



El poder de la humanidad

**XXXII Conferencia Internacional
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**
8-10 de diciembre de 2015, Ginebra



ES

32IC/15/9

**Original: inglés
Para información**

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

Ginebra, Suiza
8-10 de diciembre de 2015

Panorama general de la aplicación de las Resoluciones y de las Promesas formuladas en la XXXI Conferencia Internacional

**Documento preparado por
la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna
Roja y el Comité Internacional de la Cruz Roja**

Ginebra, octubre de 2015

Introducción

En la resolución 9 “Nuestro mundo. Tu acción — Por la humanidad” de la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se pide al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) que informen a la XXXII Conferencia Internacional sobre el seguimiento dado por los miembros de la Conferencia Internacional a las resoluciones aprobadas y las promesas formuladas. El presente informe de seguimiento tiene por objeto documentar las medidas y actividades llevadas a cabo por los miembros de la XXXI Conferencia Internacional durante el periodo que se examina, desde 2011 hasta 2015. El informe no pretende dar cuenta de forma detallada y exhaustiva de todas las actividades emprendidas en cumplimiento de los resultados de la XXXI Conferencia Internacional ni presentar un análisis preciso de ellas, sino que en él se exponen sucintamente las tendencias generales y se proporcionan ejemplos de actividades, campañas y proyectos concretos realizados en los planos nacional e internacional.

Con este propósito, se efectuó una encuesta en la que se incluyó un cuestionario detallado que se envió a todos los Estados y las Sociedades Nacionales. En la encuesta se solicitó que se presentaran informes breves sobre las promesas contraídas y se formularon preguntas detalladas acerca de los párrafos de la parte dispositiva de las resoluciones así como sobre las medidas específicas que se solicitaban en cada resolución. Se extrajo información adicional relativa a todas las esferas temáticas de los informes existentes, ya sea informes temáticos, regionales o anuales y estudios de casos. En la Federación Internacional o el CICR se encuentra disponible información sobre la investigación efectuada.

Al 4 de agosto de 2015, se había recibido un total de setenta y ocho respuestas: cincuenta de las Sociedades Nacionales y veinte y ocho de los Estados, correspondientes a cincuenta y ocho países. Por lo que respecta a veinte países, se recibieron respuestas tanto del Estado como de la Sociedad Nacional. De las cincuenta respuestas de las Sociedades Nacionales, veinte y seis proceden de la región de Europa y Asia Central, cinco de América, nueve de Asia y el Pacífico, tres de Medio Oriente y el Norte de África y siete de África. De las veinte y ocho respuestas de los Estados, dieciocho proceden de Europa y Asia Central, seis de América, dos de Asia y el Pacífico y dos de África. No se recibieron respuestas de los gobiernos de la región de Medio Oriente y el Norte de África.

Al interpretar esos números, porcentajes y cifras en el presente informe es necesario proceder con cautela ya que la distribución geográfica de las respuestas no refleja un equilibrio adecuado y la amplia mayoría de las respuestas recibidas proceden de los gobiernos y las Sociedades Nacionales con mayores capacidades. En este informe se ha utilizado e incorporado toda la información brindada en los cuestionarios cumplimentados. Debido a la extensión limitada del informe, no se puede describir en detalle cada una de las actividades comunicadas. Es importante observar que los resultados de la encuesta que se mencionan en el informe no permiten extraer conclusiones sobre la incidencia de las actividades descritas puesto que para ello se requeriría un enfoque metodológico diferente. En el presente informe se esbozan las actividades y los esfuerzos realizados por los diversos agentes con miras a la aplicación de resoluciones y promesas concretas. El informe se estructura conforme a los temas y subtemas de la XXXI Conferencia Internacional en torno a los cuales se han agrupado las resoluciones y promesas: (1) fortalecer el derecho internacional humanitario; (2) fortalecer la acción humanitaria local; (3) franquear las barreras a la asistencia sanitaria, y (4) fortalecer las normas sobre desastres.

La Federación Internacional expresa su especial agradecimiento a todas las Sociedades Nacionales y los Estados que han respondido a la encuesta y de este modo han aportado una valiosa perspectiva de sus esfuerzos y actividades durante los últimos cuatro años.

1. Fortalecer el derecho internacional humanitario

1.1 Fortalecer la protección jurídica de las víctimas de los conflictos armados

En la **resolución 1**, “Fortalecimiento de la protección jurídica de las víctimas de los conflictos armados”, se subrayaron los problemas y las preocupaciones de índole humanitaria a raíz del sufrimiento continuo que causan los conflictos armados y la necesidad de abordarlos en dos ámbitos principales: (1) la protección de las personas privadas de libertad en relación con el conflicto; y (2) la necesidad de hacer respetar más el derecho internacional humanitario. Se invitó al CICR a proseguir las investigaciones, las consultas y los debates, en cooperación con los Estados y, en su caso, con otros actores pertinentes, incluidas las organizaciones internacionales y regionales, y a proponer diversas opciones y formular sus recomendaciones.

La resolución preparó el terreno para la amplia labor que se ha realizado en los últimos cuatro años. En el **ámbito de la detención**, el CICR facilitó un proceso de consulta con los Estados y otros agentes pertinentes. En general, se determinó que con respecto a los conflictos armados internacionales, el derecho internacional humanitario vigente aborda adecuadamente las necesidades humanitarias de los detenidos. En cambio, el derecho internacional humanitario aplicable a la detención en relación con un conflicto armado no internacional no es tan amplio, lo que deja a los detenidos en situación de vulnerabilidad. El informe definitivo sobre el fortalecimiento del derecho internacional humanitario para proteger a las personas privadas de libertad, en el que se exponen opciones y recomendaciones para la adopción de medidas, puede consultarse [aquí](#). En el **ámbito del respeto del derecho internacional humanitario**, Suiza y el CICR emprendieron una iniciativa conjunta para facilitar un amplio proceso de consultas con los Estados y otros agentes pertinentes. Durante el proceso se reconoció en gran medida que los mecanismos existentes para controlar el respeto del derecho internacional humanitario son inadecuados habida cuenta de la índole y la complejidad de los conflictos armados contemporáneos y que existe un vacío institucional en el ámbito de la aplicación del derecho internacional humanitario. Por consiguiente, la mayoría de los Estados expresaron su apoyo al establecimiento de reuniones periódicas de los Estados sobre derecho internacional humanitario con miras a: a) celebrar debates temáticos a fin de intercambiar opiniones sobre las principales cuestiones jurídicas, prácticas o de políticas; y b) establecer un procedimiento de presentación de informes a nivel nacional sobre la observancia del derecho internacional humanitario. El informe definitivo sobre el fortalecimiento del respeto del derecho internacional humanitario elaborado por el CICR conjuntamente con Suiza puede consultarse [aquí](#).

LOGROS

La *Cruz Roja Sueca* y el *Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia* presidieron conjuntamente un grupo de trabajo integrado por el colegio de defensa nacional sueco, el centro sobre cuestiones de género en operaciones militares, el Organismo Sueco de Investigaciones de Defensa, el departamento de neurociencia del Instituto Karolinska y otros agentes, incluida la sociedad civil. Se han realizado estudios sobre el terreno y proyectos de investigación con objeto de examinar eventuales formas de mejorar la observancia de las normas existentes desde una perspectiva de género, y determinar si es necesario fortalecer el derecho internacional humanitario a este respecto. Se ha elaborado una publicación en la que se resumen los principales hallazgos de esos estudios, que se presentará durante la XXXII Conferencia Internacional.

Se formularon veinte y cinco promesas sobre el subtema “Fortalecer la protección jurídica de las víctimas de los conflictos armados”, muchas de ellas en forma colectiva por parte de

varios Estados y Sociedades Nacionales. Varias promesas apuntaban a lograr un mejor entendimiento de la perspectiva de género en el derecho internacional humanitario. Si bien muchas de las actividades emprendidas de conformidad con esas promesas han concedido atención a la violencia de género en los conflictos armados y a las disposiciones dirigidas a prohibir o sancionar dichas prácticas, la Cruz Roja Sueca conjuntamente con el Gobierno de Suecia han adoptado una perspectiva más amplia para investigar la medida en que el derecho internacional humanitario vigente aborda las diferentes formas en que mujeres y hombres, niñas y niños se ven afectados por los conflictos armados.

1.2 Plan de Acción cuatrienal para la aplicación del derecho internacional humanitario

La resolución 2 incluye un Plan de Acción cuatrienal para la aplicación del derecho internacional humanitario en el que se exhorta a todos los miembros de la Conferencia Internacional a que adopten las acciones previstas que se exponen en los cinco objetivos definidos en dicho plan de acción. Los Estados y las Sociedades Nacionales formularon setenta y ocho promesas en las que apoyan los objetivos de la resolución. En un informe de situación preparado por el CICR se describe de forma detallada los logros y el progreso alcanzados en la aplicación de cada uno de los objetivos enunciados en el Plan de Acción cuatrienal. A continuación se destacan algunos de esos avances.

Se han realizado avances con respecto al objetivo 2.2 (“mejorar la protección de las mujeres en los conflictos armados”) en cuanto a la adopción de medidas para abordar o prevenir la violencia sexual durante los conflictos armados. Algunos Estados, como Colombia en 2014 y Croacia en 2015, han aprobado leyes nacionales específicas que abordan la cuestión de los derechos de las víctimas de la violencia sexual relacionada con los conflictos armados. En 2015, Bosnia y Herzegovina enmendó su Código Penal a fin de armonizar la definición de violación con las normas internacionales, cuando constituye un crimen de lesa humanidad o un crimen de guerra contra civiles. Varios Estados y Sociedades Nacionales han organizado cursos de formación destinados a las fuerzas armadas, o han participado en ellos. El CICR ha trabajado para mejorar las intervenciones humanitarias de calidad, imparciales e integrales en favor de las víctimas de la violencia sexual, a la vez que ha promovido sus actividades dirigidas a prevenir esa violencia. Por ejemplo, ha iniciado un examen de los mecanismos legislativos y de otra índole existentes para hacer frente a la violencia sexual en los conflictos armados.

Asimismo, se ha logrado un progreso significativo en la esfera de la represión de las violaciones graves del derecho internacional humanitario, conforme al objetivo 4. Para conseguir avances en esta esfera es preciso que los Estados sean partes en los instrumentos internacionales pertinentes y promulguen leyes nacionales que prevean sanciones penales efectivas para las violaciones graves del derecho internacional humanitario. Algunas Sociedades Nacionales han trabajado con los gobiernos respectivos mediante el asesoramiento jurídico pertinente. El CICR también ha colaborado

LOGROS

Tras ocho años de esfuerzos para promover un tratado internacional como medio para proteger a los civiles de los efectos de la transferencia de armas no regulada o mal regulada, en abril de 2013 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el *Tratado sobre el Comercio de Armas*. El CICR, que colaboró activamente con los gobiernos en el periodo previo y durante la conferencia diplomática final, veló especialmente por que el Tratado incluyera criterios sólidos basados en el derecho internacional humanitario para la transferencia de armas. Los esfuerzos de intercesión de los Estados, las Sociedades Nacionales y el CICR y la comunicación pública fueron decisivos para obtener las cincuenta ratificaciones necesarias para la entrada en vigor del Tratado en diciembre de 2014. Hasta agosto de 2015, setenta y dos Estados habían pasado a ser partes en el Tratado sobre el Comercio de Armas.

estrechamente con los gobiernos para brindarles ayuda en sus esfuerzos para adherirse a los tratados de derecho internacional humanitario y aplicarlos en el ámbito interno.

También se alcanzaron logros importantes en la esfera de la transferencia de armas (objetivo 5). La aprobación del Tratado sobre el Comercio de Armas representó un avance histórico. Algunos de los setenta y dos Estados partes aprobaron la legislación pertinente para aplicar sus disposiciones. Nueva Zelanda respaldó la elaboración de una ley modelo para facilitar ese proceso. El CICR publicó un video¹ y produjo material escrito para impartir orientación a los Estados, las Sociedades Nacionales y otras partes interesadas sobre la transferencia responsable de armas con arreglo al tratado.

2. Fortalecer la acción humanitaria local

2.1 Garantizar la seguridad, la dignidad y el respeto por la diversidad

La **resolución 3** sobre “Migración: acceso, dignidad, respeto por la diversidad e inclusión social” se aprobó bajo el subtema “Garantizar la seguridad, la dignidad y el respeto por la diversidad”. El informe de situación detallado puede consultarse [aquí](#). Sobre la base de la Declaración “Juntos por la humanidad” de la XXX Conferencia Internacional celebrada en 2007 y la Política de la Federación Internacional relativa a la migración (2009), la resolución

LOGROS

Gracias a los marcos jurídicos nacionales la *Cruz Roja Italiana* puede prestar asistencia a todos los migrantes que la necesitan, independientemente de su condición jurídica, mediante programas de asistencia. Esto incluye la asistencia a los migrantes que llegan a través del Mediterráneo mediante intervenciones que salvan vidas, primeros auxilios, control sanitario, apoyo psicosocial, distribución de socorro y servicios de búsqueda. Voluntarios capacitados están presentes en casi todos los puntos de desembarco de las costas meridionales de Italia.

3 refleja los debates mantenidos en 2011 por los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento) y los Estados en los que se reafirmó “la importancia de examinar las maneras y los medios para reforzar la cooperación internacional a todos los niveles, a fin de abordar las preocupaciones de índole humanitaria a las que da lugar la migración internacional”, y concede especial atención a cuatro ámbitos operativos:

(1) Acceso de las Sociedades Nacionales a los migrantes sin discriminación e independientemente de su condición jurídica. La mayoría de las Sociedades Nacionales que brindaron información para el examen de la aplicación de la resolución 3 sobre migración comunicaron que disponían de acceso suficiente a los migrantes independientemente de su condición jurídica, aunque algunas observaron que su derecho a

dicho acceso no estaba formalizado en ningún acuerdo jurídico con las autoridades públicas. Los Estados indicaron que cumplían sus obligaciones dimanantes de los convenios y acuerdos internacionales relacionados con la migración y un número reducido comunicó que las Sociedades Nacionales gozaban de acceso sin restricciones a todos los migrantes.

¹ “The Arms Trade Treaty: Keeping the promise”(el Tratado sobre el Comercio de Armas: mantener el compromiso), se puede consultar en línea en el enlace siguiente: <https://www.icrc.org/eng/arms-trade-treaty-film>

(2) Acceso de los migrantes a la protección internacional apropiada y a servicios pertinentes. Existen ejemplos de progreso significativo en lo que respecta a garantizar que los procedimientos nacionales, especialmente aquellos que pudieran culminar en la negación de acceso a la protección internacional, incluyan normas de salvaguarda adecuadas para proteger la dignidad y garantizar la seguridad de todos los migrantes. A este respecto, algunas Sociedades Nacionales han ayudado a las autoridades en la labor de análisis, planificación y prestación de servicios. Sin embargo, la escasez de recursos limita las actividades de algunas Sociedades Nacionales que están empeñadas en aplicar la resolución 3. En algunos Estados, se ha limitado la puesta en práctica de la protección internacional y de otras formas de protección, así como el acceso a los servicios humanitarios debido a la falta de procedimientos justos y eficientes para la determinación de la condición de las personas y de salvaguardas adecuadas. Esto ha obstaculizado los esfuerzos dirigidos a garantizar el respeto de los derechos fundamentales de todos los migrantes, independientemente de su condición jurídica, de conformidad con el derecho internacional y la legislación nacional aplicables. Con demasiada frecuencia, persiste la detención de migrantes como respuesta automática a la migración irregular, en lugar de considerar alternativas a la detención. Cincuenta y seis Estados, en la encuesta realizada en 2013, y catorce Estados, en la realizada en 2015, comunicaron las medidas adoptadas para aplicar salvaguardas de protección.

(3) Promoción de la inclusión social. Las Sociedades Nacionales han ampliado y adaptado los programas dirigidos a atender las crecientes necesidades de los migrantes vulnerables, en particular la promoción de la inclusión social con actividades como la educación específica, la concienciación, el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y la diplomacia humanitaria ante gobiernos. La financiación suele ser un factor que limita estas actividades. La fragmentación social se manifiesta en muchos países a través de las barreras a la reunificación familiar, al empleo y a servicios esenciales. Algunos Estados han comunicado que han adoptado medidas de inclusión social y han ejecutado algunos programas de asistencia a los nacionales que regresan para contribuir a su reintegración en la sociedad.

LOGROS

El proyecto *“Derechos de los migrantes en acción”* tendrá una duración de cuarenta y dos meses y está destinado a promover y proteger los derechos humanos de los migrantes. La iniciativa, cofinanciada por la Federación Internacional y la Unión Europea, tiene por objeto establecer y fortalecer las relaciones entre organizaciones de la sociedad civil mediante el intercambio de experiencias, la consecución de objetivos comunes y el desarrollo de servicios de calidad que benefician a los migrantes, en particular a los grupos más vulnerables como las víctimas de la trata de personas, los trabajadores domésticos migrantes, las mujeres y los niños. Quince países de todo el mundo participan en esta iniciativa coordinada por la sociedad civil.

(4) Se ha establecido la colaboración y asociaciones con gobiernos, organizaciones multilaterales y organizaciones de la sociedad civil y se ha reconocido que son fundamentales para asegurar el éxito. Hay Sociedades Nacionales que trabajan con eficacia en enfoques regionales. Algunas Sociedades Nacionales reconocen que el sector privado ofrece posibilidades para lograr avances en la integración de los migrantes mediante oportunidades de empleo, la ampliación del uso de tecnologías modernas y la utilización común de los canales de distribución en apoyo de la acción humanitaria.

Habida cuenta de la situación cada vez más difícil que afrontan los migrantes vulnerables, la resolución 3 mantiene su pertinencia y es esencial que el Movimiento y los Estados continúen la promoción del proceso de aplicación. Los Estados deberían mantener e incrementar sus esfuerzos para proteger la dignidad y garantizar la seguridad de todos los

migrantes y su acceso a los servicios pertinentes. El Movimiento, gracias a sus conocimientos especializados y su presencia en las rutas migratorias, puede contribuir a atender las necesidades humanitarias de los migrantes vulnerables y está decidido a hacerlo. Es fundamental cooperar estrechamente dentro y fuera del Movimiento para garantizar la protección y el acceso de las personas vulnerables a los servicios humanitarios a lo largo de toda la ruta migratoria en los países de origen, tránsito y destino.

En relación con el subtema “Garantizar la seguridad, la dignidad y el respeto por la diversidad” se presentaron varias promesas colectivas sobre las que informaron muchas Sociedades Nacionales. A continuación figuran algunos ejemplos.

Promoción de una cultura de no violencia y paz mediante el respeto a la diversidad y la reconciliación pacífica de las diferencias sociales

La Federación Internacional presentó una promesa colectiva sobre prevención de la violencia, que fue suscrita y respaldada por cuarenta Sociedades Nacionales de todas las regiones, con objeto de abordar las causas subyacentes y los determinantes sociales de la violencia. El propósito de la promesa es integrar la prevención y la mitigación de la violencia, y la intervención a raíz de ésta, en todos los programas, las operaciones y los servicios, con especial atención a las necesidades particulares de niños, jóvenes, hombres y mujeres. En el ámbito de la Federación Internacional, se ha empezado a incluir la prevención de la violencia en más estrategias, marcos y políticas, como un tema intersectorial. Entre los instrumentos prácticos que se emplean figuran módulos en el marco de la iniciativa “los jóvenes como agentes del cambio de comportamiento” y en los programas de salud y primeros auxilios comunitarios y de apoyo psicosocial. La prevención de la violencia se ha introducido como un elemento necesario en las evaluaciones de la gestión de desastres y crisis. En todas las regiones se ha producido un aumento pronunciado en el número de Sociedades Nacionales que comunican que adoptan medidas para hacer frente a la violencia. Durante el periodo que se examina noventa y siete Sociedades Nacionales (el cincuenta y uno por ciento [51%] de todas las Sociedades Nacionales) abordaban alguna forma de violencia mediante proyectos basados en la comunidad. Se ha prestado asistencia a unos dos millones quinientas mil personas.

LOGROS

Promesa sobre la educación basada en valores y la adquisición de destrezas

Los jóvenes de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja participan y desempeñan una función importante en la promoción de una cultura de no violencia y paz mediante la iniciativa emblemática de la Federación Internacional “los jóvenes como agentes del cambio de comportamiento” e iniciativas comunitarias dirigidas por los jóvenes. Entre ellas figuran enfoques para abordar la prevención de la violencia, como el proyecto “Positive Images” (imágenes positivas) de la Cruz Roja Británica; el programa “Save-a-Mate” (salva a un compañero) de la Cruz Roja Australiana y el proyecto “Street Mediation” (mediación en las calles) de la Cruz Roja Noruega en colaboración con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja de Dinamarca, Rumania, Líbano y Belice.

Otra promesa colectiva en el ámbito de la promoción de la cultura de no violencia y paz fue la relativa a la educación basada en los valores y la adquisición de destrezas, que suscribieron setenta Sociedades Nacionales, los Gobiernos de Austria y Bélgica y cuatro organizaciones externas, a saber, el British Council, la Campaña Mundial de Educación para la Paz, el Comité Olímpico Internacional y la Culture of Peace Organization. Expresaron el compromiso de fomentar los valores humanitarios y desarrollar las destrezas para las relaciones interpersonales a fin de interactuar de manera constructiva en favor de la convivencia pacífica. Las iniciativas se centran en la educación formal y no formal, los programas de concienciación cultural y el recurso a los deportes, las artes y otras

metodologías creativas y no cognitivas para sensibilizar a los niños, desde la más temprana edad posible, los jóvenes y la comunidad en general.

Las iniciativas de las Sociedades Nacionales dirigidas por jóvenes, con miras a abordar problemas humanitarios, también han promovido oportunidades para el diálogo intergeneracional y el establecimiento de sistemas de tutores, y han contribuido a aumentar las aptitudes para la vida entre los jóvenes.

Cuestiones relacionadas con el género

Las cuestiones relacionadas con el género también se abordaron en una promesa colectiva presentada por la Federación Internacional y suscrita por sesenta y tres Sociedades Nacionales, como un tema intersectorial dirigido a integrar de manera sistemática una perspectiva de género en toda la labor en materia de políticas, así como en la investigación. La promesa también tiene el propósito de respaldar los esfuerzos encaminados a promover una legislación para combatir el estigma y la discriminación por motivos de género, aplicar una perspectiva de género a los estatutos de las Sociedades Nacionales y establecer condiciones favorables para el equilibrio de género en todos los niveles de los órganos de gobierno, los órganos de gestión y del personal. Sobre la base

LOGROS

En este ámbito, la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales elaboraron la iniciativa emblemática "los jóvenes como agentes del cambio de comportamiento", destinada a habilitar a los jóvenes para que asuman un papel protagónico en el cambio de mentalidades, actitudes y comportamientos mediante intervenciones en las escuelas y actividades comunitarias de sensibilización como los deportes, las artes, la música y el teatro que fomentan el diálogo, la comprensión mutua y la no violencia. Hasta la fecha se ha impartido formación de educadores entre pares a más de mil seiscientos jóvenes en ciento veintiséis Sociedades Nacionales de todo el mundo.

de amplias consultas con más de cuarenta Sociedades Nacionales, la Federación Internacional presentó el *Marco estratégico sobre cuestiones de género y diversidad (2013-2020)* y se aumentó el personal en todo el mundo dedicado a promover su aplicación. Se elaboraron las normas mínimas en la materia para las intervenciones en situaciones de emergencia, *Minimum Standard Commitments to Gender and Diversity in Emergency Programming*, junto con un programa de formación asociado, que también permitirá medir el desempeño sobre género y diversidad en los planes de acción, las intervenciones y las operaciones en situaciones de emergencia. La red mundial de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre género y diversidad está integrada por dieciséis Sociedades Nacionales.

Seguridad vial

La Federación Internacional formuló otra promesa colectiva, firmada por veinte y cinco Sociedades Nacionales y siete gobiernos, mediante la cual se comprometieron a trabajar conjuntamente para reducir el número de muertes y lesiones a raíz de accidentes viales. Los patrocinadores de la promesa se comprometieron a entablar un diálogo público y proseguir los esfuerzos de sensibilización destinados a mejorar los resultados de la seguridad vial de conformidad con los cinco pilares del Decenio de Acción de las Naciones Unidas para la Seguridad Vial, a saber: gestión de la seguridad vial; vías de tránsito y movilidad más seguras; vehículos más seguros; usuarios de vías de tránsito más seguros; y respuesta tras los accidentes. Se prometió asimismo el fortalecimiento de las capacidades y la movilización de nuevos recursos, así como el respaldo a las Sociedades Nacionales en sus esfuerzos para aplicar los programas de seguridad vial, con el apoyo de la Asociación Mundial para la Seguridad Vial como centro de referencia de la Federación Internacional. En 2014, se

concluyó una encuesta de ciento cuarenta y dos Sociedades Nacionales cuya finalidad era examinar las tendencias en los programas de seguridad vial. Se puso de manifiesto que el setenta por ciento (70%) de las Sociedades Nacionales ha incluido la seguridad vial en el respectivo programa y emprende activamente intervenciones. El ochenta y dos por ciento (82%) de las Sociedades Nacionales expresó la intención de desempeñar un papel más importante en la promoción de la seguridad vial, principalmente en África, América y la región de Asia y el Pacífico, donde el número de lesiones y muertes causadas por los accidentes viales plantea un creciente problema. La encuesta también mostró que la mayoría de las Sociedades Nacionales no aprovechan su función de auxiliares de los poderes públicos para promover la aprobación y aplicación de políticas de seguridad vial sustentadas en pruebas, a pesar de que los estudios indican que las políticas de seguridad vial sólidas constituyen la manera más eficaz de lograr la reducción sostenible del número de lesiones y muertes causadas por los accidentes viales. Así pues, cabe realizar mejoras y hacer hincapié en el ámbito de la promoción de políticas. En calidad de centro de referencia de la Federación Internacional para la seguridad vial, la Asociación Mundial para la Seguridad Vial presta apoyo a las Sociedades Nacionales en todo el mundo para la elaboración y aplicación de programas de seguridad vial, la promoción de la aprobación y aplicación de políticas de seguridad vial, y el respaldo a los organismos gubernamentales para que apliquen intervenciones sostenibles de seguridad vial. El sitio web de la Asociación Mundial para la Seguridad Vial también proporciona documentos técnicos pertinentes a las Sociedades Nacionales y se ampliará el año próximo a fin de incluir un centro digital de recursos. Para más información véase www.qrsproadsafety.org.

2.2 Fomento del desarrollo de Sociedades Nacionales sólidas

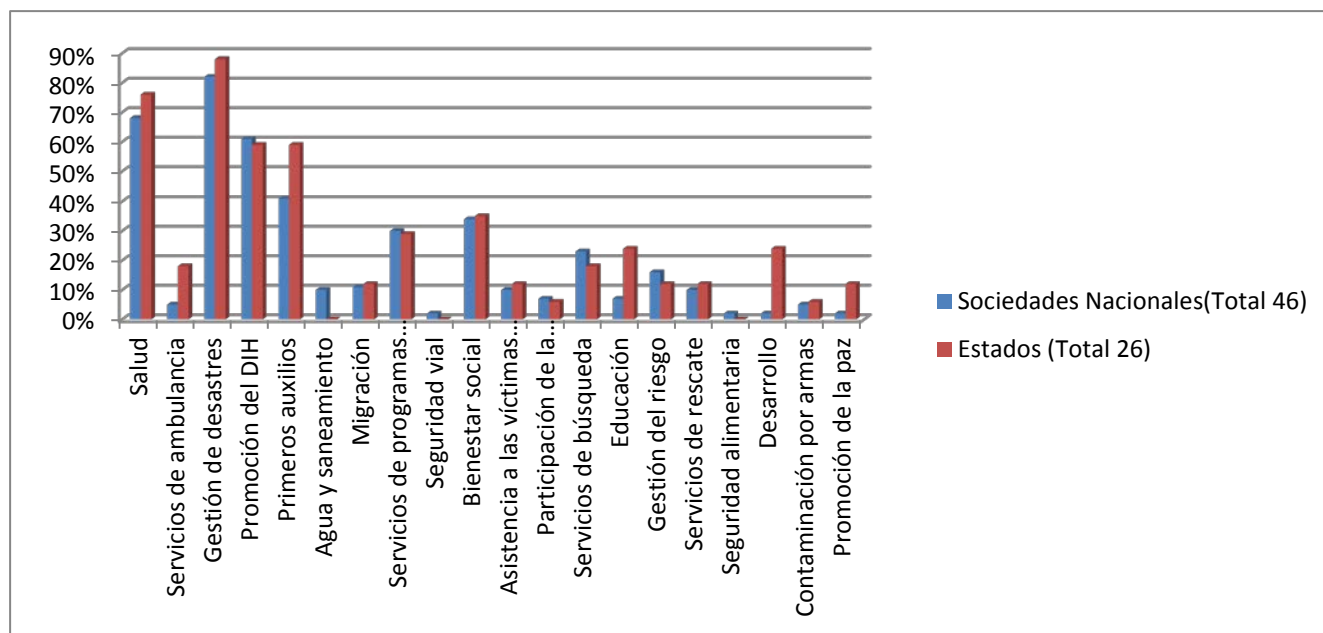
La **resolución 4** “Afianzar la función de auxiliares de los poderes públicos: establecer asociaciones para el fomento del desarrollo de Sociedades Nacionales sólidas y del servicio voluntario” se aprobó bajo el subtema “Fomento del desarrollo de Sociedades Nacionales sólidas”. En la resolución se recuerda la relación específica y distintiva entre los Estados y las Sociedades Nacionales, que conlleva responsabilidades y beneficios mutuos como **auxiliares de los respectivos poderes públicos en el ámbito humanitario** y se funda en el derecho nacional e internacional, y a cuyo tenor el Estado y la Sociedad Nacional convienen en ámbitos en los cuales ésta presta servicios complementarios o que sustituyen a los servicios humanitarios públicos. Se alienta específicamente a las Sociedades Nacionales a que emprendan o prosigan el diálogo con las autoridades públicas de sus respectivos países, a fin de fortalecer su base jurídica en la legislación nacional. Se exhorta a los Estados a que propicien las condiciones para un acceso más favorable y eficaz de las Sociedades Nacionales a las personas en situación de necesidad. Asimismo se alienta a los Estados a que proporcionen un flujo regular de recursos, adaptado a las necesidades operativas de las Sociedades Nacionales, así como para contribuir al funcionamiento y al desarrollo adecuados de las Sociedades Nacionales como sus auxiliares en el ámbito humanitario.

LOGROS

La *Cruz Roja Australiana* promueve con dinamismo su función de auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario, entre otras cosas, mediante la celebración de reuniones periódicas con miembros de los gobiernos federal y estatal o territorial, así como con altos funcionarios y mediante la comisión nacional de derecho internacional humanitario. Se ha elaborado una Guía sobre el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja destinada a parlamentarios, en la que figura información acerca de la función de las Sociedades Nacionales en calidad de auxiliares de los poderes públicos.

En la encuesta sobre el seguimiento de la resolución 4, se solicitó a las Sociedades Nacionales y a los Estados que describieran los ámbitos de actividad en los que las Sociedades Nacionales desempeñaban su función de auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario. En el siguiente gráfico se ilustra las respuestas relativas a los ámbitos

de actividad más frecuentemente mencionados, a saber, la gestión de desastres, la salud, la promoción del derecho internacional humanitario (DIH), los primeros auxilios, el bienestar social y los servicios de programas de sangre (en ese orden).



La gran mayoría de los encuestados, tanto de las Sociedades Nacionales como de los Estados, consideraron el importante valor de una mayor formalización de la función de la Sociedad Nacional en calidad de auxiliar de los poderes públicos, así como de las responsabilidades mutuas que esta función entraña, también mediante la aprobación de leyes y reglamentos sólidos e integrales sobre la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, la concertación de acuerdos específicos con ministerios a nivel nacional o con los poderes públicos en los planos regional o comunitario, así como mediante la definición del cometido de la Sociedad Nacional en la legislación temática específica (por ejemplo, las normas, leyes y principios aplicables en caso de desastre). Aunque la mayor parte de las Sociedades Nacionales se han instituido o se han reconocido en la legislación nacional mediante una ley o un decreto nacional, algunos de estos instrumentos son textos de carácter declarativo muy sucintos en los que no se define plenamente la condición jurídica específica de la Sociedad Nacional ni sus funciones en calidad de auxiliar de los poderes públicos.

Muchas Sociedades Nacionales y Estados también han comunicado que mantienen un diálogo frecuente sobre la respectiva función de la Sociedad Nacional en calidad de auxiliar de los poderes públicos y lo han puesto de relieve como una importante medida destinada a mejorar y consolidar un entendimiento común de la función de auxiliar, de la condición jurídica singular y privilegiada de la Sociedad Nacional, y de las responsabilidades mutuas que supone dicha función. En las respuestas también se señaló que cuando se disponía de comisiones nacionales de derecho internacional humanitario estas servían de foro pertinente para debatir acerca de la función de la Sociedad Nacional en calidad de auxiliar de los poderes públicos y de lo que conlleva esta función.

En la resolución se exhorta a los Estados a que propicien las condiciones para un acceso más favorable y eficaz de las Sociedades Nacionales a las personas en situación de necesidad. Los Estados comunicaron que habían tomado medidas con ese fin, principalmente mediante disposiciones jurídicas y acuerdos, así como mediante la invitación a las Sociedades Nacionales a que prestaran servicios como miembros en órganos pertinentes de coordinación nacional, como los comités nacionales de intervención en casos

de emergencia o comités consultivos sobre protección civil o prevención de desastres. Otros asociaron específicamente a las Sociedades Nacionales al proceso de elaboración de planes nacionales de contingencia (como un plan nacional de intervención en caso de incendios forestales, en Portugal o en Rumania). La gran mayoría de las Sociedades Nacionales reciben apoyo del respectivo gobierno para desempeñar su función de auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario.

Sin embargo, muchas Sociedades Nacionales declararon que habían afrontado diversos problemas en el desempeño de su función de auxiliares de los poderes públicos. De conformidad con acuerdos oficiales o sin ellos, varias Sociedades Nacionales informaron acerca de casos de malentendidos con las autoridades públicas en la aplicación y el cumplimiento de la respectiva función de auxiliar. Fue necesario desplegar esfuerzos para explicar la función de auxiliar de los poderes públicos, a nivel nacional y también a nivel local. Asimismo, fue preciso incorporar la función de auxiliar en leyes y reglamentos sectoriales, como leyes nacionales para la gestión de desastres o planes nacionales de contingencia. También se comunicó que cuando se actuaba en calidad de auxiliar de los poderes públicos, la aplicación congruente de los principios fundamentales, especialmente los principios de independencia, imparcialidad y neutralidad, resultaba a veces una tarea difícil, especialmente en situaciones de conflicto armado o disturbios y tensiones internos, en

“Gracias a su sólida función de auxiliar de los poderes públicos, a veces se solicita a la Sociedad Nacional que realice tareas que normalmente no forman parte de su labor. Por ejemplo, durante la afluencia de niños no acompañados el pasado verano, los poderes públicos solicitaron a la Sociedad Nacional que administrara centros de detención para los niños detenidos. Esa solicitud preocupó a la Sociedad Nacional, que tuvo que explicar que no es lo mismo administrar un centro de alojamiento provisional durante un desastre, en el que las personas tienen libertad de circulación que administrar un centro de detención en el cual los residentes tienen restringida la salida del centro. Con los voluntarios y el personal de habla española de la Sociedad Nacional se determinaron muchas formas de prestar servicios a esos niños en situación de necesidad”.

Cruz Roja Americana

las que los cometidos se difuminan muy fácilmente. Otra categoría de dificultades mencionadas fue la relativa a la percepción que tiene la opinión pública acerca de la función de auxiliar, dado que esta puede no entenderse bien o plenamente.

Tanto el CICR como la Federación Internacional han trabajado con empeño para apoyar a las Sociedades Nacionales, mediante las respectivas representaciones sobre el terreno y las delegaciones y oficinas en los países o regiones, con miras a mejorar y consolidar la función de las Sociedades Nacionales en calidad de auxiliares de los poderes públicos, mediante la aprobación de una sólida legislación nacional y de amplios reglamentos e instrumentos estatutarios básicos para dichas organizaciones. Durante el periodo reseñado, las Sociedades Nacionales recibieron este asesoramiento periódicamente, gracias a la labor de la Comisión Mixta del CICR y la Federación Internacional para los estatutos de las Sociedades Nacionales.

En apoyo de la resolución, la Federación Internacional, en consulta con las Sociedades Nacionales, ha elaborado una guía sobre la función de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en calidad de auxiliares de los poderes públicos. El propósito de la guía es ayudar a las Sociedades Nacionales en el diálogo con los interlocutores de los respectivos poderes públicos, a fin de que estos entiendan mejor esa función y contribuir a su desarrollo. Ofrece información clara y sencilla para dar a conocer la función de las Sociedades Nacionales en calidad de auxiliares de los poderes públicos como instrumento para aclarar los cometidos y las responsabilidades en el ámbito humanitario, en el marco de los principios fundamentales. La guía está disponible en cinco versiones, en las

que se brindan ejemplos prácticos de la manera en que esa función fomenta un espacio para el diálogo y la asociación, en diferentes regiones.

La segunda sección de la resolución 4 versa sobre el **fomento del servicio voluntario**, en consonancia con la reciente labor de la Federación Internacional sobre el Análisis mundial del servicio voluntario (2012-2013)², que es el mayor trabajo sustentado en pruebas acerca del servicio voluntario que se haya realizado en el ámbito humanitario. En la resolución se alienta a los Estados y a las Sociedades Nacionales a que emprendan un examen de la legislación nacional con vistas al fortalecimiento de los marcos para el servicio voluntario. Sin embargo, no se proporciona criterios claros para el examen de la legislación. Por lo

LOGROS

Bélgica y la Cruz Roja de Bélgica

La Sociedad Nacional forma parte del alto consejo para voluntarios, un foro de consulta y asesoramiento al gobierno en todos los aspectos del servicio voluntario y la legislación conexa. Por lo general, el servicio voluntario en Bélgica está bien reglamentado en la legislación. No obstante, hasta 2014, la posibilidad de prestar servicio voluntario estaba circunscrita a los ciudadanos belgas. Como resultado del trabajo de sensibilización efectuado por la Cruz Roja de Bélgica y otras asociaciones, entre otras cosas, con referencia a las resoluciones 3 y 4 de la XXXI Conferencia Internacional, se aprobó una nueva ley en 2014, por la cual se permitió a los extranjeros con permiso de residencia el acceso al servicio voluntario.

tanto, no sorprende que los exámenes realizados hayan dado lugar a respuestas más generales. De los cincuenta y siete países encuestados, treinta y tres (un cincuenta y ocho por ciento [58%]) indicaron que habían examinado su legislación nacional por lo que respecta al servicio voluntario con resultados diversos. En catorce países, se informó acerca de la aprobación de nuevas leyes o reglamentos.

En la resolución también se alienta a las Sociedades Nacionales a incorporar en sus instrumentos de la base estatutaria y jurídica disposiciones adecuadas que definan la condición jurídica de los voluntarios, así como sus derechos y deberes. Si bien muchas Sociedades Nacionales informan de que han incorporado dichas disposiciones, sea en los estatutos sea en instrumentos de la base jurídica, o en una política de servicio voluntario, un gran número de Sociedades Nacionales comunica que ha adoptado algunas medidas de protección para los respectivos voluntarios sin disponer de normas oficiales. La mayoría de los países han elaborado planes nacionales de intervención en situaciones de emergencia, en los que se asigna una función a los voluntarios en casos de emergencia. Por ende, los voluntarios pueden trabajar en entornos eventualmente peligrosos y exponerse a riesgos. Aproximadamente el sesenta y cinco por ciento (65%) de los países que respondieron a la encuesta

proporcionan ciertas medidas de protección para los voluntarios, como seguros, normas de protección y seguridad, formación, equipos de protección o apoyo psicológico. Según una estimación prudente de la Federación Internacional, aproximadamente un tercio de todas las Sociedades Nacionales disponen de seguros para los voluntarios, aunque resulta difícil obtener datos fidedignos y exactos sobre el particular. Respecto de las Sociedades Nacionales que no tienen seguros para los voluntarios, la Federación Internacional ha establecido un plan básico de seguro de accidentes para los voluntarios. Con un costo anual de 1,5 francos suizos por voluntario, un plan mundial de seguros puede cubrir el seguro de accidentes. Durante el periodo examinado, se ha registrado un incremento en el número de Sociedades Nacionales que cuentan con un seguro en este ámbito. Sin embargo, se alienta

² El Análisis mundial del servicio voluntario, de la Federación Internacional, se publicará en octubre de 2015. Se presentará las tendencias actuales y futuras en el servicio voluntario para favorecer debates pormenorizados y acciones concretas que han de promover las Sociedades Nacionales y los gobiernos para el fomento del servicio voluntario en los planos local y mundial.

a las Sociedades Nacionales a que busquen seguros locales adaptados a los respectivos contextos en los que prestan servicios los voluntarios. Esto aún plantea problemas.

Se alentó a las Sociedades Nacionales a que promovieran el servicio voluntario en los respectivos países, incluida la promoción de la diversidad en el cuerpo de voluntarios. Las actividades abarcan desde las campañas públicas o en los medios sociales, la formación y las estrategias para mantener el interés, los programas de intercambio para voluntarios, los acuerdos de cooperación y proyectos conjuntos con instituciones docentes, los programas participativos de verano para jóvenes voluntarios, la participación en redes de voluntarios o la organización de actos en honor de los voluntarios.

Bajo el tema “Fomento del desarrollo de Sociedades Nacionales sólidas”, se formularon dos promesas importantes que no se relacionaban directamente con la resolución sobre la función de las Sociedades Nacionales en calidad de auxiliares de los poderes públicos y el servicio voluntario.

La iniciativa para superar la brecha digital. La Federación Internacional es consciente de que las tecnologías modernas de la información y la comunicación contribuyen a la mayor eficiencia de la organización, la colaboración más estrecha con los asociados y el mejor acceso a las comunidades vulnerables, aunque reconoce que el acceso a esas oportunidades no está distribuido equitativamente en el mundo y por ello formuló la promesa en la XXXI Conferencia Internacional de trabajar con miras a superar la brecha digital. La promesa fue firmada conjuntamente por sesenta Sociedades Nacionales y fue la promesa que contó con el mayor número de patrocinadores de la conferencia, lo cual refleja el amplio apoyo a la iniciativa y su potencial. Las intervenciones realizadas en el marco de la iniciativa contribuyeron claramente a incrementar la capacidad en materia de tecnologías de la información y la comunicación de las Sociedades Nacionales que participaron en ella. En el programa estaba prevista la asistencia a ochenta Sociedades Nacionales para finales de 2015. Veinte y ocho Sociedades Nacionales han completado proyectos y otras diecisiete han terminado la elaboración de planes de aplicación. Aunque la falta de financiación ha frenado el progreso, la iniciativa está ahora integrada en los programas de fortalecimiento de la capacidad y ha establecido una gama de metodologías normalizadas e instrumentos. La iniciativa ha demostrado la necesidad de mejorar el acceso a las oportunidades que brindan las tecnologías modernas, y su potencial, a fin de que el trabajo de las Sociedades Nacionales surta mayores efectos, y continuará después de 2015 con una atención renovada al fortalecimiento de la capacidad y la innovación.

LOGROS

El Marco para un acceso más seguro contiene un conjunto de acciones de preparación preventiva e intervención interconectadas, así como medidas de aceptación, basadas en la aplicación de los principios fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y en otras políticas del Movimiento. Es la piedra angular de la carpeta de recursos prácticos del Marco para un acceso más seguro, que contiene material impreso, recursos audiovisuales y electrónicos, entre los cuales figuran:

- una guía para las Sociedades Nacionales como producto principal;
- estudios de caso relativos a Sociedades Nacionales y experiencias seleccionadas;
- un video en el que se demuestra la aplicación práctica del Marco para un acceso más seguro;
- un conjunto de material básico que incluye guías prácticas, plantillas y material relativo a mejores prácticas y referencias.

El Marco para un acceso más seguro. El CICR formuló otra promesa pertinente bajo este tema. La finalidad de la promesa es preparar a las Sociedades Nacionales para las situaciones de conflicto armado y otras emergencias, e intervenir a raíz de éstas; asimismo, ha fomentado la elaboración del Marco para un acceso más seguro. En contextos delicados e inseguros, los portadores de armas y otros agentes impiden cada vez más que las Sociedades Nacionales presten servicios humanitarios, o estas se ven obstaculizadas o acosadas cuando los prestan. Como consecuencia de ello, las personas necesitadas pueden ser privadas de la asistencia o incluso sufrir daños directos. Para ayudar a abordar estos crecientes problemas que se plantean respecto de la aceptación de las Sociedades Nacionales y su seguridad y el acceso a las personas necesitadas, el CICR expresó la determinación de trabajar conjuntamente con estas con miras a la preparación preventiva para situaciones de conflicto armado y de disturbios y tensiones internos, y la intervención a raíz de éstas. El Marco para un acceso más seguro, elaborado por primera vez en 2003 conjuntamente con las Sociedades Nacionales y que muchas utilizaron durante más de un decenio, se actualizó sobre la base de la más reciente experiencia y las mejores prácticas de las Sociedades Nacionales y ello dio lugar a la producción de una guía para las Sociedades Nacionales, complementada con herramientas prácticas adicionales. El CICR también ha reforzado sus actividades sobre el terreno y su estrategia de apoyo, lo cual incluye la realización de seminarios prácticos intensivos de tres días sobre la evaluación y la planificación para un acceso más seguro, impartidos por un núcleo básico de facilitadores calificados procedentes de otras Sociedades Nacionales y el CICR, y presta apoyo a otras actividades de homólogos y a oportunidades de formación entre las Sociedades Nacionales.

3.

Franquear las barreras a la asistencia sanitaria

“Desde que comenzó el conflicto armado interno en Ucrania, en 2014, se han registrado muchos casos de violaciones del uso de los símbolos de la Cruz Roja, especialmente en el este de Ucrania. Así pues, la Sociedad Nacional centró sus actividades en la estricta observancia de la ley nacional relativa a los emblemas de la Cruz Roja, la Media Luna Roja y el Cristal Rojo en Ucrania. Durante la celebración de reuniones de la comisión interinstitucional para la aplicación del derecho internacional humanitario y las reuniones con representantes del cuartel general de las Fuerzas Armadas de Ucrania, en las que también participaron representantes del CICR, se planteó en numerosas ocasiones el tema del uso indebido de los emblemas de la Cruz Roja. Se reafirmó en particular que el uso abusivo de los emblemas de la Cruz Roja podía mermar la seguridad de los pacientes y los servicios de salud y perjudicaba la asistencia a los heridos y enfermos, así como la prestación de asistencia humanitaria”.

Cruz Roja de Ucrania

3.1 Asistencia de salud en peligro

Después de que el Consejo de Delegados celebrado en 2009 abordara por primera vez la alarmante incidencia de ataques frecuentes contra el personal, las instalaciones y los medios de transporte sanitarios en los conflictos armados y otras emergencias, la Conferencia Internacional celebrada en 2011 incluyó este grave problema en el orden del día y aprobó la **resolución 5** “La asistencia de salud en peligro: respetar y proteger la asistencia de salud”.

Una de las medidas más importantes que se tomaron durante los últimos cuatro años fue la celebración de una serie de seminarios mundiales, organizados por el CICR en colaboración con los Estados, las Sociedades Nacionales y las organizaciones no gubernamentales. La

finalidad de estos seminarios era examinar los diversos aspectos del tema para poder abordarlos de manera más concreta. En el informe de referencia “La asistencia de salud en peligro: respeto y protección de la asistencia de salud”, que se presenta a la XXXII Conferencia Internacional, se describe en detalle el contenido y las recomendaciones que se derivan de esos seminarios mundiales.

COOPERACIÓN HORIZONTAL

La Cruz Roja Noruega es uno de los asociados fundamentales en el proyecto y el apoyo a Sociedades Nacionales escogidas forma parte de los componentes de su intervención:

- la Sociedad Nacional financió un delegado itinerante para que trabajara con determinadas Sociedades Nacionales en la elaboración de la respectiva intervención operativa destinada a fortalecer el acceso seguro a la asistencia de salud y la protección de ésta y/o mejorar las capacidades de gestión de la violencia interpersonal y del estrés del personal y los voluntarios que prestan servicios en las instalaciones de salud;
- la Sociedad Nacional facilitó la celebración de dos seminarios prácticos regionales con Sociedades Nacionales de las regiones de América y Medio Oriente y el Norte de África, cuyo resultado fue la recopilación de las mejores prácticas operativas para los servicios de ambulancia y prehospitalarios en situaciones de riesgo;
- la Sociedad Nacional impartió a otras Sociedades Nacionales formación sobre la prevención de la violencia interpersonal y la gestión del estrés, a fin de fortalecer las capacidades para abordar las eventuales tensiones interpersonales en los centros de salud.

En la resolución relativa a la asistencia de salud en peligro, los llamamientos a la acción eran muy diferentes según se tratara de las Sociedades Nacionales o los Estados. Se exhortó a las **Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja** a emprender actividades en el ámbito de la sensibilización de los respectivos gobiernos, la comunidad sanitaria y el público en general, con objeto de mejorar la comprensión del problema de la violencia contra la asistencia de salud. La mayoría de las Sociedades Nacionales comunicó que mantenía contactos periódicos con funcionarios gubernamentales, mediante la celebración de reuniones de sensibilización, seminarios de información, otros seminarios, cursos de formación, debates o mesas redondas. Las Sociedades Nacionales también recurrieron a diferentes maneras de comunicar y difundir los principales mensajes del proyecto Asistencia de salud en peligro a través de los medios sociales, los respectivos sitios web, campañas visuales, publicaciones, mesas redondas o debates de expertos. Algunas Sociedades Nacionales han difundido mensajes en centros educativos, otras han emprendido investigaciones, han realizado estudios de casos o han recopilado datos.

LOGROS

Desde 2011, en Colombia, se ha adoptado:

- un Manual de Misión Médica (2012);
- una directiva del ministerio de Defensa para promover la organización de seminarios prácticos sobre derecho internacional humanitario y, en particular, sobre la protección de la misión médica;
- un Manual de Instructores de Socorristas Militares, que incluye disposiciones y normas sobre educación y formación del personal de salud, en adecuación con el derecho internacional humanitario.

También se solicitó a las Sociedades Nacionales que apoyaran y fortalecieran los servicios de atención de salud locales y que invirtieran en la formación y la instrucción de los profesionales y los voluntarios del ámbito de la salud a fin de que entendieran mejor sus derechos y obligaciones, especialmente ante situaciones de violencia. Las Sociedades Nacionales también trabajan para mejorar el acceso, la aceptación y la seguridad que necesitan para desempeñar su cometido de prestar asistencia de salud en los conflictos armados y otras emergencias. La mayor parte de las Sociedades Nacionales han integrado elementos del proyecto de Asistencia de salud en peligro en sus programas ordinarios de formación, como las medidas de seguridad para el personal y los voluntarios, para el equipo

y las instalaciones, y han establecido vínculos con elementos importantes del derecho internacional humanitario. La Cruz Roja Canadiense y muchas otras Sociedades Nacionales han trabajado para integrar el Marco para un acceso más seguro en las respectivas políticas y marcos nacionales de gestión de desastres. Tanto la Cruz Roja Hondureña como la Cruz Roja Mexicana imparten formación sobre el Marco para un acceso más seguro y han elaborado un manual relativo al acceso más seguro para los respectivos contextos. Algunas Sociedades Nacionales tienen previsto integrar en un próximo futuro el Marco para un acceso más seguro en su labor. Varias Sociedades Nacionales mantienen una sólida cooperación con universidades y facultades de medicina, imparten conferencias o formación para futuros médicos y personal de enfermería.

El cometido de los **Estados** en lo que respecta a garantizar la seguridad de la prestación de la asistencia de salud estriba claramente en el ámbito legislativo. En la resolución se exhorta a los Estados a que adopten medidas legislativas, reglamentarias y prácticas para proteger al personal de salud, las instalaciones y los medios de transporte sanitarios, incluso mediante la aprobación de legislación nacional para la protección de los emblemas distintivos de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros emblemas reconocidos en virtud de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales. En los últimos cuatro años, varios Estados promulgaron nuevas leyes o decretos por los que se reglamenta el uso de los emblemas y se disponen penas en caso de uso abusivo. Asimismo, unos trece Estados³ se adhirieron al III Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 2005.

Las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad de los Estados deben proteger a los heridos y los enfermos, así como a los servicios de asistencia de salud mediante doctrinas, procedimientos, directrices y cursos de formación apropiados. La mayoría de los Estados que respondieron a la encuesta comunicaron que no habían realizado cambios significativos en los planes de estudios, dado que las medidas de protección de los heridos y enfermos y el fomento de los servicios de asistencia de salud son parte integrante de la respectiva formación habitual. En muchos países, la formación de las fuerzas armadas en asuntos relativos al derecho internacional humanitario es impartida por el CICR y/o por la respectiva Sociedad Nacional, que dispone de programas amplios para velar por que los militares integren todos los aspectos pertinentes del derecho internacional humanitario (incluida la asistencia de salud en peligro) en la formación, la educación, la doctrina, los manuales y los procedimientos operativos normalizados, etc.

En la resolución, también se solicita que los Estados promulguen leyes nacionales a fin de sancionar los ataques y demás obstáculos para la prestación de asistencia de salud en conflictos armados u otras emergencias. La mayoría de los países que respondió a la encuesta señaló que su código penal consta de todas las disposiciones necesarias para sancionar las infracciones al derecho internacional humanitario y los obstáculos a actividades humanitarias como la prestación de asistencia sanitaria. Algunos países han promulgado nuevas leyes o modificado las vigentes: por ejemplo, Austria y Alemania han enmendado el código penal en vigor y, en 2014, Ecuador adoptó un nuevo código penal.

Solo algunos Estados han participado en iniciativas diplomáticas. Noruega –en nombre de un grupo de siete países, que también incluye a Brasil, Francia, Indonesia, Senegal, Sudáfrica y Tailandia, miembros de la Iniciativa sobre Política Exterior y Salud Mundial– propuso una resolución para abordar la necesidad de prevenir la violencia contra los trabajadores de la salud. Noruega coordinó las negociaciones entre los mencionados Estados y presentó la resolución a la Asamblea General de las Naciones Unidas, que la aprobó por consenso en diciembre de 2014, con el patrocinio de sesenta y dos países. En

³ Nauru, Panamá, Uruguay, Kenia, Nueva Zelanda, Sudán del Sur, Surinam, Portugal, Suecia, Bélgica, Luxemburgo, Palestina, Rumania.

2014, la Comisión Nacional Consultiva de los Derechos Humanos de Francia emitió un dictamen sobre el respeto y la protección de los trabajadores humanitarios.

En la resolución 5, se solicita al **CICR** que facilite la comprensión del grave problema humanitario que representa la violencia contra los pacientes y el personal, las instalaciones y los vehículos sanitarios, en el plano nacional e internacional. Conforme se mencionara anteriormente, se confirió especial prioridad a la organización de seminarios mundiales. El CICR también ha recopilado información sobre incidentes violentos contra el personal sanitario en conflictos armados y otras emergencias y ha publicado informes al respecto (más información en el sitio web www.healthcareindanger.org). La organización ha desplegado esfuerzos constantes para respaldar y fortalecer la capacidad del personal sanitario y de las instalaciones locales, a nivel mundial, y enseñar al personal y a los voluntarios a prestar eficazmente la asistencia sanitaria y a tratar asuntos relacionados con su propia seguridad. Además, ha establecido el grupo de referencia del Movimiento para asistencia de salud en peligro, compuesto por veintisiete Sociedades Nacionales⁴ y la Federación Internacional, a fin de orientar el proyecto e impulsar la iniciativa en su contexto y a nivel regional e internacional.

- Uno de los principales elementos de la resolución 5 es el llamamiento a forjar y promover asociaciones y suscitar interés en el tema por parte de un amplio abanico de partes interesadas. Algunos de los principales asociados del proyecto fueron Médicos sin Fronteras⁵, el Consejo Internacional de Enfermeras, el Comité Internacional de Medicina Militar, la Asociación Médica Mundial y la Federación Internacional Farmacéutica.
- En 2014, la Federación Internacional de Hospitales, el Consejo Internacional de Enfermeras y la Confederación Mundial de la Fisioterapia celebraron varios acuerdos de coordinación con el CICR. La Federación Internacional de Asociaciones de Estudiantes de Medicina entabló una colaboración con la Asociación Médica Mundial, el Consejo Internacional de Enfermeras y el CICR para elaborar una estrategia a fin de limitar los riesgos que enfrentan los trabajadores sanitarios. En junio de 2015, en un acto celebrado en la oficina central del CICR en Ginebra, la Asociación Médica Mundial, el Comité Internacional de Medicina Militar, el Consejo Internacional de Enfermeras y la Federación Internacional Farmacéutica presentaron los *Principios éticos comunes de la asistencia de salud en conflictos y otras situaciones de emergencia*⁶. En la 65ª Asamblea Mundial de la Salud, celebrada en mayo de 2012, la Organización Mundial de la Salud aprobó una resolución en la que se destacaba la importancia de garantizar un acceso seguro a los servicios sanitarios y la prestación de estos durante las crisis humanitarias.

Se puede considerar que los últimos cuatro años han allanado el camino para la adopción, a corto plazo, de medidas más específicas y orientadas a la acción. Las consultas mundiales y la denodada labor de sensibilización de las Sociedades Nacionales y de la comunidad sanitaria, a nivel nacional e internacional, han facilitado la comprensión de las graves y agudas consecuencias humanitarias de la violencia en la esfera sanitaria. Una de las medidas que conviene adoptar es el fortalecimiento de las capacidades de la comunidad

⁴ Sociedades Nacionales en Afganistán, Alemania, Australia, Canadá, Colombia, Egipto, Estados Unidos de América, Filipinas, Indonesia, Irán, Israel, Kazajistán, Kenia, Líbano, Libia, México, Nepal, Nigeria, Noruega, Pakistán, Reino Unido, Senegal, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Suecia, el territorio palestino ocupado y Uganda.

⁵ Médicos Sin Fronteras ha emprendido un proyecto propio, denominado “Atención Médica bajo la Línea de Fuego”. Se ha establecido una estrecha sinergia y colaboración entre esa organización y los responsables de la campaña sobre la asistencia de salud en peligro.

⁶ www.icrc.org/en/event/ethical-principles-health-care-times-armed-conflict-and-other-emergencies (en inglés).

sanitaria –incluidas las Sociedades Nacionales– mediante el despliegue de esfuerzos concertados para afrontar las amenazas y elaborar o perfeccionar los marcos normativos en los Estados.

3.2 Inequidades sanitarias

En la **resolución 6** relativa a la “falta de equidad sanitaria, en particular con respecto a las mujeres y los niños”, se considera las inequidades como diferencias sistemáticas en el estado de salud. En consonancia con las preocupaciones de la Organización Mundial de la Salud, se destaca las enormes y persistentes diferencias sanitarias que existen dentro de cada país y entre los países, en el acceso a la información, la prevención, el tratamiento y los servicios en la esfera sanitaria. Con frecuencia, la vulnerabilidad de mujeres y niños es consecuencia de esas inequidades. Además, estas reflejan las desventajas sistemáticas que les impiden disfrutar del más alto nivel posible de salud, considerado como uno de los derechos fundamentales de todo ser humano.

En la resolución, se alienta a que las partes mejoren la prestación de servicios sanitarios para las mujeres y los niños, mediante la promoción de los conocimientos sobre comportamientos de búsqueda de atención de salud y a que velen por la igualdad de género y la no discriminación, en particular de las mujeres, los niños y los adolescentes. El énfasis en las mujeres y los niños se debe a tres sencillos motivos⁷: 1) el embarazo y el parto son momentos de la vida de las mujeres que las exponen a mayores riesgos y, en consecuencia, incrementan su propensión a ser objeto de desigualdades en la atención sanitaria; 2) las mujeres son el cauce que permite mejorar la salud de los niños y demás miembros del hogar; 3) la responsabilidad de atención de los niños y ancianos enfermos principalmente recae en las madres y otras cuidadoras; ello, a su vez, merma sus posibilidades para contar con un trabajo remunerado y recursos que propician una buena salud. Es de difundido conocimiento que la pobreza agudiza las inequidades sanitarias y engendra un círculo vicioso.

LOGROS

Tras el éxito de la primera aplicación móvil sobre primeros auxilios, disponible desde 2012, la **Cruz Roja Británica** presentó, en mayo de 2013, una aplicación sobre primeros auxilios neonatales e infantiles dirigida a padres y cuidadores. Esta herramienta gratuita incluye vídeos, animaciones y sugerencias útiles. Brinda consejos de fácil y sencilla aplicación que permiten asimilar cada aptitud en apenas unos minutos.

De las cincuenta Sociedades Nacionales que respondió a la encuesta, la mayoría prestaba servicios de salud dirigidos a las mujeres y los niños, a menudo en grupos sumamente vulnerables, como los migrantes y los residentes de zonas remotas, las personas con discapacidad y/o los ancianos, y adaptados al contexto regional o nacional. Por lo general, las Sociedades Nacionales ofrecen esas prestaciones a título gratuito. Algunas Sociedades Nacionales gestionan clínicas y otras cuentan con unidades de salud móviles para ofrecer servicios en las zonas más distantes. En algunos países, las Sociedades Nacionales se esforzaron por incrementar la

cantidad de miembros del personal y voluntarios de sexo femenino en esas clínicas, cuya utilización obstaculizaría la presencia de médicos o miembros del personal sanitario varones.

Los programas sanitarios que contemplan las necesidades de mujeres y niños se suelen integrar en aquellos que las abordan en un contexto nacional, como los programas centrados en la prevención del paludismo o del VIH, las víctimas de trata, la nutrición infantil

⁷ Federación Internacional (2011), Eliminación de las desigualdades en salud. Cada mujer y cada niña/niño cuentan.

o el apoyo psicosocial. Varias Sociedades Nacionales gestionan centros de salud familiares y organizan seminarios prácticos sobre prevención de la violencia y los abusos, salud reproductiva o vacunación infantil.

La mayoría de las Sociedades Nacionales asociadas hace hincapié en sus actividades internacionales, puesto que intervienen en países más pobres, a través de programas dirigidos a grupos concretos como las mujeres y los niños, que aseguran la continuidad de la atención de salud (asistencia durante embarazo y el parto, seguimiento de los neonatos, vacunación, campañas de sensibilización y educación sobre salud reproductiva para los adolescentes, etc.).

Por lo general, los programas sobre salud reproductiva y sexual para adolescentes y jóvenes adultos se integran en los programas educativos. La mayoría de las Sociedades Nacionales menciona el enfoque de la formación entre homólogos que, por lo general, imparten los jóvenes de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Muchas Sociedades Nacionales difunden, en las escuelas, universidades y otras instituciones educativas, información general sobre salud sexual y reproductiva, que incluye componentes para la prevención del VIH u otras patologías venéreas. Varias Sociedades Nacionales distribuyen preservativos de forma gratuita. Algunas informan sobre su labor de prevención de los embarazos en la adolescencia.

Numerosos Estados gestionan programas orientados a la reducción de las disparidades sanitarias; muchos están dirigidos a grupos vulnerables o, más generalmente, a las mujeres y los niños. La mayor parte de los Estados hace referencia a sus marcos jurídicos, a sus políticas sanitarias y al concepto de acceso a una atención de salud apropiada como derecho humano básico. Varios han promulgado nuevas leyes o elaborado nuevos planes de salud para adaptar el sistema sanitario a las necesidades de los distintos grupos de población y tomar en cuenta sus vulnerabilidades. Austria constituye un interesante ejemplo de proceso participativo en la elaboración de estrategias sanitarias. En 2011, la Comisión Federal de Salud emprendió la formulación de metas sanitarias a nivel federal. Dado que numerosos factores trascienden el sector sanitario e inciden en la salud de la población, se alentó la participación en el proceso de un amplio abanico de interlocutores. Además, se invitó a que todas las personas concernidas expresaran su opinión mediante una plataforma en línea. Las “diez metas sanitarias”, aprobadas en 2012 por las autoridades competentes, constituyen la fase inicial de un proceso a largo plazo en el que se formulará y aplicará una estrategia sanitaria integral denominada “Salud para todos”.

Se solicitó a las Sociedades Nacionales que examinaran, evaluaran y midieran las inequidades sanitarias en su país. De forma análoga, se alentó a los Estados a que realizaran más investigaciones para facilitar la comprensión de las inequidades sanitarias a nivel nacional. Apenas ocho Sociedades Nacionales han revisado su plan sanitario nacional o han efectuado un seguimiento de las inequidades sanitarias en su país y una gran mayoría no ha desplegado tales actividades. Escasos Estados han emprendido investigaciones sistemáticas para realizar el seguimiento y facilitar la comprensión de la igualdad sanitaria en el plano nacional. En algunos países de América, se registran ejemplos positivos. En Chile, se ha estudiado, entre otros ámbitos, el estado nutricional de los niños menores de seis años y la salud de los adolescentes. En Honduras, se ha realizado estudios de forma previa a la elaboración de una nueva ley sobre atención de salud en la que se aborda las inequidades en el acceso a una asistencia sanitaria adecuada. El Ministerio colombiano de Salud y Protección Social ha establecido un Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 para superar las inequidades sanitarias, piedra angular para la reducción de la pobreza, la equidad social y la consolidación de la paz, y garantía de una mejora integral del bienestar y la calidad de vida para todos los ciudadanos.

LOGROS

El Gobierno de Argentina ha fomentado la equidad en la sanidad pública. Se brinda atención, a título gratuito, a niños, adolescentes y mujeres de hasta sesenta cuatro años. Con ese fin, estableció el Programa Nacional de Equidad Sanitaria Territorial, que concibe la salud como un derecho universal del que debe disfrutar toda la población. Mediante unidades sanitarias móviles, se ofrece atención de salud en todo el país: se realiza visitas médicas y diagnósticos y se brinda tratamientos en zonas donde, en caso contrario, apenas se tendría acceso a la asistencia sanitaria. Por decreto presidencial, se instituyó la Subsecretaría de Equidad en Salud en el Ministerio de Salud. Esta incluye una Dirección Nacional de Equidad Territorial en Salud, cuya principal responsabilidad es la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los planes, programas y proyectos para la reducción de la incidencia de los determinantes de la salud y el fortalecimiento de las redes a fin de limitar las inequidades en los distintos servicios sanitarios y mejorar su accesibilidad.

En la resolución, también se alienta a que esas Sociedades Nacionales aprovechen su asociación distintiva en calidad de auxiliares de los poderes públicos. Muy pocas han entablado un diálogo con el gobierno, gracias a su función de auxiliar, para abogar por una mayor equidad sanitaria a nivel nacional. La intensificación de la colaboración con las autoridades públicas puede propiciar notables adelantos, por ejemplo, la consolidación de la pericia en la interpretación de políticas nacionales de salud bajo el prisma de la equidad de género. La mayoría de las Sociedades Nacionales asigna atención a la prestación de servicios de salud a los grupos vulnerables, pero no abordan los obstáculos sociales o normativos específicos causantes de las inequidades sanitarias que combaten. La mayoría trabaja en asociación con otras partes interesadas, no para fortalecer y ampliar la eficacia de sus actividades de sensibilización, sino para aunar esfuerzos en la elaboración de programas, que en la mayoría de los casos suelen ser de índole sanitaria. Las Sociedades Nacionales con más recursos hacen hincapié en sus actividades internacionales, a menudo ejecutadas en asociación con el gobierno en calidad de donante.

La secretaría de la Federación Internacional en Ginebra examinó y analizó varios programas sobre salud reproductiva, materna, neonatal, infantil y del adolescente. En 2014, elaboró un compendio de estudios de casos⁸ sobre Afganistán, Etiopía, Guatemala, Haití, Honduras, Liberia, Myanmar, Nicaragua, Pakistán y Somalia, que giran en torno a la innovación y la incidencia alcanzada. En algunos de los principales hallazgos, se menciona a los voluntarios como único recurso para salvar la brecha entre las comunidades y el sistema sanitario y la importancia de la continuidad de la atención de salud y la promoción de la igualdad de género, por ejemplo, mediante la contribución de adultos y adolescentes varones a la mejora de los resultados sobre salud sexual, reproductiva, materna, neonatal, infantil y del adolescente.

No cabe duda de que las Sociedades Nacionales y las autoridades estatales participan en la ejecución de programas y políticas que abordan las inequidades de salud y propician su reducción, generalmente mediante la prestación de servicios sanitarios de acuciante necesidad a grupos vulnerables. No obstante, para enfrentar de forma más sostenible las dificultades causadas por las diferencias sistemáticas en la salud, conviene redoblar los esfuerzos a nivel estructural.

⁸ Federación Internacional (2014), análisis sobre la salud reproductiva, materna, neonatal e infantil (*Reproductive, maternal, newborn and child health today. Overview and implementation analysis*), <https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/RMNCH%20Today-EN-LR.pdf> (en inglés).

4. Fortalecer las normas sobre desastres

Los marcos jurídicos y normativos sólidos para la gestión del riesgo de desastre son herramientas indispensables para incrementar la seguridad en las comunidades, organizar con rapidez las actividades de socorro y velar por una recuperación completa y equitativa a raíz de desastres. En 2011, en la Conferencia Internacional, se aprobó la **resolución 7**⁹ que contemplaba tres esferas fundamentales en materia legislativa y normativa: 1) las normas para las intervenciones internacionales en casos de desastre, 2) la legislación para la reducción del riesgo de desastre y 3) las barreras regulatorias para el suministro de alojamiento provisional y de emergencia a raíz de desastres.

4.1 Preparación jurídica para las intervenciones internacionales a raíz de desastres

En 2007, en la XXX Conferencia Internacional, se aprobó las [Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial](#). Estas incluyen recomendaciones dirigidas a los gobiernos para evitar las dificultades regulatorias más comunes en ese tipo de intervenciones, gracias a leyes, normas y procedimientos adecuadamente sopesados. También se exhortó a las Sociedades Nacionales, con el apoyo de la Federación Internacional, a que respaldaran a los Estados en la utilización de las directrices. En 2011, en la resolución 7 aprobada por la XXXI Conferencia Internacional, se reiteró la urgencia que revestía el perfeccionamiento de la preparación jurídica por parte de los Estados en las operaciones internacionales en casos de desastre y se exhortó a que las Sociedades Nacionales mantuvieran el apoyo en su favor.

Hasta la fecha, con el respaldo de la Federación Internacional, las Sociedades Nacionales han participado en proyectos oficiales de asistencia técnica en más de cuarenta países para ayudar a las autoridades en la evaluación y el fortalecimiento de los marcos normativos con

LOGROS

- La Cruz Roja de Lesotho colabora con el Ministerio de Género, Juventud, Deporte y Esparcimiento en la integración de las cuestiones de género. Están en curso negociaciones para la firma de un memorando de entendimiento entre ambos.
- La Cruz Roja de Lesotho ha incluido la salud sexual y reproductiva en sus programas de primeros auxilios comunitarios.
- La educación entre homólogos en la Sociedad Nacional se ha granjeado notable reconocimiento en otras organizaciones de la sociedad civil, que con frecuencia invitan a los formadores de homólogos de la Cruz Roja de Lesotho a moderar seminarios prácticos.
- La Sociedad Nacional participa en campañas de vacunación de niños menores de cinco años y presta servicios de salud a título gratuito.

arreglo a las mencionadas directrices. [Veintiún países han aprobado nuevas leyes o procedimientos](#) inspirándose en las recomendaciones de las directrices y dieciséis países cuentan con proyectos pendientes de adopción. La Federación Internacional y sus asociados, con inclusión de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, la Unión Interparlamentaria y numerosas organizaciones regionales, han promovido con dinamismo el diálogo y la formación en esta esfera, así como la elaboración de productos subsidiarios como modelos de leyes, decretos y reglamentos.

Pese al significativo progreso, la gran mayoría de países todavía carece de

los procedimientos exhaustivos necesarios para asegurar una cooperación eficaz en casos

⁹ Resolución 7 relativa al fortalecimiento de los marcos normativos y superación de las barreras regulatorias en la mitigación, la intervención y la recuperación a raíz de desastres, <http://rcrcconference.org/wp-content/uploads/sites/3/2015/04/31-International-Conference-Resolution-7-Disaster-Laws-ES.pdf>.

de desastre. Por lo tanto, las operaciones se ven afectadas por cuellos de botella en la recepción de artículos de socorro y personal y por competencias, calidad y coordinación insuficientes. La Federación Internacional ha dirigido consultas para agilizar los progresos. Está en curso la elaboración de un informe detallado específico, destinado a los miembros de la XXXII Conferencia Internacional, en el que se describe el adelanto logrado hasta la fecha, las dificultades afrontadas y los resultados de las consultas.

4.2 Legislación orientada a la reducción del riesgo de desastres

La reducción del riesgo de desastres figura en el orden del día de las Conferencias Internacionales desde 2003. En la XXXI Conferencia Internacional, se prestó especial atención a la legislación y la normativa en esa esfera y se exhortó a que los Estados examinaran el grado en que las leyes vigentes propician la reducción del riesgo de desastres, en particular en las comunidades, con el apoyo de las Sociedades Nacionales, la Federación Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

A nivel internacional, el Marco de Acción de Hyogo (2005) ha orientado de forma significativa las medidas para la reducción del riesgo de desastres. En marzo de 2015, se celebró, en Sendai (Japón), la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, en la que se hizo balance de la evolución en la mitigación de ese fenómeno y se negoció y se adoptó el acuerdo siguiente, esto es, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030¹⁰. En este, se destaca la importancia de sólidos marcos jurídicos y de políticas para la reducción del riesgo de desastres y sitúa, como una de sus cuatro prioridades fundamentales, el fortalecimiento de las funciones de gobierno aplicadas al riesgo de desastres para orientar la gestión en ese ámbito. En los últimos años, la Federación Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo han examinado de forma conjunta la incidencia de las leyes y normativas eficaces en la reducción del riesgo de desastres. Un estudio sobre la legislación conexas en treinta y un países¹¹, realizado en 2014, denotó significativo avance, a nivel mundial, en la actualización de las leyes sobre gestión de desastres para conferir más atención a la reducción del riesgo de desastres y ejemplos de mejoras en sus marcos jurídicos que favorecen su eficacia en la reducción de riesgos en varios Estados. No obstante, existen

LOGROS

En la Ley General de Protección Civil de México (2012), se establece mandatos institucionales nuevos y claros para la plena integración de la reducción del riesgo de desastres en el Sistema Nacional de Protección Civil. La legislación sobre gestión del riesgo de desastres resulta fundamental en un sistema federal, en el que los estados cuentan con poder legislativo autónomo y los municipios han transferido competencias en el marco de la constitución, con inclusión de la protección civil, la planificación del uso de la tierra, la expedición de permisos de edificación y la gestión ambiental. Así, esa legislación respalda un marco jurídico de múltiples niveles y constituye la culminación de un proceso de diez años, en el que se ha redefinido el enfoque que rige la protección civil orientándolo hacia una gestión holística e integrada de los riesgos. Se reconoce que estos son consecuencia de múltiples factores: decisiones políticas, planificación del uso de la tierra y factores culturales. La legislación tiene por objetivo la integración del enfoque sobre reducción del riesgo de desastres en todos los niveles de gobierno, de la sociedad y del sector privado.

¹⁰ Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, <http://www.wcdrr.org/conference/outcomes>.

¹¹ Leyes y reglamentos eficaces para la reducción del riesgo de desastres, <https://www.ifrc.org/es/introduccion/derecho-relativo-a-los-desastres/investigacion-herramientas-y-publicaciones/disaster-law-publications/leyes-y-reglamentos-eficaces-para-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres/>.

deficiencias, por ejemplo, el desajuste en responsabilidades significativas para la ejecución de actividades de reducción del riesgo de desastres, encomendadas a las autoridades locales, pese a carecer de los fondos oportunos y de normas para la participación de las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil en la adopción de decisiones conexas y pese a no incluir enfoques sobre reducción del riesgo de desastres en leyes sectoriales fundamentales, como aquellas que conciernen el uso de la tierra, la expedición de permisos de edificación, la protección medioambiental y la gestión de recursos naturales. Además, en el informe, se observa carencias significativas en la aplicación de las leyes vigentes y la falta de mecanismos que garantizan la rendición de cuentas y la supervisión en caso de incumplimiento de las normas y los mandatos.

La encuesta relativa al cumplimiento de las resoluciones y promesas formuladas en la XXXI Conferencia Internacional incluía una pregunta sobre la revisión de los marcos jurídicos vigentes, en relación con los componentes sobre reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario contemplados en la resolución 7. Aunque varios Estados disponían de leyes satisfactorias en vigor, otros, como Honduras, señalaron que su proceso de revisión legislativa estaba en curso. En México y Colombia, se ha promulgado recientemente nuevas leyes.

En apoyo del Marco de Sendai, la Federación Internacional, junto al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha elaborado una “lista de verificación sobre derecho y reducción del riesgo de desastre”¹². Se trata de una herramienta práctica para evaluar la idoneidad de la legislación nacional respecto de la reducción del riesgo de desastres. Esta consta de una sucinta lista de diez preguntas fundamentales, consignadas por orden de prioridad, que deben contemplar los legisladores, los funcionarios responsables de la aplicación y el personal de apoyo, para que las leyes contribuyan de forma óptima a la reducción del riesgo de desastres. Abarca tanto la legislación específica sobre gestión del riesgo de desastres como otras leyes y normas sectoriales vitales para el fomento de la seguridad y la capacidad de resistencia y recuperación, el medioambiente, la ordenación de las tierras y la gestión de los recursos naturales. La lista tiene por objetivo 1) facilitar una herramienta de evaluación a fin de orientar el proceso de revisión de las leyes y normas nacionales y locales que pueden propiciar la reducción del riesgo de desastres y 2) brindar orientación para la adaptación de los marcos jurídicos nacionales a las normas internacionales vigentes, en particular, al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

4.3 Barreras regulatorias que impiden el suministro rápido y equitativo de alojamiento provisional y de emergencia a raíz de desastres naturales

En la resolución 7, se aborda, en tercer lugar, las barreras regulatorias que impiden el suministro rápido y equitativo de alojamiento provisional y de emergencia a raíz de desastres naturales. En la XXXI Conferencia Internacional, se observó con preocupación que estas constituyen uno de los mayores obstáculos que enfrentan las organizaciones de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y sus asociados humanitarios para proporcionar alojamiento provisional y de emergencia, a raíz de desastres, a personas cuyas viviendas resultaron dañadas o destruidas y que ello prolonga el sufrimiento de las personas. Aunque todos los países disponen de un marco normativo en las esferas de la vivienda, la ordenación de las tierras, la planificación urbana y los códigos de edificación, la elaboración de tales normativas y procedimientos administrativos suele ser deficiente y no permite afrontar con eficacia las situaciones inherentes a los desastres de inicio repentino. En la resolución, se afirmó la importancia de hallar soluciones prácticas a fin de superar con celeridad los

¹² Lista de verificación sobre derecho y reducción de riesgo de desastre, publicada en marzo de 2015, <https://www.ifrc.org/PageFiles/201226/The%20checklist%20on%20law%20and%20DRR%20SP%20HR3.pdf>

obstáculos para el suministro de alojamiento provisional y de emergencia tras los desastres y se solicitó que los Estados y la comunidad humanitaria redoblaran esfuerzos de forma que se prestara asistencia equitativa en ese ámbito a todas las personas afectadas. Así, se alentó a que los Estados revisaran los marcos normativos y los procedimientos vigentes sobre suministro de alojamiento provisional y de emergencia a raíz de desastres.

Doce Estados informaron sobre adelantos en relación con ese aspecto de la resolución. Entre estos, varios habían promulgado recientemente leyes exhaustivas sobre gestión del riesgo de desastres que incorporaban elementos sobre alojamiento provisional y de emergencia. Otros esperan que la legislación vigente al respecto bastara. Solo cerca del cuarenta por ciento (40%) de las Sociedades Nacionales que respondió a la encuesta sobre la aplicación había entablado un diálogo con el gobierno para examinar las barreras regulatorias en esa esfera.

LOGROS

La Cruz Roja Polaca ha elaborado un detallado y completo estudio sobre varios aspectos del sistema jurídico e institucional con miras a la identificación de eventuales carencias y obstáculos que pueden menoscabar las intervenciones internacionales de socorro en casos de desastre, con inclusión del suministro de alojamiento provisional y de emergencia. Las autoridades públicas acogieron favorablemente el estudio, en vista de que brinda un diagnóstico de la configuración jurídica e institucional vigente, gracias a la elevada calidad de su contenido y a su enfoque pluridimensional.

Durante el periodo objeto de informe, la Federación Internacional, en estrecha cooperación con las Sociedades Nacionales, elaboró dos estudios documentales regionales en América y Asia y el Pacífico. Cada uno abarcó seis países¹³. Estos tenían por finalidad documentar los problemas comunes de índole normativa que inciden en el suministro de alojamiento provisional y de emergencia, a raíz de desastres ocurridos en el plano regional, como base para estudios ulteriores a nivel nacional. Entre 2013 y 2015, se realizó exámenes normativos nacionales en Haití, Nepal, El Salvador y Honduras. En estos, se brinda un análisis profundizado del marco jurídico vigente, así como de su eventual incidencia en la asistencia posterior a las catástrofes, se identifica esferas en las que se registra prácticas idóneas, carencias normativas y eventuales obstáculos y se facilita recomendaciones para subsanar esas deficiencias.

Además, la Federación Internacional colaboró con el Consejo Noruego para los Refugiados y el Relator Especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada para suscitar un diálogo y explicar por qué solo se suele facilitar asistencia en esa esfera a quienes disponen de documentación legal que demuestre su titularidad. En una mesa redonda sobre la seguridad de la tenencia en el alojamiento provisional y de emergencia y la formulación de programas para las personas más vulnerables¹⁴, celebrada en junio de 2013, se reconoció la necesidad de adoptar un enfoque más flexible sobre la seguridad de la tenencia, mediante el reconocimiento de formas de propiedad más diversas, a fin de contar con una base fiable para suministrar alojamiento provisional y de emergencia con más eficacia.

La Federación Internacional elabora una herramienta¹⁵ para evaluar rápidamente los derechos de propiedad y la tenencia de la tierra. Esta puede ayudar a comprender con

¹³ Chile, Cuba, El Salvador, Haití, Honduras, Perú e Indonesia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka y Vietnam.

¹⁴ La mesa redonda fue auspiciada por la Misión Permanente del Reino Unido en Ginebra, financiada por el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico y coorganizada por el Consejo Noruego para los Refugiados y la Federación Internacional. Documentación: Federación Internacional y Consejo Noruego para los Refugiados (2014), "Seguridad de la tenencia en operaciones de alojamiento humanitario", <http://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201406/NRC%20IFRC%20Security%20of%20tenure%20report%20SPANISH.PDF>.

¹⁵ Proyecto en curso que se concluirá a finales de octubre.

celeridad los sistemas de tenencia en situaciones de crisis para orientar a quienes suministran alojamiento provisional y de emergencia y agua, saneamiento y medios de vida. La herramienta facilita la selección más idónea de los beneficiarios y la concepción y ejecución más eficaz de actividades conexas por los expertos, en particular en vista de los distintos regímenes híbridos de tenencia en entornos urbanos. También está en curso la elaboración de los “elementos mínimos” de un proceso de cartografía participativa y comunitaria relativa del uso de la tierra de forma posterior a desastres¹⁶. Esta se basa en las prácticas de numerosos organismos que proporcionan alojamiento provisional y de emergencia –con inclusión de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros asociados– en lugares donde se carece de documentación oficial sobre derechos de uso de la tierra y no se conoce claramente a los titulares de las propiedades y los lugares donde están autorizados a residir. Ese documento tratará de armonizar las modalidades que rigen los ejercicios de cartografía para lograr una fiabilidad y exhaustividad óptimas y aprovechar la experiencia colectiva.

Tanto los Estados como las Sociedades Nacionales informan sobre dificultades y obstáculos. Con frecuencia, se responde que la aplicación de resoluciones es un proceso a largo plazo, en particular, porque se hace frente a estructuras políticas complejas y diversas competencias de amplio alcance en materia de gestión del riesgo de desastres a nivel regional o comunitario, así como a marcos legislativos y normativos que conciernen a diversas dependencias de organismos gubernamentales y normativos, a menudo incorporados en leyes sectoriales específicas. Por lo tanto, la revisión de la legislación y su ulterior adaptación constituyen un proceso sumamente complejo, en el que cabe entablar un diálogo con múltiples interlocutores.

¹⁶ Proyecto en curso que se concluirá a finales de noviembre.