de crisis, las condiciones de salud en los lugares de detención suelen ser deficientes y a veces deplorables. Existen vínculos inextricables entre la nutrición, la salud y el medio ambiente. El CICR ofrece un valor añadido al aportar sus conocimientos técnicos en relación con medidas de mejoramiento ambiental en las prisiones. Los componentes del Movimiento abogan por que se proporcionen servicios adecuados de atención de la salud y nutrición a las personas detenidas, especialmente a las que corren alto riesgo de sufrir enfermedades endémicas (como el VIH o la tuberculosis), o que ya padecen esas enfermedades.

PREGUNTAS

1. ¿Qué procesos aplican o deberían aplicar los Estados y los componentes del Movimiento para responder a una amenaza de epidemia y para garantizar:
 - la transmisión de información fidedigna sobre el carácter del brote y las precauciones inmediatas que es preciso adoptar a nivel de la comunidad;
 - la identificación de las personas que: a) pueden estar en riesgo especial de contraer la infección, y b) que necesitan atención y protección?
2. El voluntariado es un componente esencial de cualquier estrategia de salud pública en el mundo moderno. ¿Qué estrategias podrían adoptar los componentes del Movimiento y sus interlocutores para aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece ese recurso?
3. ¿Qué tipo de apoyo podría darse a la potenciación de la autosuficiencia de las comunidades de modo que las comunidades, especialmente los jóvenes, tengan una mayor capacidad de recuperación y organización en situaciones de peligros para la salud que no hayan experimentado nunca antes?
4. ¿De qué modo podrían los Gobiernos y otras organizaciones aprovechar la experiencia de las Sociedades Nacionales como proveedores de primeros auxilios y servicios médicos de urgencia en la línea del frente al elaborar programas de educación comunitarios sobre la salud?
5. ¿Qué medidas son necesarias para fortalecer el compromiso de los Gobiernos con la obligación y la necesidad, particularmente en situaciones de conflicto armado, de asegurar el respeto y la protección del personal médico, el transporte médico, los establecimientos médicos y otras instalaciones médicas? ¿Qué medidas se podrían adoptar para mejorar el cumplimiento de esa obligación?
6. ¿Qué iniciativas podrían tomarse de manera colectiva para mejorar el acceso de todas las personas vulnerables a los servicios de salud básicos, incluidas las personas que son objeto de marginación o estigmatización social o que están afectadas por una situación de violencia, de conformidad con el principio fundamental de imparcialidad del Movimiento?

7. ¿Qué otras medidas son necesarias para asegurar que las contribuciones de las Sociedades Nacionales apoyen la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

6. CONCLUSIONES

La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es un foro singularmente dotado para abordar las consecuencias en términos humanitarios de:

- el deterioro ambiental, incluido el cambio climático;
- la migración internacional;
- la violencia, en particular en contextos urbanos, y
- el brote y la recurrencia de enfermedades y otros problemas en el ámbito de la salud pública, como el acceso a los servicios de atención de la salud.

Las decisiones que se adopten con respecto a nuevas acciones en estos ámbitos tendrán repercusiones en la vida de millones de personas en todo el mundo. En consecuencia, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Federación Internacional y el CICR (en su labor a nivel popular en las comunidades) y los Gobiernos (que formulan las políticas de las comunidades) deben mancomunar fuerzas para elaborar iniciativas de estrategias y programas que alivien el sufrimiento, reduzcan la vulnerabilidad y fortalezcan la capacidad para superar la adversidad.

Será éste un esfuerzo a largo plazo. Requerirá una clara comprensión de las funciones de todas las partes interesadas y de las normas que rigen su cooperación. Ante todo, exigirá visión, un deseo de aprender de los demás y un sentido de responsabilidad compartida en relación con los más vulnerables, particularmente los pobres (que con tanta frecuencia son los más expuestos a situaciones de riesgo).

Confiamos en que el debate abierto que tendrá lugar en el seno de la Conferencia preparará el camino para este esfuerzo, estimulando a los participantes a examinar plenamente los aspectos humanitarios de cuestiones que suelen ser políticamente delicadas y que se examinan dentro de los límites de un marco de seguridad estrecho, y a dejar de lado las diferencias, de conformidad con los principios del Movimiento.