



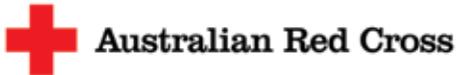
PROHIBIDA SU  
DIFUSIÓN HASTA LAS  
00:01 GMT del  
16 de octubre  
de 2012

# Informe Mundial sobre Desastres

2012

Resumen

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja expresa su gratitud a las organizaciones que figuran a continuación por su respaldo y su sentido de compromiso con la presente publicación.



# Índice

Más de 70 millones de personas son migrantes forzosos _____	2
<b>Capítulo 1</b>	
Migración forzosa: dinámica de los desplazamientos y formas de encauzarla _____	5
Recuadro: Los levantamientos en los países árabes en el período 2010–2012 _____	9
<b>Capítulo 2</b>	
Vulnerabilidad y protección: reducir los riesgos que corren los migrantes forzosos y promover su seguridad _____	11
Recuadro: Adopción ‘expedita’: otra denominación de migración forzosa _____	16
<b>Capítulo 3</b>	
Desplazamientos y salud: los efectos del desplazamiento forzoso en la salud	18
Recuadro: Persecución y migración forzosa en relación con la orientación sexual y la identidad de género _____	22
<b>Capítulo 4</b>	
Migración forzosa en contextos urbanos: reformulación del programa humanitario _____	24
Recuadro: Haití: apoyo a los desplazados mediante la reubicación y el desarrollo comunitario _____	29
<b>Capítulo 5</b>	
Desarrollo y desplazamientos humanos: los perdedores ocultos de un programa olvidado _____	31
Recuadro: La India: la saga de las migraciones forzadas _____	36
<b>Capítulo 6</b>	
¿Quién paga? ¿Quién se beneficia? – Los costos y los efectos de la migración forzosa _____	38
Recuadro: Los ‘nuevos donantes’ cambian el panorama humanitario _____	43
<b>Capítulo 7</b>	
Migración forzosa y desafío humanitario: ejecutar el programa _____	45
Recuadro: Análisis satelitales y desplazamiento forzoso _____	50

# Más de 70 millones de personas son migrantes forzosos

*Es necesario actuar con decisión y visión de futuro para hacer frente a los enormes costos humanos y repercusiones mundiales.*

El número creciente de migrantes forzosos plantea retos considerables para la comunidad humanitaria. Para afrontar esta realidad se requiere una mayor preparación, mejores instrumentos de protección, nuevas herramientas para evaluar la vulnerabilidad y fomentar la capacidad de resistencia y recuperación, una participación comunitaria más eficaz, el fortalecimiento de la capacidad con una perspectiva a más largo plazo y enfoques innovadores para la prestación de asistencia.

Más de setenta millones de personas son migrantes forzosos, es decir, más de uno de cada cien habitantes del mundo se ven desplazados como consecuencia de los conflictos, la agitación política, la violencia y los desastres, pero también por las repercusiones del cambio climático y de proyectos de desarrollo. Esta cifra aumenta sin cesar cada año y la mayor parte de los migrantes forzosos se encuentran en situaciones de desplazamiento prolongado o desposeídos de forma permanente. Las personas desplazadas forzosamente dentro de sus propios países superan con creces el número de refugiados y demás personas que, forzadas por las circunstancias, cruzan una frontera internacional en el mundo. El costo para la comunidad internacional asciende, como mínimo, a 8.000 millones de dólares estadounidenses anuales.

Las cifras por sí solas llaman ostensiblemente la atención. Sin embargo, lo que exige soluciones urgentes y medidas decididas es el costo humano de la migración forzada, a saber, la destrucción de los medios de vida, la agudización de la vulnerabilidad especialmente de mujeres y niños, el desarraigo del país natal y la desvinculación de su historia, las familias divididas, las comunidades desamparadas, y la destrucción de los lazos comunes y de los valores compartidos de la humanidad.

En los últimos 40 años, aproximadamente, se observa una notable ampliación de las medidas de intervención humanitaria ante esta situación. La comunidad internacional ha establecido un marco bastante completo y altamente profesional en el que la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja desempeñan un papel fundamental. Con la adopción de la Política de la Federación Internacional relativa a la migración, en la Asamblea General celebrada en noviembre de 2009, se prestó mayor atención a los problemas humanitarios de los migrantes forzosos que viven al margen de los sistemas sanitarios, sociales y jurídicos convencionales.

No obstante, subsisten grandes desafíos.

En la edición de este año del *Informe Mundial sobre Desastres*, se pretende ampliar y afinar el enfoque en lo que atañe a las causas complejas de la migración forzosa y a las diversas consecuencias y efectos, tanto para las poblaciones afectadas como para los agentes humanitarios.

La compleja naturaleza de los desastres y los conflictos trae aparejada una capacidad sin precedentes para desarraigar a un gran número de personas. En Haití, Japón, Pakistán, Iraq, Libia, África oriental, Malí y ahora en Siria, se ha registrado grandes desplazamientos de población dentro y fuera de las fronteras. El crecimiento demográfico, la rápida urbanización, el aumento de la pobreza y la desigualdad, los sitios peligrosos afectados por la contaminación del medio ambiente, el cambio climático a nivel mundial y las nuevas amenazas tecnológicas son algunos de los factores coadyuvantes que agravan la vulnerabilidad y fomentan los desplazamientos forzosos.

Muchos migrantes forzosos sufren importantes carencias en la protección y son cada vez más vulnerables al quedar excluidos de los instrumentos jurídicos y normativos establecidos. En el presente informe se hace hincapié en nuestro deber imperioso de elaborar instrumentos y políticas responsables que suplan esas carencias.

Las personas desarraigadas de su entorno y reubicadas deben enfrentarse a la adaptación a contextos nuevos o radicalmente transformados, al miedo a la exclusión social, la discriminación y la pérdida de dignidad. La movilización de recursos sociales y culturales para restablecer una vida material y comunitaria adecuada depende en gran medida de la humanidad y la capacidad de resistencia y recuperación de los propios migrantes forzosos. Tienen capacidades importantes que quienes les prestan apoyo deben entender y aprovechar mejor con el fin de brindarles asistencia humanitaria y protección cuando se produce el desplazamiento.

En el informe se destaca las diversas necesidades de los migrantes forzosos en materia de salud, subrayándose la importancia de mejores normas profesionales y de la integración de la atención de salud de las personas desplazadas. Se hace hincapié en la prioridad estratégica y operativa que se debe conceder a la salud reproductiva, mental, materna e infantil.

En el *Informe Mundial sobre Desastres* se pone de relieve el fenómeno de «urbanización» de la migración forzosa. Ciudades, pueblos y zonas periurbanas son los principales destinos de los refugiados, los desplazados internos y las personas afectadas por desastres y conflictos. En consecuencia, los agentes humanitarios deben mantener y mejorar los avances en la elaboración de instrumentos, estrategias y «buenas prácticas» apropiados para las poblaciones desplazadas en zonas urbanas y que correspondan a sus vulnerabilidades.

El desarrollo es una causa importante del desplazamiento forzoso que se suele pasar por alto. Además de los beneficios económicos que se le reconocen, también puede provocar la fragmentación social y el empobrecimiento de ciertos grupos de población. Los agentes humanitarios deben reconocer estos problemas y atenderlos con mayor eficacia.

La migración forzosa conlleva importantes efectos y costos económicos para las poblaciones desplazadas, sus comunidades de origen y de acogida, así como para los agentes humanitarios y los donantes. Los efectos adversos tienden a dominar nuestra forma de pensar. Sin embargo, en este informe se exhorta a que se conceda mayor atención a la evaluación y al análisis de esos costos y efectos con el fin de aportar los elementos necesarios para reducir al mínimo los efectos negativos y aprovechar de manera óptima la contribución social y económica que puede aportar la migración forzosa.

Para mejorar la intervención humanitaria motivada por el desplazamiento forzoso, se debe reforzar los vínculos entre los agentes humanitarios y de desarrollo. Por ejemplo, los agentes humanitarios pueden beneficiarse de la experiencia de los agentes de desarrollo en la utilización de instrumentos de protección social y redes de amparo social para mejorar el apoyo, la protección y la asistencia que prestan a los migrantes forzosos.

Las nuevas tecnologías de la comunicación, la información y de redes sociales pueden contribuir a reconfigurar radicalmente las relaciones entre los agentes humanitarios y los beneficiarios de la asistencia, así como entre los propios migrantes. Tenemos que adaptarnos mejor a las nuevas y numerosas posibilidades y retos prácticos que ofrecen estos adelantos para obtener acceso a las comunidades vulnerables y en situación de riesgo, y trabajar con ellas.

Lamentablemente, la mayoría de los refugiados y los desplazados internos del mundo – y cada vez más de las personas desplazadas a causa de desastres – se ven atrapados en situaciones de crisis que entrañan un desplazamiento prolongado. En el presente informe se propone ideas y medidas drásticas para mejorar sus condiciones y oportunidades socioeconómicas, proteger y mejorar sus derechos, y reducir los riesgos y las vulnerabilidades a largo plazo.

Por último, reconociendo que el cambio climático y los factores ambientales tienden a contribuir al aumento de la cantidad de migrantes forzosos, en el *Informe Mundial sobre Desastres* se exhorta a que integremos nuestros instrumentos y estrategias con el fin de determinar las vulnerabilidades, promover la capacidad de resistencia y recuperación, y asegurar un mejor acceso a la protección de las personas expuestas al riesgo de desplazamiento.

# Migración forzosa: dinámica de los desplazamientos y formas de encauzarla

La migración es un fenómeno creciente que afecta prácticamente a todos los países, ya sea como lugar de origen, tránsito o destino de los migrantes. Muchos migrantes se desplazan voluntariamente, en busca de oportunidades económicas y de estilos de vida diferentes. Otros, se ven obligados a huir de sus hogares debido a los conflictos, la represión o la persecución. Sin embargo, los grandes desencadenantes de los desplazamientos forzados son los desastres, la degradación del medio ambiente, el desarrollo, la pobreza y el mal gobierno. Las personas desplazadas en sus propios países o a través de las fronteras internacionales, convirtiéndose en «migrantes forzados», constituyen el tema principal de la edición 2012 del *Informe Mundial sobre Desastres*.

Más de setenta y dos millones de migrantes forzados se enfrentan a los peligros de tales desplazamientos, como el contrabando y la trata de personas, así como a la explotación y el abuso al llegar a su destino. Afrontan graves problemas humanitarios y de derechos humanos. Sin la protección que les brindan los sistemas de apoyo, a menudo son incapaces de acceder a los servicios básicos de salud, bienestar y educación. Pueden perder los vínculos con sus familias y comunidades, sufrir una importante degradación de su nivel socioeconómico y empobrecerse. La detención o la privación de libertad de los solicitantes de asilo está ampliamente extendida. Han de superar retos tales como las barreras lingüísticas y culturales, la discriminación, la exclusión y la violencia. Las mujeres, los niños y los menores no acompañados están en situación de riesgo.

En noviembre de 2011, en la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se reiteró la preocupación del Movimiento y de los Estados que lo apoyan «ante la situación humanitaria con frecuencia alarmante de los migrantes».

Este capítulo se centra en las formas en que los actores humanitarios y otros organismos abordan la dinámica y las consecuencias de la migración forzosa, dificultada aún más



Los desastres, la violencia y los conflictos pueden obligar a las personas a migrar. Muchas de ellas arriesgan su vida al intentar atravesar el Mediterráneo, como lo hicieron los 110 migrantes a bordo de este bote interceptado por la policía militar italiana. Los voluntarios y los miembros del personal de la Cruz Roja Italiana ofrecen atención médica e intentan prodigar consuelo a los pasajeros.

© Giovanni Zambello, Federación Internacional.

por las limitaciones de los marcos jurídicos y normativos existentes para ocuparse adecuadamente de las nuevas categorías de migrantes forzosos vulnerables.

La migración y la migración forzada son objeto de creciente atención y preocupación internacional. La mayoría de las personas se desplaza voluntariamente; se calcula que hay actualmente 214 millones de migrantes internacionales y 740 millones de migrantes internos. Estas cifras denotan significativo aumento en los últimos cincuenta años. El presente informe se centra en aquellas personas que se han visto forzadas a dejar sus hogares por causas ajenas a su voluntad. De ellas, apenas unos quince millones son consideradas refugiados por las Naciones Unidas.

Cerca de un millón más son solicitantes de asilo en espera de que se determine su condición jurídica. Alrededor de 26,4 millones son desplazados internos a causa de conflictos; quince millones, por riesgos y desastres; y otros quince millones, debido a las consecuencias de proyectos de desarrollo.

Los países de ingresos medianos y bajos acogen un número desproporcionadamente elevado de refugiados. Las personas huyen de los países acosados por los conflictos y de los Estados fallidos, para volver a caer en situaciones casi tan inestables como las anteriores: los afganos en Pakistán, los iraquíes en Siria y los somalíes en Yemen. Afganistán, Iraq y Somalia representan también el cincuenta por ciento de los casos de refugiados de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, mientras que Colombia, la República Democrática del Congo, Somalia y Sudán representan casi el sesenta por ciento de los desplazados internos a los que presta asistencia.

Son muchos los factores que llevan a la migración; los conflictos, las persecuciones y los abusos contra los derechos humanos no son los únicos factores que generan la condición de «refugiado». Los desastres, la inseguridad alimentaria, los factores ambientales, los accidentes nucleares e industriales, y las consecuencias de proyectos de desarrollo como las represas y las infraestructuras urbanas suscitan un número mucho más elevado de personas en esa situación. Quienes se ven desplazados por la fuerza de las circunstancias dentro de sus propios países superan con creces el número de personas que cruzan las fronteras internacionales.

La determinación de quiénes son migrantes «voluntarios» y quiénes migrantes «forzosos» se ha vuelto mucho más difícil y las designaciones son mucho menos nítidas que en el pasado; actualmente se utiliza la expresión «migración mixta».

La migración forzada ha aumentado en los últimos decenios y probablemente seguirá esa tendencia en el futuro. Los conflictos civiles existentes en muchos países dan lugar a inestabilidad, movimientos separatistas, nuevas naciones y economías dirigidas por caudillos. La limpieza étnica y el genocidio generaron millones de refugiados y de desplazamientos en Ruanda y en Bosnia y Herzegovina, por ejemplo.

Las zonas urbanas son objeto de creciente interés, ya que las personas y las comunidades buscan la seguridad que les brinda la compañía de los residentes urbanos de su mismo grupo étnico o confesión religiosa (véase el capítulo 4).

Para afrontar los efectos negativos de la migración se necesita ingente asistencia humanitaria, especialmente cuando las personas huyen a países cuyos recursos son limitados. Los efectos más positivos tienden a manifestarse a largo plazo, cuando los refugiados o los desplazados internos encuentran nuevos medios de vida y contribuyen a la economía de los lugares de acogida (véase el capítulo 6).

Es necesario actuar con cautela al tratar de determinar las causas de la migración forzosa. Existen múltiples factores desencadenantes, a saber:

- persecución, tortura y otras violaciones de los derechos humanos;
- situaciones de conflicto armado;
- inestabilidad política, gobiernos débiles y represión estatal;
- violencia indiscriminada o asociada a la delincuencia;
- amenazas y desastres naturales;
- crisis ambientales causadas por actividades humanas;
- cambio climático y ambiental (capítulo 7).

Las amenazas naturales, las situaciones de conflicto y la inseguridad dan lugar a desplazamientos súbitos, a menudo internos, pero también a través de las fronteras de los países, que pueden definirse como migración forzosa. En cambio, los desplazamientos forzados provocados por situaciones de evolución lenta – inseguridad alimentaria, violencia, sequías y elevación del nivel del mar – plantean nuevos retos humanitarios. Los desplazamientos desde Malí y Mauritania superan las 300.000 personas en lo que va de año, como resultado de la intensificación de la sequía en el Sahel y agudizada, además, en el caso de Malí, por el conflicto.

Un número cada vez menor de migrantes forzados obtiene permiso de entrada a otro país; los demás, viajan de manera «irregular». A medida que las causas y la complejidad de la migración forzosa se han intensificado hasta desbordar ampliamente las vías legales de admisión en otros países, también lo han hecho las actividades de contrabando y trata de personas en las que caen presa los migrantes.

Los marcos establecidos por las organizaciones intergubernamentales suelen ser complementarios, pero dan lugar a prioridades distintas, como distintas son también las entidades que dirigen la prestación de apoyo a los migrantes forzados en función del contexto.

En primer lugar, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados dirige las intervenciones jurídicas y normativas mediante un enfoque basado en el estatuto y los derechos para asegurar la protección y prestar asistencia a las personas

que tengan fundados temores de sufrir persecución, conforme se establece en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en el Protocolo de 1967. La protección y el principio de no devolución, es decir, el rechazo de la repatriación forzada, constituyen la esencia de esta Convención.

Las organizaciones humanitarias han invocado instrumentos más generales basados en los derechos humanos, que procuran garantizar que todas las personas, incluidos los migrantes forzosos, gocen de los derechos fundamentales. La doctrina de la «responsabilidad de proteger», impulsada por crisis como las de Bosnia y Herzegovina y Ruanda en el decenio de 1990, fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2005 (véase el capítulo 2).

El enfoque basado en los derechos ha resultado más eficaz en el caso de los desplazados internos. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, aprobados en 1998, conceden derechos a los desplazados internos antes, durante y después del desplazamiento. Si bien esos principios no tienen fuerza de norma jurídica internacional, algunos gobiernos los han adoptado.

La «fortaleza europea» representa el giro restrictivo adoptado por muchos países de altos ingresos en los dos últimos decenios, que se ha reforzado después del 11 de septiembre de 2001. La mayoría de los migrantes forzosos no se ajusta a la definición jurídica de refugiado, y en su desesperación, recurren cada vez más a cauces ilícitos de ingreso en el país.

La «protección provisional» está ganando terreno, sobre todo cuando no hay perspectivas claras de retorno. Los países nórdicos han tomado la iniciativa, principalmente en el contexto del desplazamiento por causas ambientales. Esta práctica ayudó a las personas que huyeron de los levantamientos en países árabes, pero que no eran refugiados.

El segundo medio para hacer frente a la migración forzada se articula en torno a los preceptos de los agentes humanitarios. Entre los principales defensores de este enfoque figura el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, con sus funciones y principios humanitarios. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados asume la principal función estratégica y de coordinación en la prestación de asistencia humanitaria.

Uno de los preceptos consiste en abordar las vulnerabilidades socioeconómicas específicas de los migrantes forzosos que se derivan de su desarraigo. En general, las personas más vulnerables se encuentran con anterioridad en situaciones económicas y sociales muy difíciles.

Otro precepto se basa en la acción humanitaria: la mejor forma de proceder para limitar las consecuencias humanitarias del desplazamiento estriba en desplegar

esfuerzos para ayudar a que las personas se adapten a los riesgos de acontecimientos que conducen a la migración forzada. A este respecto, la reducción del riesgo de desastres reviste particular importancia.

El tercer enfoque en materia de migración forzada se basa en las perspectivas operativas que cabe abordar mediante diferentes mecanismos que varían, por ejemplo, en función de la duración o la fase del desplazamiento. Algunas de las causas examinadas precedentemente dan lugar a situaciones de crisis prolongadas, mientras que otras ocasionan desplazamientos temporales.

La comunidad internacional ha planificado, en casos excepcionales, la evacuación de grandes grupos de personas vulnerables, como la evacuación humanitaria que tuvo lugar en Kosovo, en 1998.

En conclusión, la migración forzada es compleja y se relaciona con causas económicas, políticas, ambientales y sociales que no admiten soluciones fáciles. Para muchos, la prevención del desplazamiento sin abordar los factores subyacentes que desencadenan estos movimientos tendría efectos catastróficos.

La formulación de medidas adecuadas para afrontar la migración forzada es un reto para todos los países. Es una cuestión complicada debido a las causas que obligan a las personas a migrar y a la escasez de legislaciones, normas y políticas nacionales e internacionales. Con frecuencia, los gobiernos consideran que deben encontrar un equilibrio entre las preocupaciones humanitarias de las personas desarraigadas y las preocupaciones sobre la seguridad y las necesidades de sus propias poblaciones. La complejidad de la migración forzada hace que, para los Estados, sea aún más difícil determinar qué migrantes requieren asistencia y protección. Sin embargo, la alternativa – no hacer distinciones para los migrantes forzados – violaría principios humanitarios.

## Los levantamientos en los países árabes en el período 2010–2012

Uno de los efectos de los levantamientos en los países árabes al que no se ha prestado la atención debida reside en su incidencia en la dinámica migratoria.

La agitación política y la campaña militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Libia provocaron flujos migratorios a gran escala que pusieron de manifiesto las

deficiencias en el sistema humanitario internacional. Tres cuestiones fundamentales quedaron patentes: la protección y los derechos de los migrantes y refugiados que se ven atrapados en situaciones de crisis; la función de los agentes estatales y los organismos internacionales; y los efectos de la gestión de la migración en la dinámica más amplia de las sociedades.

Tres grupos de migrantes se han visto particularmente afectados por los levantamientos. En primer lugar, los nacionales de terceros países que trabajaban en los países afectados. Unos 800.000 trabajadores migrantes huyeron de Libia a Túnez y Egipto en poco tiempo, lo que puso de relieve la incertidumbre en torno a la situación jurídica de los trabajadores migrantes que posteriormente son desplazados y respecto de los cuales no existe responsabilidad institucional clara.

El segundo grupo de migrantes afectados son las poblaciones de refugiados residentes en los distintos países. Su protección durante y después de los levantamientos también merece especial atención, en particular, la situación de más de un millón de refugiados iraquíes que viven en Siria desde 2006 y que corren el riesgo de convertirse en víctimas de ambas partes del conflicto. Las primeras evaluaciones de la situación de la numerosa población de refugiados de Egipto también resaltan el deterioro del entorno de la protección.

Por último, la comunidad internacional debe seguir de cerca la situación de los desplazados internos en Siria y Libia, y asegurar su protección.

Los cientos de miles de trabajadores migrantes africanos y asiáticos abandonados a su suerte en Libia durante la guerra civil revelaron repentinamente al público mundial la

magnitud de la migración internacional. En total, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) registró trabajadores migrantes de más de 120 países que cruzaron las fronteras con Egipto y Túnez.

Pero las migraciones recientes no son un mero efecto colateral. La interrelación entre la disminución de oportunidades para la migración del norte de África a los países de la Unión Europea, el descontento de la juventud árabe marginada y la ola de disturbios sociales merece una mayor consideración.

La amenaza de un «tsunami humano» de migrantes hacia la costa norte del Mediterráneo se instaló en la percepción pública y en la política de los Estados miembros de la Unión Europea, pese a que ese éxodo nunca se materializó.

La reacción de la Unión Europea también puso de manifiesto la tensión entre las dimensiones interna y externa de la gestión pública de la migración. La Unión Europea pretende ofrecer un enfoque centrado en cuatro pilares: facilitar la migración regular, reducir la migración irregular y la trata de personas, fomentar al máximo el desarrollo, promover la protección internacional y mejorar el asilo. Sin embargo, permanece atascada en la lógica de la seguridad en la que el control es primordial.

*Los autores del capítulo 1 son Susan F. Martin, profesora de la cátedra Herzberg de Migración Internacional y directora del Instituto para el Estudio de la Migración Internacional, Universidad de Georgetown, Washington D.C., y Roger Zetter, profesor emérito de Estudios sobre los Refugiados, Universidad de Oxford. El texto del recuadro fue redactado por Nando Sigona, investigador principal, Centro de Estudios sobre los Refugiados, Universidad de Oxford.*

# Vulnerabilidad y protección: reducir los riesgos que corren los migrantes forzados y promover su seguridad

La migración forzada es una fuente importante de vulnerabilidad y una gran amenaza para la protección. Las situaciones de violencia y conflictos cada vez más complejas e imprevisibles agudizan la vulnerabilidad y disminuyen el alcance de la protección. Al mismo tiempo, las normas que limitan la migración van en aumento en el mundo entero, y los migrantes forzados tienen un ámbito de protección más reducido.

En este capítulo se expone el tema de la vulnerabilidad en los desplazamientos y sus causas fundamentales, y se debate de qué forma las personas encuentran protección. Se examina las lagunas en los marcos de las políticas y las dificultades para mejorar la protección.

Si bien entre los actores humanitarios no existe una definición de vulnerabilidad convenida a nivel mundial, hay consenso en cuanto a los principios generales, esto es: la capacidad de las personas, las comunidades o las sociedades para prever desastres, superarlos y recuperarse posteriormente.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el CICR y las Sociedades Nacionales han definido, en general, su papel en esta esfera en función de la vulnerabilidad de la población migrante en lugar de establecer la distinción entre los distintos motivos que llevan a la migración. El ámbito de aplicación de la labor del Movimiento abarca la asistencia humanitaria, el contacto entre familiares, la protección, la sensibilización y los vínculos comunitarios.

En la edición 2011 del *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, elaborado por el Banco Mundial, se lee que las guerras han disminuido en los últimos 25 años y que existe



Los desplazamientos ocasionados por desastres o conflictos a menudo socavan la seguridad, la dignidad y la integridad de los migrantes y pueden agudizar su condición de vulnerabilidad. Las Sociedades Nacionales brindaron agua salubre y atención de salud de emergencia a estas mujeres pakistaníes, desplazadas como consecuencia de las inundaciones provocadas por el monzón, con el fin de ayudarlas a fortalecer su capacidad de resistencia y recuperación.

© Olivier Matthys, Federación Internacional, Media Luna Roja de Pakistán.

un 25% menos de muertes resultantes de guerras civiles comparado con el decenio de 1980, pero la violencia y los conflictos siguen afectando a una de cada cuatro personas del planeta. Estas personas corren el riesgo de verse atrapadas en zonas de conflicto, con normas que limitan cada vez más la migración y un ámbito de protección más reducido.

Estas repercusiones en las intervenciones de los organismos humanitarios ante la vulnerabilidad tienen dos vertientes. En primer lugar, en la mayor parte de las situaciones actuales, la violencia puede estallar de improviso y desencadenarse por múltiples razones, lo que se traduce en una enorme incertidumbre; son estas condiciones, y no la guerra o la paz, las que generan elevados grados de vulnerabilidad.

Los cambios en las clases de vulnerabilidad a la que se exponen de forma obligada las personas desplazadas son también profundos. Las *penurias* ocasionadas por la guerra, y no solo los ataques directos, crean vulnerabilidad.

Las personas se ven obligadas a huir a zonas en donde tienen limitadas posibilidades de acceder a los mercados, a las instituciones y a la sociedad civil. La vulnerabilidad puede ser igual de acentuada cuando se restringen los movimientos debido a toques de queda, controles de carretera, fronteras cerradas, o a la obligación de regresar a zonas inseguras, como sucede por ejemplo en Somalia.

Las características en constante cambio de los desastres hacen necesaria la reconsideración de la vulnerabilidad. Un ejemplo es la creciente vulnerabilidad debida al cambio climático. Otros problemas de evolución lenta, como la escasez de agua, la inseguridad alimentaria, la crisis económica mundial y los entornos urbanos que no ofrecen condiciones mínimas de vida son menos llamativos.

A medida que crecen los centros urbanos en el mundo, la vulnerabilidad se traslada con mayor acuidad a las ciudades en las que hoy, en proporción, viven más personas. Además, actualmente, la mayoría de los refugiados y de los desplazados internos se establecen en zonas urbanas.

A partir de estos ejemplos cabe extraer dos conclusiones. Primera, la vulnerabilidad tiene múltiples aspectos y es dinámica. Cada vez más, las poblaciones están expuestas a una gran variedad de esferas de vulnerabilidad, entre otros, con respecto a los medios de vida, la salud, el estado nutricional, las condiciones ambientales y de alojamiento. Segunda, en casi todas las situaciones en las que las personas sufren vulnerabilidad, también se ven expuestas a importantes vacíos en materia de protección.

La protección es una responsabilidad reconocida de los Estados. Cuando éstos no pueden asumirla, el derecho internacional, en particular el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de los refugiados, prevé medidas de protección aplicadas por otros agentes.

Si bien el derecho internacional hace referencia a la protección, no la define. En el periodo posterior a los horribles acontecimientos en Ruanda y Bosnia y Herzegovina, se reincorporó con firmeza la cuestión de la protección en el programa internacional. No obstante, transcurridos más de sesenta años desde la redacción de los Convenios de Ginebra, la protección es aún inadecuada.

En las actuales circunstancias, la protección de los civiles y la migración forzosa guardan dos tipos de interrelación. En primer lugar, los conflictos violentos han adoptado nuevas modalidades. Los Estados, a los que incumbe la obligación jurídica de ofrecer protección, ya sea, no están dispuestos a hacerlo o no pueden hacerlo. Los sectores armados no estatales son, con cada vez más frecuencia, los autores de actos de violencia y de conflictos que provocan la migración forzosa.

En el caso de Libia, el propósito de la operación militar de la OTAN era proteger a los civiles y, no obstante, no se pudo evitar el desplazamiento en gran escala de la población. Por el contrario, en el caso de Siria, los actores internacionales todavía no han proporcionado protección alguna pese a que las tropas gubernamentales han matado a muchos más civiles y la cifra de refugiados aumenta rápidamente.

En segundo lugar, aunque determinadas categorías de migrantes forzosos, en particular los refugiados, gozan de un régimen de protección especial, aumenta la preocupación por las personas que huyen de situaciones distintas, a saber: la violencia que se da dentro de la comunidad y la violencia de las bandas, los desastres, la usurpación de tierras y el reasentamiento relacionado con el desarrollo.

Ha surgido un nuevo tipo de concepto humanitario que sostiene que los actores humanitarios, además de ocuparse de las necesidades cotidianas, deben también atender a las causas de la vulnerabilidad, en particular de la violencia.

Un enfoque basado en los derechos impulsó iniciativas encaminadas a reafirmar los compromisos internacionales con la protección de las personas civiles y es objeto de particular interés en las deliberaciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, celebrada en 2005, se aprobó la norma de la ‘responsabilidad de proteger’.

En situaciones que no están suficientemente contempladas en los marcos jurídicos y normativos, se puede aplicar medidas de protección complementarias o adicionales acogiéndose a una diversidad de convenios internacionales.

Además, cada vez aumenta el interés internacional en la práctica de brindar protección provisional, figura a la que se recurrió para proporcionar un refugio seguro a hondureños y nicaragüenses tras el paso del huracán Mitch, en 1998.

Si bien los mandatos de protección jurídicos recaen en algunos organismos, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el CICR, otras organizaciones humanitarias incorporan ahora la protección en sus intervenciones relacionadas con la migración forzosa y otras situaciones de emergencia humanitaria. La Federación Internacional ha centrado sus actividades en estos problemas y un acontecimiento importante fue la aprobación, en 2011, de los principios de protección contemplados en las normas del Proyecto Esfera.

No incumbe realmente a las organizaciones no gubernamentales proteger a las personas de la violencia o de los conflictos, pero pueden mejorar la protección a través de medidas que eliminen o disminuyan la *amenaza* de la violencia y los conflictos. Algunos ejemplos de este enfoque son el fomento de la responsabilidad a nivel comunitario, la concienciación sobre cuestiones de género, las actividades de sensibilización dirigidas a policías y militares, y la puesta en marcha de lo que Oxfam denomina «programación segura», velando por que la ayuda no incida de forma negativa en la «dinámica del conflicto».

La salida de una zona en guerra constituye, a menudo, uno de los mecanismos de protección más eficaces. Se busca refugio en lugares en los que sea posible encontrar ayuda y seguridad, proporcionadas por familiares, las autoridades del país o los organismos humanitarios. De forma paradójica, la migración puede promover la autonomía de las personas, incluso si es impuesta por las circunstancias. Conviene realizar también un análisis crítico de la labor humanitaria con enfoque en el ‘derecho de permanencia’.

La migración en zonas sujetas a conflictos violentos o desastres naturales a menudo conlleva elevados riesgos y el desplazamiento puede tener consecuencias perjudiciales. Entre los riesgos cabe citar los desplazamientos reiterados de mujeres y familias que debilitan las redes sociales de protección, los enfrentamientos por obtener recursos escasos, la pérdida de documentos de identidad, y el regreso a los hogares bajo circunstancias que distan de ser las más favorables.

Conforme al modelo del CICR, el apoyo a la autoprotección de la comunidad se puede articular en los tres niveles de intervención siguientes:

- ‘acción reactiva’ para prevenir los abusos o aliviar sus efectos;
- ‘acción correctiva’ para restablecer la dignidad de las personas después de que se han cometido los abusos;
- ‘contribuir a crear un entorno respetuoso del derecho’ para alentar a las autoridades a respetar los derechos de las personas.

La medida de protección fundamental en relación con la migración forzosa es la prevención, pero es también la más difícil. No resulta fácil ayudar a los gobiernos a proteger a su propio pueblo al mismo tiempo que se reduce la exposición de la

población a los peligros. En última instancia, el éxito depende de la voluntad política de las partes que intervienen en el conflicto. La adopción de medidas a escala internacional para prevenir atrocidades es sumamente difícil. Si bien los conflictos violentos suelen intensificarse de forma gradual, solo es posible abordarlos cuando llegan a un grado de crueldad de gran alcance.

Un segundo aspecto reside en saber si conviene aplicar un enfoque categórico. En otras palabras, cabe tener en cuenta las necesidades en materia de protección de la población afectada en su totalidad, o se debe centrar la atención en atenuar la vulnerabilidad de categorías predeterminadas de personas. Se debe basar el enfoque en la condición de las personas, en sus derechos o en sus necesidades.

Las estrategias de protección comunitarias no siempre están desprovistas de repercusiones perjudiciales: las estrategias impulsadas en un conflicto pueden convertirse en problemas en periodos de paz. La autoprotección depende, en ciertas ocasiones, de la colaboración con los actores que participan en el conflicto.

El segundo capítulo termina con la formulación de tres recomendaciones prácticas destinadas a gobiernos, organizaciones humanitarias y donantes.

Primero, abordar la reducción del ámbito de protección. Es urgente sensibilizar y actuar para resolver el problema de la reducción del ámbito de protección en vista de que un creciente número de personas está atrapado en crisis crónicas, guerras interminables, situaciones de vulnerabilidad en entornos urbanos o problemas relativos a medios de vida provocados por condiciones medioambientales.

Segundo, combinar la protección con los medios de vida. Es posible determinar la asistencia que se prestará sobre la base de la evaluación en lugar de designar distintas categorías de personas vulnerables. Si bien algunas organizaciones humanitarias ya proceden así, uno de los mayores desafíos en la labor de protección reside en lograr que las personas puedan volver a acceder a las instituciones y a posibilidades de medios de sustento.

Tercero, adaptar el modelo de protección del CICR y conseguir que la creación de un entorno respetuoso del derecho sobrepase la esfera nacional y abarque a todos los agentes que proporcionan protección a escala local, regional, nacional e internacional, desde los ancianos del clan hasta los gobiernos de los países de acogida, habida cuenta de la reducción del ámbito de protección y la creciente vulnerabilidad de los migrantes forzosos.

## Adopción 'expedita': otra denominación de migración forzosa

En el periodo posterior a casi toda crisis humanitaria o desastre importante ocurridos a partir de la guerra de Vietnam y su famoso «puente aéreo» de niños con destino a los Estados Unidos y Europa, surgen iniciativas para llevar a los niños a otros países y, a menudo, darlos en adopción allí. La lista es larga, como el conflicto armado que tuvo lugar en Bosnia y Herzegovina (1992), el genocidio en Ruanda (1994), el tsunami en el océano Índico (2004) y el terremoto en Haití (2010).

Mientras muchas personas manifestaban interés en adoptar niños afectados por el tsunami y se discutían planes para sacar a niños en avión de Aceh en especial, tanto la comunidad internacional como las autoridades del país respetaron el principio de que «se deberá priorizar los esfuerzos por reunificar al niño con sus padres o con los miembros de su familia» y «se deberá evitar los intentos prematuros e irregulares de organizar la adopción de ese niño en el extranjero».

Con optimismo se pensó que existía una aceptación general de la observancia de un enfoque de esta índole. Lamentablemente, la

operación emprendida a raíz del terremoto de Haití, en 2010, demostró cuán frágil era el consenso que aparentemente se había alcanzado.

En la época del terremoto se efectuaron numerosas adopciones internacionales en Haití, con más de mil niños adoptados en el extranjero en cada uno de los dos años precedentes, principalmente en Canadá, los Estados Unidos y Francia. Se reconoció ampliamente que el procedimiento de adopción carecía totalmente de las garantías necesarias, y numerosos países han dejado hace tiempo de tramitar adopciones de niños procedentes de Haití. Pese a ello, en vista de que el procedimiento podría llevar hasta dos años, unos dos mil niños podrían sencillamente ser identificados como «aptos para adopción» o ser adoptados legalmente a la espera de obtener los documentos para viajar. Ese era el panorama en enero de 2010.

La gran mayoría de los niños adoptados en el extranjero no eran huérfanos ni habían sido abandonados, sino que los habían dejado en una casa cuna y, a menudo, se engañó a los

padres para que aceptaran darlos en adopción. No se puede afirmar que esos niños necesitaran ser adoptados o que sus padres los dieran realmente en adopción.

En ese contexto, varios gobiernos presionaron de inmediato a las autoridades haitianas abrumadas por la situación para que aceleraran la entrega de los niños en los casos en que ya había una sentencia de adopción. Pero, a los siete días de ocurrido el desastre, los Estados Unidos de América anunciaron que su *Humanitarian Parole Program*, en virtud del cual finalmente se trasladaron 1.200 niños a ese país, abarcaría también a niños para los que se hubiera establecido una correlación con las personas que deseaban adoptar (acelerando así las adopciones sin pasar por los procesos jurídicos usuales). Alemania, Bélgica, Canadá, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Suiza hicieron lo propio.

En total, más de 2.300 niños fueron trasladados al extranjero hasta el final del año, la mayoría con permisos especiales. Tras la dolorosa experiencia del terremoto, esos niños fueron sometidos al trauma de una migración forzosa a lugares totalmente desconocidos, que se puso en marcha de forma rápida, sin necesidad, y sin tener a su lado a ningún familiar o persona conocida que les prodigaba cuidado.

En tales situaciones, la responsabilidad de velar por la protección recae en la comunidad internacional y, en particular, en las autoridades del país de destino.

Si bien, el traslado acelerado pudiera atender al interés superior del niño cuando existe una sentencia de adopción, se debería adoptar una decisión en función de cada caso y no proceder nunca sin que el niño se haya recuperado del trauma inicial en un entorno familiar.

*El autor del capítulo 2 es Roger Zetter, profesor emérito del Centro de Estudios sobre Refugiados, Universidad de Oxford, con la colaboración de Cindy Horst, investigadora principal, Instituto de Investigación por la Paz, Oslo (PRIO). El autor del recuadro es Nigel Cantwell, consultor en Ginebra.*

# Desplazamientos y salud: los efectos del desplazamiento forzoso en la salud

La buena salud depende de los recursos disponibles en el medio ambiente, del control de las amenazas de enfermedades y de la coordinación de los servicios de atención preventiva y curativa. El desplazamiento forzado plantea problemas, que pueden durar años, con respecto a cada uno de estos elementos.

Después de los desastres repentinos, los problemas de salud inmediatos suelen estar relacionados con los alimentos, el agua, el saneamiento y el alojamiento. El tsunami ocurrido en marzo de 2011, en Japón, las inundaciones y los deslizamientos de tierra que afectaron Filipinas tras la tormenta tropical Washi, en diciembre de 2011, y los tornados registrados en el estado de Kentucky (Estados Unidos de América), en marzo de 2012, provocaron graves problemas de salud.



Estas perturbaciones, ya de por sí problemáticas, conllevan amenazas aún más graves cuando se combinan con las vulnerabilidades predominantes en una población. Por ejemplo, los agudos problemas planteados por el terremoto en Haití, incluido un alto número de lesiones por aplastamiento, se vieron agravados por las deficiencias crónicas del sistema de salud. La crisis

en Somalia refleja la interacción de los problemas de salud graves con la escasez de agua y alimentos, la desnutrición crónica, la debilidad del gobierno y la violencia política.

Esta combinación de amenazas graves y crónicas para la salud puede conllevar tasas de mortalidad extraordinariamente elevadas en poblaciones de refugiados y desplazados. Se conviene, en general, en que una emergencia de salud se define por una tasa de mortalidad de más de tres muertes por cada mil habitantes al mes, tasa que se superó en el decenio de 1990 entre las poblaciones desplazadas, por ejemplo, en Angola, Bhután, Bosnia, Burundi, Iraq, Mozambique, Ruanda, Somalia y Sudán.

Para muchos migrantes forzosos, el desplazamiento suele suponer la vida en campamentos organizados para refugiados o desplazados internos. Esto facilita el seguimiento de la

Los desplazamientos forzosos exacerbaban las vulnerabilidades sanitarias de los migrantes, tanto a corto plazo como, con frecuencia, a largo plazo. Este niño refugiado, recién llegado de Côte d'Ivoire, padece una enfermedad cutánea. La Cruz Roja y la Media Luna Roja lo referirán para que reciba tratamiento.

© Benoit Matsha-Carpentier, Federación Internacional.

mortalidad y la morbilidad, la vigilancia de los brotes de enfermedades transmisibles y la rápida atención en estos casos. Estas medidas contribuyen a reducir el número de muertes hasta un 75 por ciento en seis meses.

Sin embargo, las condiciones de los campamentos también entrañan importantes problemas de salud pública. Las condiciones de hacinamiento favorecen la transmisión rápida de enfermedades como el cólera y la hepatitis E, relacionadas con el escaso acceso a fuentes de agua y con el saneamiento.

Los conflictos y los desastres, en general, contribuyen a la erosión de las estructuras relativas al comportamiento sexual; así, las prácticas sexuales que conllevan riesgo y las relaciones sexuales a cambio de favores en estos entornos constituyen amenazas para la salud. Las condiciones de vida en los campamentos menoscaban las normas culturales, las convenciones sociales y la estructura de gobierno de la comunidad.

La gestión del riesgo de VIH y SIDA y de otras enfermedades de transmisión sexual es motivo de especial preocupación en los campamentos. Sin embargo, también adquiere importancia la violencia sexual y de género, especialmente en lo que respecta al riesgo de violación u otro tipo de abusos sexuales por parte de grupos armados.

Hay cada vez más pruebas de los altos niveles de violencia de género en los campamentos. En un estudio realizado en campamentos de desplazados en el norte de Uganda se comprobó que las mujeres corren un riesgo diez veces mayor de sufrir una agresión violenta por parte de sus maridos que por parte de un desconocido. La razón de esta situación no está clara, pero se ha observado con frecuencia la pérdida de la función y la autoridad tradicionales del hombre.

En los campamentos o en los asentamientos integrados de desplazados internos o refugiados, las consecuencias sanitarias de los desplazamientos no obedecen tanto a los riesgos específicos asociados con la migración cuanto a las deficiencias de los sistemas de salud. Salvo en el período inmediatamente posterior a un desastre de gran envergadura en que se presentan riesgos específicos para la salud, la mayoría de las poblaciones desplazadas padecen los mismos problemas de salud que las poblaciones no desplazadas, solo que en mayor número. Incluso en casos de conflicto, la mortalidad más que reflejar las muertes causadas por acciones militares refleja una agravación del riesgo que plantean las pautas vigentes en materia de enfermedades.

Con la migración forzada, las deficiencias de los sistemas de salud pública se vuelven crónicas, y estos se ven aún más debilitados por los problemas de logística y suministros de medicamentos, y la pérdida de personal. Los migrantes forzosos son especialmente vulnerables a esos trastornos y a los problemas que afectan a la infraestructura de salud pública y la coordinación de esos sistemas. Los servicios de salud materna y reproductiva son particularmente vulnerables a esas alteraciones.

La continuidad de la atención de salud es otro de los grandes retos asociados a las interrupciones en el acceso de los migrantes forzosos a los sistemas de salud. En el caso de la tuberculosis, por ejemplo, el desplazamiento puede dar lugar a la interrupción de los seis meses de «tratamiento breve bajo observación directa». Los desplazados internos que reciben tratamiento antirretrovírico para la infección por el VIH sufren problemas similares.

La continuidad de la atención de salud entre las poblaciones desplazadas es también crucial en el caso de las personas aquejadas de problemas de salud mental graves y persistentes.

Estas cuestiones revisten acuciante importancia después de las emergencias agudas y los grandes desplazamientos de población pero siguen afectando a las poblaciones desplazadas en situaciones más prolongadas, y conllevan consecuencias para los países de asilo o de reasentamiento. A este respecto, la preocupación gira menos en torno al riesgo de enfermedad o a las deficiencias en los sistemas de salud, que en lograr un mayor acceso a esos servicios que se ve obstaculizado por barreras jurídicas, económicas o culturales.

Estas cuestiones se manifiestan de manera diferente en el contexto del desplazamiento prolongado y del reasentamiento permanente.

En el primer caso, por ejemplo, para los iraquíes que se encuentran en Jordania, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se encarga de garantizar el acceso de los refugiados a los servicios de salud a través de dispensarios especializados o mediante el apoyo a la asistencia que presta el Estado de acogida. Con frecuencia, el acceso está muy restringido; sin embargo, una minoría de refugiados recibe ese apoyo. En tales contextos, el trabajo de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales reviste vital importancia. En Jordania, la Federación Internacional y la Media Luna Roja de Jordania han facilitado el acceso a la atención sanitaria a los refugiados no registrados mediante un plan de transferencias monetarias en el que participan proveedores locales de servicios de salud.

Por el contrario, en los países de reasentamiento, las barreras que dificultan el acceso de los refugiados a la atención de salud pueden ser más sutiles. En los Estados Unidos de América, pueden inscribirse en un servicio de atención de salud – dentro del plazo de sesenta días después de su llegada – los refugiados cuyo reasentamiento se funda en una solicitud aprobada en un país de asentamiento temporal. A pesar de satisfacer los requisitos para beneficiarse de los servicios de salud *Medicaid*, los refugiados no los aprovechan plenamente ya que existen importantes barreras que dificultan el acceso a la atención de salud, a menudo relacionadas con el idioma y la comunicación.

La atención de salud en situaciones de desastres y emergencias complejas ha avanzado considerablemente en los últimos años. La vigilancia y la epidemiología han

desempeñado una función fundamental, documentando el riesgo de enfermedades de las poblaciones desplazadas, los factores asociados a ese riesgo y los medios eficaces de control. El sarampión, que planteaba significativa amenaza para los refugiados, está ahora bien controlado ya que se vacuna sistemáticamente a los niños mayores de seis meses en cuanto llegan a un campamento. La gestión de la salud de las poblaciones desplazadas se ha codificado en el *Manual del Proyecto Esfera*.

La profesionalización no sólo exige la evaluación y la codificación de las intervenciones eficaces, sino también la armonización de normas y principios, y se caracteriza también por una mejor coordinación. En el ámbito humanitario se ha registrado una importante inversión en la esfera de la salud durante el último decenio. El sistema de grupos temáticos ha aportado beneficios para el sector de la salud, con el grupo de salud mundial que proporciona orientación técnica, capacitación y coordinación. La práctica sobre el terreno presenta variaciones; sin embargo, se ha reconocido que la intervención motivada por el terremoto que asoló Haití en 2010 fue inadecuada.

Los campamentos pueden obedecer a fines políticos y pragmáticos, pero gran parte de la vida del campamento es nociva desde la perspectiva sanitaria.

La integración de las necesidades de salud de los migrantes forzosos en los planes nacionales se debería realizar no sólo en los países de asentamiento temporal o prolongado, sino también en aquellos de asentamiento permanente. Con frecuencia, en los países de reasentamiento existen numerosas barreras para el acceso efectivo a los servicios de salud, algunas de ellas arraigadas en las prácticas socioculturales.

La integración de los servicios de salud constituye una tarea primordial para los gobiernos, pero la sociedad civil también desempeña un papel esencial. El acceso a la atención de salud es un indicador fundamental de la integración de los migrantes en sus países de reasentamiento, y el papel de la sociedad civil en la promoción y en la facilitación del acceso a la atención de salud de las poblaciones desplazadas puede ser muy importante. La equidad percibida en la prestación de servicios de atención de salud contribuye a la estabilidad del gobierno.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja aseguran la colaboración de la sociedad civil con las poblaciones desplazadas. Por ejemplo, los jóvenes voluntarios de la Cruz Roja de Kenia han desempeñado un papel fundamental en el trabajo con poblaciones desplazadas, incluidas labores de mediación con jóvenes que participaron en la violencia que estalló tras las elecciones en 2007-2008.

El examen de las necesidades de los migrantes es una cuestión de equidad, pese a que, como se ha señalado, se los suele dejar de lado en las medidas nacionales dirigidas a dar prioridad a la salud. A menudo se realizan intervenciones, pero no son accesibles para todos, tales como servicios de salud reproductiva, materna e infantil.

Los servicios de salud materna e infantil son una prioridad especial debido a las enormes diferencias en la mortalidad materna e infantil entre países y dentro de ellos.

Aunque las enfermedades transmisibles son un problema persistente, vinculado a la logística y a la voluntad política más que a problemas técnicos, cada vez hay más conciencia de la incidencia de las enfermedades no transmisibles en la vida de las comunidades desplazadas.

La salud mental y el apoyo psicosocial se han convertido en una importante esfera de la programación humanitaria. Aunque algunos critican que se otorgue prioridad a esta esfera de trabajo, la aprobación de las *Directrices del Comité Permanente entre Organismos sobre salud mental y asistencia psicosocial en situaciones de emergencia* ha proporcionado a las intervenciones psicosociales un fundamento más riguroso.

## Persecución y migración forzosa en relación con la orientación sexual y la identidad de género

Las cuestiones relativas a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales constituyen actualmente la frontera de la labor en materia de derechos humanos, dando lugar a una nueva división en la política mundial.

En Europa occidental y América del Norte, se han registrado importantes avances en los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, el reconocimiento del llamado voto y dólar «rosa», así como la correspondiente necesidad de tener en cuenta a este grupo de electores en el ámbito político nacional. En cambio, en África subsahariana, la persecución de las minorías sexuales y de género, con el apoyo de sectores religiosos y culturales conservadores, se ha convertido en una parte esencial de las políticas populistas.

En las cuestiones relativas a la orientación sexual y la identidad de género se vinculan las debilidades en los sistemas políticos nacionales con las tensiones en las relaciones internacionales, como se puso de manifiesto en

las recientes amenazas de algunos gobiernos de países occidentales, como Suecia, de condicionar la ayuda al respeto de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales. Estas vinculaciones y la homofobia que generan, apoyada por el Estado, promueven la aparición de un nuevo activismo y un aumento de los solicitantes de asilo.

Debido a la homofobia interiorizada, el miedo a revelar su orientación sexual y la falta de vocabulario con el que explicarse a sí mismos, muchos solicitantes de asilo de minorías sexuales y de género admiten solo tardíamente su orientación sexual, o no lo hacen nunca.

Muchos de los regímenes en materia de asilo e inmigración son homófobos. Por ejemplo, en el Reino Unido, la solicitud del 76 por ciento de todos los solicitantes de asilo se rechazó en la primera audiencia, porcentaje que se elevó al 98,5 por ciento en el caso de personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales. Los solicitantes de asilo cuya orientación sexual se hace pública

suelen estar sujetos a una fuerte estigmatización por parte de sus propias comunidades de refugiados y de acogida, con niveles excepcionalmente altos de vulnerabilidad con respecto al acceso a la atención de salud, el alojamiento, el empleo y la educación.

Los instrumentos más importantes que se han publicado en el ámbito de las Naciones Unidas sobre los solicitantes de asilo y los refugiados son, quizá, la *Nota de orientación del ACNUR sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género* y *El trabajo con personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales durante el desplazamiento forzoso*. En términos más amplios, los Principios de Yogyakarta de 2006 son una fuente importante. Teniendo en cuenta que la mayor parte del personal humanitario que trabaja en un contexto determinado se ha formado con arreglo a las mismas

normas religiosas y culturales homofóbicas que permiten la persecución de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, es necesaria una amplia formación en estas cuestiones.

La atención de salud debería ser una prioridad para los agentes humanitarios que prestan apoyo a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales en situaciones de desastre, y los refugiados que son trabajadores del sexo proporcionan una importante vía de acceso para identificar a las minorías sexuales y de género.

El apoyo a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales debe ser parte integrante de los derechos humanos y de la labor en la esfera de la violencia de género. Se debe cuestionar a las organizaciones que adoptan un enfoque selectivo acerca de los derechos que apoyan y las formas de violencia que tratan de combatir.

*Los autores del capítulo 3 son Alastair Ager, profesor de Población Clínica y Salud Familiar, Mailman School of Public Health, Universidad de Columbia, Nueva York. El texto del recuadro fue redactado por Chris Dolan, director, Proyecto de Ley de Refugiados, Kampala (Uganda).*

# Migración forzada en contextos urbanos: reformulación del programa humanitario

En los decenios de 1980 y 1990, el desplazamiento era sinónimo de campamentos; no obstante, en la actualidad cerca de la mitad de los refugiados de todo el mundo, esto es unos 10,5 millones de personas, y al menos 13 millones de desplazados internos viven en zonas urbanas.



En el último decenio varias situaciones de desplazamientos urbanos de gran repercusión tuvieron lugar, entre otras, en Iraq, Sudán, Somalia, Nairobi (Kenia), Saná (Yemen) y Haití (*véase el recuadro*).

Este cambio en el panorama de la migración forzada tiene lugar en el contexto de una intensa urbanización y del continuo aumento de la población mundial. Se prevé que para 2050 la población urbana en el mundo habrá aumentado en un setenta y dos por ciento. Sin embargo, la migración debida al desplazamiento favorece la aceleración de este proceso, en particular en los Estados frágiles y sus países vecinos.

Los desastres de evolución rápida y lenta, los conflictos y la violencia son factores que impulsan la migración de zonas rurales a zonas urbanas, entre zonas urbanas y dentro de éstas. En las ciudades, las personas desplazadas esperan encontrar seguridad, mayores oportunidades económicas, un mejor acceso a los servicios, el anonimato, la proximidad a personas influyentes y el acceso a la asistencia. Si bien las condiciones de vida de las personas desplazadas en las zonas urbanas pueden ser más difíciles, e incluso inaceptables en función de normas internacionales, en la mayoría de los casos las zonas urbanas ofrecen más oportunidades y seguridad.

Los desastres pueden entrañar también la destrucción generalizada de ciertas zonas edificadas y provocar desplazamientos de población dentro de una ciudad. Por ejemplo, los campamentos de desplazados internos que se instalaron en Puerto

A medida que la migración forzada se concentra en las urbes, los organismos humanitarios deben encontrar medios para atender a las necesidades de las personas desplazadas en las ciudades. Las transferencias de efectivo y los cupones, entre otros métodos, permiten prestar asistencia a los refugiados y a los desplazados internos.

© Jonathan Banks.

Príncipe después del terremoto ocurrido en 2010 en Haití, y el desplazamiento a corto plazo registrado en el área metropolitana de Manila (Filipinas) a raíz de las inundaciones causadas por el tifón Ketsana, en 2009.

Aunque el desplazamiento urbano abarca diversos fenómenos, se puede formular ciertas observaciones de carácter general sobre los riesgos que corren las poblaciones desplazadas. Si bien el desplazamiento a las zonas urbanas entraña en primer lugar y principalmente repercusiones para las personas desplazadas, también afecta a las poblaciones de acogida, a las autoridades locales y nacionales, y a los agentes internacionales.

La vulnerabilidad es una consecuencia frecuente del desarrollo urbano no planificado. Las personas desplazadas más vulnerables se enfrentan a barreras en el acceso a la tierra y la propiedad y se ven obligadas a asentarse en las afueras de las ciudades o en tierras de bajo valor, con servicios insuficientes, en las que suelen estar expuestas al riesgo de peligros naturales y donde los servicios básicos suelen ser inadecuados.

A pesar de estas dificultades, el traslado a la ciudad puede contribuir a mitigar la vulnerabilidad de las personas desplazada e incluso abrirles mayores oportunidades para que gocen de medios de sustento, educación y atención sanitaria.

La población de acogida está expuesta a muchos de los mismos riesgos que afrontan las personas desplazadas y, aunque residan desde hace tiempo en un determinado lugar, también sufren las consecuencias de la gestión urbana deficiente y, en los barrios marginales, hacen frente a idénticas amenazas.

Lamentablemente, la afluencia de personas desplazadas puede exacerbar los problemas de los lugareños, por ejemplo, al sobrecargar los servicios públicos y agravar la escasez de tierras o de alojamiento. El «aspecto positivo» reside en que la comunidad de acogida puede beneficiarse de la presencia de las comunidades desplazadas, ya sea mediante el alquiler de tierras, el suministro de alojamiento para los desplazados, o debido a la mayor actividad económica generada por las empresas o los bienes que los desplazados traen consigo.

La actitud negativa de las autoridades para con las personas desplazadas puede impedir que se aproveche los beneficios económicos derivados de la presencia de los migrantes. En algunos casos, las autoridades municipales se sienten abrumadas por la migración rural-urbana «ordinaria» y consideran a los desplazados un peso adicional para los ya abrumados recursos e infraestructura. Muchos países de acogida de refugiados imponen rigurosas políticas de alojamiento en campamentos, pero las poblaciones desplazadas en zonas urbanas pueden aportar beneficios económicos.

El desplazamiento urbano incide también en la labor de los organismos humanitarios internacionales. Aunque nunca se ha hecho caso omiso de los refugiados urbanos

ni se les ha dejado completamente de lado, la principal intervención humanitaria tradicional durante decenios ha consistido en actividades de asistencia en los campamentos. Como consecuencia de la falta de apoyo a las poblaciones desplazadas en zonas urbanas se generan vulnerabilidades crónicas, o no se atienden las necesidades apremiantes. Los agentes humanitarios redoblan esfuerzos para colmar esta brecha mediante la ampliación del alcance de su labor, más allá de los campamentos y la atención a los refugiados y los desplazados internos en zonas rurales para incluir a aquellos en las zonas urbanas. Sin embargo, muchos de los enfoques e instrumentos que se ha concebido para las situaciones en los campamentos no son adecuados para las zonas urbanas.

Se observa indicios alentadores a la luz de algunos cambios e importantes declaraciones políticas recientes por parte de representantes de grandes instituciones internacionales.

Se empieza a elaborar políticas dirigidas a tratar los principales problemas conexos a los desplazamientos urbanos. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) ha anunciado la inclusión del «desplazamiento y retorno de poblaciones» en su nueva estrategia. La Federación Internacional y Médecins sans Frontières han abordado también la violencia urbana, que con frecuencia es una de las causas de desplazamientos o movimientos secundarios.

Aunque estos avances son encomiables, no existe certeza entre los agentes humanitarios sobre quién debería ejercer la función rectora en las cuestiones vinculadas con el desplazamiento urbano. No existe una política sobre los desplazados internos urbanos y varios organismos de las Naciones Unidas no han querido asumir la responsabilidad en esta esfera.

Una de las características fundamentales a la que los organismos humanitarios deben adaptarse en las zonas urbanas es la dispersión de las poblaciones desplazadas entre los demás residentes. La asistencia en los campamentos supone una población desplazada, separada geográficamente y registrada, que recibe servicios principalmente prestados por agentes internacionales. En cambio, los desplazados urbanos se asientan entre las poblaciones de acogida y tal vez no quieran ser identificados.

Los asociados más importantes en las zonas urbanas son, probablemente, las autoridades locales. Sin su apoyo, pocos serán los avances que se logren en los programas y escasa su sostenibilidad. Las autoridades controlan los recursos y la planificación a largo plazo.

Los agentes humanitarios tendrán que asociarse con frecuencia con los agentes del desarrollo, mientras que las organizaciones de derechos humanos pueden desempeñar un papel importante en las zonas urbanas, donde pueden tener más incidencia. A menudo se subestima la importancia del sector privado en las economías urbanas;

este, sin embargo, puede vincular programas de ayuda humanitaria con la economía local.

Los programas de reducción del riesgo de desastres basados en la comunidad, tales como los programas de preparación para ciclones y terremotos de la Federación Internacional y la Media Luna Roja de Bangladesh en los que se aborda múltiples amenazas y vulnerabilidades sociales y ambientales, pueden ser modelos útiles.

En la intervención humanitaria, es obvio que el adecuado análisis del contexto es esencial. Esto también es válido para las zonas urbanas, pero el énfasis puede ser diferente y los obstáculos mayores, incluidos los asentamientos dispersos, la renuencia de las personas a ser identificadas y la decisión de las autoridades de limitar el contacto con estos grupos.

También puede ser esencial tratar de llegar a todos. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales recurrieron a agentes de extensión para localizar a la población dispersa de refugiados iraquíes e interactuar con ellos. En Damasco, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) impartió capacitación a mujeres para que colaboren como voluntarias a fin de facilitar la localización de los hogares de refugiados iraquíes encabezados por mujeres e informar acerca de sus necesidades.

Las esferas prioritarias para la elaboración de programas destinados a las zonas urbanas son la vivienda, la tierra y la propiedad, la violencia urbana, la asistencia jurídica y los medios de vida. Revisten carácter prioritario porque se centran en las principales fuentes de vulnerabilidad y abarcan ámbitos en los que es necesario adaptar los enfoques existentes.

Los desplazados están expuestos a elevados niveles de estrés debido a la escasa seguridad de la tenencia de la tierra. En particular, quienes están asentados en sitios destinados a proyectos de desarrollo corren el riesgo de ser desalojados. Las autoridades también podrían querer trasladar a las poblaciones asentadas en tierras inseguras sin contar previamente con planes adecuados de reubicación.

Entre los aspectos jurídicos de la vivienda, la tierra y la propiedad pueden figurar la resolución de litigios relativos a la propiedad, la ayuda a los repatriados para reclamar las tierras que ocupaban anteriormente, o las cuestiones relacionadas con trámites burocráticos y ordenamientos jurídicos.

La asistencia jurídica también podría centrarse en las cuestiones relativas a la protección, que se plantean debido a la precaria situación jurídica en las zonas urbanas. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es un agente clave en la prevención de la devolución (el retorno forzado de refugiados).

La cuestión es ligeramente diferente entre las poblaciones desplazadas asentadas por cuenta propia, ya que en los campamentos la amenaza de *devolución* se resuelve generalmente mediante la intercesión. En las ciudades, esta amenaza se experimenta habitualmente de forma individual.

Para conseguir unas condiciones de vida adecuadas, los desplazados tienen que encontrar una forma de integrarse en la economía local. Su contribución es evidente en muchas ciudades: las calles de Ammán y Damasco están repletas de clientes de restaurantes o tiendas iraquíes y el distrito comercial de Eastleigh, un suburbio de Nairobi, tiene muchas empresas somalíes.

A pesar de que las políticas de asilo pueden variar en severidad, los Estados que no son signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 no tienen obligación de conceder permisos de trabajo a los solicitantes de asilo.

En los últimos cinco años, la distribución de efectivo como una forma de ayuda ha sido aceptada por los donantes y los organismos de asistencia como una modalidad normal de asistencia. Las transferencias de efectivo pueden ser eficaces cuando las personas pueden comprar lo que necesitan, como suele ocurrir en los entornos urbanos.

Para hacer frente a los problemas humanitarios en las zonas urbanas y promover intervenciones sostenibles que reduzcan al mínimo las vulnerabilidades en el futuro, los agentes humanitarios deben vincularse con las instancias municipales y nacionales, la mayoría de las cuales están orientadas al desarrollo.

Se pueden decir muchas cosas positivas del programa humanitario sobre el desplazamiento urbano: la necesidad de adaptarse y los problemas que plantea el desplazamiento urbano son ampliamente reconocidos. Existen ejemplos importantes de programas adaptados para atender a las necesidades de un contexto determinado y abordar las causas de la vulnerabilidad de los desplazados, pero son demasiado pocos y demasiado específicos.

## Recomendaciones

Los agentes nacionales deberían reconocer el carácter permanente o a largo plazo de la migración a zonas urbanas y prestar servicios *antes* de que se consoliden los barrios marginales; deben conceder a las poblaciones desplazadas la libertad de circulación y el acceso a un empleo que les permita mantener vínculos con su país de origen y ser autosuficientes.

Los donantes y los organismos deberían invertir en el desarrollo de sistemas, instrumentos y enfoques adecuados con el fin de estar preparados para afrontar mejor los problemas específicos de los desplazamientos en las zonas urbanas. Es necesario velar por que la programación se sustente en un análisis sólido de cada contexto y en el reparto de funciones entre los agentes humanitarios y de desarrollo.

### Haití: apoyo a los desplazados mediante la reubicación y el desarrollo comunitario

El suministro de un mejor alojamiento a los desplazados en Haití a raíz del terremoto de 2010 permanece como una prioridad humanitaria fundamental en 2012. A pesar de que el ritmo de la reconstrucción ha aumentado considerablemente, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima que 421.000 personas vulnerables viven aún en tiendas de campaña y sufren el azote de la violencia, la lluvia y las inundaciones, así como la amenaza de desalojo. Los 602 campamentos de desplazados de Haití son un testimonio tangible de las desesperadas condiciones de vida de sus cientos de miles de habitantes.

En febrero de 2011, la Federación Internacional aprobó un marco estratégico para la recuperación en Haití, que plantea la transición de la prestación de servicios básicos en los campamentos al apoyo a las familias desplazadas para que puedan salir de los alojamientos de emergencia y volver a comunidades más seguras. Esto se lleva a cabo a través de un programa a gran escala de reducción de la población de los

campamentos ejecutado junto con proyectos de recuperación de los barrios.

El programa pionero de la Federación Internacional para reducir el hacinamiento de los campamentos, ayudará a que más de diez mil familias abandonen los campamentos y regresen a viviendas más seguras. Las familias pueden elegir entre la ayuda para pagar el alquiler, la reparación de viviendas, el apoyo financiero a las familias de acogida y el alojamiento provisional.

Hasta la fecha, la fórmula preferida ha sido la ayuda para el pago del alquiler por la que han optado 3.948 familias de las cinco mil que han recibido asistencia.

En agosto de 2011, la Organización Internacional para las Migraciones realizó una encuesta entre más de quince mil habitantes de los campamentos para averiguar por qué permanecían en los campamentos a pesar de la incomodidad y la inseguridad de vivir en tiendas de campaña o bajo lonas, y de haber padecido una epidemia de cólera y dos temporadas de huracanes consecutivas. Alrededor del 94 por ciento de esas personas

indicaron que se irían si tuvieran otra posibilidad de alojamiento, pero que no podían hacerlo porque no disponían de medios para pagar el alquiler o reparar o reemplazar sus viviendas dañadas o destruidas.

Mediante el programa de alojamiento por cuenta propia se concede ayuda para el reasentamiento (500 dólares estadounidenses) destinada a pagar el alquiler de una vivienda o a alojarse con una familia de acogida, complementada por una ayuda de 150 dólares estadounidenses para que las familias puedan satisfacer sus necesidades

más urgentes. También se otorga una ayuda de 350 dólares estadounidenses para la consolidación de medios de vida, acompañada de iniciativas de formación profesional.

Los esfuerzos de reconstrucción a gran escala se han visto obstaculizados por la falta de un plan urbanístico para la capital y, en parte, por la prolongada inestabilidad política. Dentro de este contexto, la Federación Internacional trabaja, junto con los residentes y las autoridades locales, mediante programas de recuperación con miras a mejorar la infraestructura de Puerto Príncipe.

*Los autores del capítulo 4 son Sara Pantuliano, jefa del Grupo de Política Humanitaria, Instituto de Desarrollo de Ultramar; Simone Haysom, investigadora, Grupo de Política Humanitaria, Overseas Development Institute, y Eleanor Davey, investigadora, Grupo de Política Humanitaria. El texto del recuadro fue redactado por Becky Webb, antes coordinadora de Comunicaciones de la Federación Internacional en Haití.*

# Desarrollo y desplazamientos humanos: los perdedores ocultos de un programa olvidado

Para quienes han sido desplazados a causa de un conflicto o un desastre existe un sistema humanitario bien afianzado. Pero hay millones de personas desplazadas cada año por otros motivos.

El desarrollo es uno de los grandes detonantes del desplazamiento de las personas y constituye un problema para los agentes que prestan ayuda humanitaria. Por ejemplo, la construcción de represas obliga al éxodo a los habitantes de las zonas que habrán de quedar anegadas. Cuando un gobierno decide reservar ciertas zonas para transformarlas en parques nacionales o para la renovación de los centros urbanos, los habitantes deben abandonar el lugar, e incluso cuando un gobierno formula un plan de reasentamiento, las comunidades afectadas suelen salir perdiendo.

Las distintas modalidades de desplazamiento forman parte de una crisis de desplazamiento interno mucho más amplia, en la cual se torna cada vez más difícil apuntar a una sola causa: se puede tratar de un conflicto, de un desastre o de motivos económicos.

El desplazamiento como consecuencia del desarrollo podrá tener diversas causas, pero hay patrones que lo diferencian del desplazamiento causado por un conflicto. En el caso del desplazamiento como consecuencia del desarrollo casi siempre se observa uno de los siguientes elementos:

- las personas desplazadas permanecen en su país;
- las autoridades nacionales son responsables;
- el desplazamiento ha sido programado;
- el desplazamiento es considerado como permanente;
- el desplazamiento es considerado como deseable;
- los Estados asumen el papel de dirigentes, a veces con la ayuda de especialistas en desarrollo y no en tareas humanitarias.



Los desplazamientos asociados al desarrollo obedecen a distintas causas, que van desde proyectos de gran escala hasta el «acaparamiento» de tierras por parte de empresas privadas. A través de un proyecto del Banco Mundial, en Colombia, se ayuda a los pequeños agricultores a conservar sus tierras y a alcanzar la autosuficiencia mediante cultivos de subsistencia y exportación, como la palma de aceite.

© Sean Loughna, Federación Internacional.

Las personas desplazadas como consecuencia de proyectos de desarrollo son perdedoras ocultas y es probable que cada día sean más numerosas. El presente capítulo examina el desplazamiento como consecuencia del desarrollo, en particular debido a la puesta en marcha de grandes proyectos.

Si bien las personas que se ocupan de tareas humanitarias tienen amplia experiencia en las esferas de las soluciones a aportar a las poblaciones desplazadas, tienen escasos conocimientos sobre poblaciones desplazadas y reubicación planificada de resultados de proyectos de desarrollo.

Los especialistas en desarrollo y ayuda humanitaria tienen distintos mandatos, culturas, plazos y lenguajes, lo cual a veces impide la comunicación. Por ejemplo, la palabra 'reasentamiento' tiene connotaciones muy diferentes para la institución de las Naciones Unidas que se ocupa de los refugiados (ACNUR) y para el Banco Mundial.

Los desplazamientos debidos a proyectos de desarrollo, por un lado, y a conflictos o desastres, por el otro, tienen vínculos claros entre sí. En primer lugar, a menudo surgen choques cuando un gobierno confisca parcelas o tierras de particulares para realizar proyectos de desarrollo. La incautación de tierras y la reubicación de sus dueños por la fuerza siempre generan resistencia.

En segundo lugar, las personas desplazadas por causa de un proyecto de desarrollo a menudo necesitan que se las ayude a empezar una vida nueva. Empero, rara vez se solicita a los especialistas en ayuda humanitaria que brinden esa ayuda. Las personas desplazadas a raíz de conflictos, violaciones a los derechos humanos, desastres y proyectos de desarrollo suelen tener necesidades similares.

En tercer lugar, y como suele suceder en situaciones de conflicto, los principios de los actores que trabajan en las esferas de la ayuda humanitaria pueden ser cuestionados cuando se ocupan de personas desplazadas por proyectos de desarrollo. Puede ocurrir que un gobierno restrinja el acceso de las instituciones de ayuda humanitaria a las personas reubicadas por la fuerza. Si estas instituciones guardan silencio, ¿acaso están apañando tales acciones? Si brindan ayuda para apoyar los programas gubernamentales de reubicación, ¿acaso están violando los principios de neutralidad e independencia?

Otro punto común entre los enfoques de las instituciones humanitarias y las desarrollistas con relación a las personas desplazadas es el siguiente: a veces es menester reubicar permanentemente a las personas en razón de la aparición repentina de desastres – ya sea porque es imposible volver al asentamiento original o porque se toparán con nuevos desastres.

Muchos gobiernos reubican a las personas para protegerlas de futuros desastres. El Banco Mundial ha preparado directrices relativas a la reubicación preventiva de

las poblaciones en riesgo de desastres. Pero aun cuando los gobiernos planifican cuidadosamente las tareas de reubicación, rara vez logran todos sus cometidos.

Como es probable que los cambios climáticos se agudicen, es previsible que los gobiernos recurran más a menudo a las reubicaciones preventivas – especialmente de aquellas poblaciones cuya sostenibilidad en sus asentamientos tradicionales es inviable –. Las Naciones Unidas indicaron en 2010 que las reubicaciones planificadas (así como los desplazamientos y las migraciones) constituirían una forma de adaptación.

Los términos pertinentes preferidos por la comunidad de los especialistas en desarrollo son el desplazamiento y la reubicación forzados (con la sigla DFDR por *Development-caused Forced Displacement and Resettlement*). Hacen alusión al desplazamiento y la reubicación involuntarios de las personas y las comunidades, causados por proyectos de infraestructura de gran escala.

La cantidad de personas desplazadas y reubicadas es enorme. Se estima que las personas desplazadas y reubicadas por la ejecución de proyectos de desarrollo, sobre todo represas, ascienden a doscientos ochenta o trescientos millones para los decenios 1980 y 1990, y que desde mediados de los años 1990 se ha desplazado a unas quince millones de personas anualmente. Los totales reales bien podrían ser más elevados.

Como muchos de estos proyectos de gran escala necesitan contar con una financiación internacional, los bancos multilaterales de desarrollo han ejercido una influencia considerable para lograr que las personas afectadas por tales proyectos fuesen reubicadas de conformidad con las directrices y normas vigentes. Desde 1980 el Banco Mundial ha incluido en las tareas de planificación de un proyecto de desarrollo el reasentamiento de las personas desplazadas.

Los principios básicos de tales directrices se pueden resumir de la siguiente manera: se debería evitar el reasentamiento involuntario. Cuando ello no fuere posible debería reducirse al mínimo la escala de tal desplazamiento, sin dejar de ayudar a las personas desplazadas a volver a obtener un sustento y condiciones de vida dignas.

A diferencia de los *Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos* de las Naciones Unidas, las orientaciones del Banco Mundial en la esfera de la reubicación involuntaria no se encuentran explícitamente ancladas en los instrumentos internacionales de los derechos humanos sino en la experiencia en la esfera del desarrollo y en las buenas prácticas.

Las orientaciones que publican los bancos multilaterales de desarrollo admiten que ciertos grupos puedan estar particularmente perjudicados por el desplazamiento y la reubicación forzados; por ejemplo, los pueblos indígenas y las mujeres.

El desplazamiento de grandes poblaciones en razón de vastos proyectos de desarrollo, en particular las represas, ha sido bien documentado. Sin embargo a menudo surgen desplazamientos de menor escala que no forman parte de las estadísticas, como la constitución de parques nacionales y reservas forestales, instalaciones deportivas como las villas olímpicas e incluso proyectos que apuntan a mitigar los cambios climáticos.

Los perdedores ocultos son aquellas personas perjudicadas por un proyecto de desarrollo cuyas pérdidas no son reconocidas por los gobiernos o las instituciones. Se cuelean por los intersticios de los programas vigentes que amparan con indemnizaciones, protección y otras formas de asistencia únicamente a aquellas personas cuyo sustento está directamente menoscabado o cuyos derechos humanos han sido violados por haber sido expulsados o reubicados.

Es muy común que la sociedad olvide que las personas puedan verse perjudicadas de otra manera cuando se trata de un desplazamiento debido a un proyecto de desarrollo. Existen subgrupos de personas desplazadas – segmentadas por clase, casta, género o etnia – que quedan marginadas y que salen perdiendo con los programas de reasentamiento.

La presencia de perdedores ocultos plantea cuatro grandes dificultades para los actores del desarrollo y la ayuda humanitaria. En primer lugar, a diferencia de algunas personas desplazadas por la fuerza y cuyos derechos han sido reconocidos, las políticas de desarrollo vigentes no suelen contemplar los intereses de los perdedores ocultos.

En segundo lugar, la identificación de los perdedores ocultos vulnerables que necesitan ayuda y protección siempre es difícil.

En tercer lugar, el trabajo en estrecho contacto con las comunidades que habitan en el lugar a desalojar y las intermediaciones es indispensable. También es imprescindible que los perdedores ocultos hagan valer sus derechos.

Por último, dada la dispersión y la diversidad de los perdedores ocultos, si se mejora la protección social se fortalece la capacidad de recuperación de aquellas personas que habrán de quedar perjudicadas por el desplazamiento pero que no tienen derecho a una indemnización. Entre las medidas de protección se podría pensar en los microcréditos.

No se trata de algo nuevo, sino de una intervención refinada, global y creativa que a la postre contribuirá a mejorar la protección general y el bienestar económico de las poblaciones perjudicadas.

La cuestión del acaparamiento de tierras ha suscitado recientemente gran interés: aproximadamente el setenta por ciento de dichas adquisiciones de tierras ocurren en África. El Centro de Derechos de Vivienda y Desahucios calculó que hubo cuatro

millones trescientas mil personas perjudicadas por los desahucios entre 2007 y 2008 y que hay un vínculo estrecho entre los desahucios forzados y los desplazamientos causados por un proyecto de desarrollo.

También es difícil saber si las autoridades han forzado los desplazamientos para proteger a las poblaciones, para ejecutar un proyecto que es genuinamente de interés público, o si las élites con poder simplemente quieren poseer tierras o tienen un interés político. Uno de los casos de reasentamiento más criticados ocurrió en Etiopía a mediados de los años 1980 en plena hambruna: trescientas mil personas perecieron y más de cuatrocientas mil huyeron al extranjero.

Debido al incremento de la población y la consiguiente presión ejercida sobre el uso de la tierra, sin olvidar el deterioro ambiental y el calentamiento mundial, es probable que los gobiernos acudan al reasentamiento para hacer frente a dichos problemas en el futuro.

Las organizaciones humanitarias, incluidas las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, desempeñan un papel importante al llamar la atención acerca de los grupos menos visibles de personas desplazadas internamente (PDI). Tienen mucho que aprender del trabajo realizado por sus homólogos en la esfera de la asistencia a las personas desplazadas por proyectos de desarrollo. Hay, efectivamente, señales de convergencia entre los que trabajan con el desplazamiento y la reubicación forzados.

Hay otras instituciones de ayuda humanitaria que están especializándose en cuestiones de vivienda, tierra y propiedad. Si bien las instituciones de ayuda humanitaria siempre se han ocupado de brindar alojamiento, con mayor frecuencia miran la cuestión desde la perspectiva del asentamiento y la tierra.

Las instituciones de ayuda humanitaria empiezan a reconocer que tal vez la *principal* dificultad con la que se topan al trabajar con personas desplazadas internamente y con refugiados cuando las estadías son prolongadas consiste en volver a generar condiciones de sustento. Se trata de un tema que ha sido crucial en la esfera del reasentamiento de las comunidades desplazadas por proyectos de desarrollo.

Como estas instituciones se ocupan de los efectos del cambio climático en la movilidad, podrían aprovechar para saber más acerca de la experiencia en reasentamiento de comunidades adquirida por los actores especializados en desarrollo. Los problemas planteados por el cambio climático constituyen una oportunidad de colaboración sin precedentes entre los especialistas en desplazados por razones humanitarias y por proyectos de desarrollo.

## Recomendaciones

Los gobiernos deberían defender los derechos de las personas desplazadas y tomar medidas transparentes para establecer procesos de consulta con los grupos perjudicados. Deberían cerciorarse de que cuando se vigila al sector privado se protegen mejor los derechos de las personas desplazadas.

Las instituciones de ayuda humanitaria deberían invitar a los especialistas en desarrollo a divulgar sus buenas prácticas en materia de reasentamientos y así elaborar programas que permitieran resolver los desplazamientos prolongados debidos a un conflicto o un desastre.

Los bancos de desarrollo y las instituciones donantes deberían publicar cifras estimativas acerca de la cantidad de personas que han sido desplazadas y reubicadas debido a los proyectos que financian. Asimismo, deberían contemplar la introducción en sus propias directrices de políticas indemnizatorias y pautas de protección de los derechos humanos.

El Comité Permanente entre Organismos debería siempre examinar cómo mejorar el aprendizaje mutuo entre actores de la ayuda humanitaria y la asistencia al desarrollo cuando se ocupe de desplazamientos, migraciones y planificación de reubicaciones, dadas las consecuencias posibles del cambio climático.

## La India: la saga de las migraciones forzadas

La India nació sumida en una de las mayores migraciones forzadas del siglo XX. La escisión en 1947 del subcontinente en dos estados, India y Pakistán, redundó en el desplazamiento de alrededor de quince millones de personas. Desde entonces se han producido múltiples desplazamientos de gran magnitud en la India, tanto dentro del país como hacia el exterior. Si bien la India no es un país signatario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas (1951), la India tiene una amplia trayectoria de trato humano de la gran cantidad de personas que han cruzado sus fronteras.

Sin embargo, el grupo más numeroso de migrantes de la India está compuesto por

personas desplazadas internamente. Se trata de minorías étnicas, pueblos indígenas, *dalits* y pobres de las zonas urbanas: personas desplazadas debido a su vulnerabilidad al conflicto, a los proyectos de desarrollo controvertidos, los problemas ecológicos, los accidentes climáticos y los cambios introducidos en los textos de ley.

El peso del costo del desplazamiento por razones de desarrollo no recae equitativamente en todos los estamentos de la sociedad. La construcción de cuatro mil trescientas represas desde 1947 ha provocado el desplazamiento de unos cuarenta millones de personas. Los pueblos indígenas son particularmente vulnerables.

El mecanismo según el cual los proyectos de desarrollo conducen al desplazamiento interno de las personas que luego forman parte de un programa de reubicación nunca ha funcionado adecuadamente, como lo demuestran los resultados del primero de estos proyectos inmensos. La primera 'mega-represa' de la India, Hirakud, construida en 1951, dejó sumergidas setenta y cuatro mil hectáreas de tierras y perjudicó a doscientos noventa y cuatro aldeas. Unas diez mil personas no han sido reubicadas aún.

El conflicto y los desastres también pueden redundar en desplazamientos. Unas doscientas sesenta y cinco mil personas han sido desplazadas en la frontera entre la India y Pakistán y se estima en más de seiscientas mil las personas desplazadas en razón de los

conflictos ocurridos en el noroeste de la India. Se trata de un país propenso a los ciclones, los terremotos y las inundaciones, todos ellos desastres naturales que han desplazado a miles de personas. Asimismo son numerosas las personas apátridas, como los veintiocho mil trabajadores agrícolas tameses que han sido repatriados desde Sri Lanka y que nunca recuperaron su ciudadanía.

La India ha otorgado el estatuto de refugiado a numerosas personas marginadas, aunque los logros alcanzados con las personas desplazadas internamente no son tan alentadores, en parte debido al gran número de individuos. Si bien el país dispone de una política de rehabilitación de las personas desplazadas internamente, no tiene legislación al respecto.

*La autora del capítulo 5, Elizabeth Ferris, es investigadora principal de la Brookings Institution, con sede en Washington D.C., Estados Unidos. El recuadro ha sido redactado por Paula Banerjee, Secretaria del Mahanirban Calcutta Research Group, India.*

# ¿Quién paga? ¿Quién se beneficia? – Los costos y los efectos de la migración forzada

En este capítulo se destaca el desfase en la comprensión de los aspectos económicos y financieros de la migración. Si bien las consecuencias sociales de la migración forzada son una preocupación humanitaria dominante, ésta conlleva también un costo *económico*. Pese a la enorme cantidad de recursos que se ha asignado a nivel mundial a esta cuestión, muy poco se ha analizado los resultados económicos y ningún sector de actividad puede sustraerse a ello.



¿Se sabe acaso cuáles son los costos, quién los sufraga y quién se beneficia? ¿Cabe poner precio a la labor humanitaria? Existe extensa información sobre las cifras de refugiados y desplazados internos, pero escaso análisis de la financiación de los programas humanitarios de asistencia a los migrantes forzosos.

Entre 2006 y 2010, el 5 por ciento de la asistencia oficial para el desarrollo (33 mil millones de dólares estadounidenses, excluido el alivio de la deuda) procedente de miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se invirtió en la asistencia a los migrantes forzosos y las comunidades de acogida. Esta cifra pasó del 4 por ciento, en 2006, al 6,4 por ciento en 2009, y bajó ligeramente al 6 por ciento en 2010.

Entre 2006 y 2010 la ayuda humanitaria dedicó el 43 por ciento del total de fondos de la asistencia oficial para el desarrollo (14.200 millones de dólares estadounidenses) a las poblaciones desplazadas. En el mismo periodo, el 13 por ciento (4.300 millones de dólares estadounidenses) se destinó a actividades de desarrollo.

El segundo monto más importante de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a las poblaciones desplazadas se invierte en los mismos países donantes; así, en el periodo 2006-2010, 13.800 millones de dólares estadounidenses (el 41,8 por

Estos migrantes que huyen de Libia recibirán socorro de emergencia, pero aún se desconoce cuáles serán los efectos económicos tanto positivos como negativos de su desplazamiento y la forma de calcularlos.

© Benoit Matsha-Carpentier, Federación Internacional.

ciento de esa asistencia) se dedicó a la asistencia a los refugiados que están en países donantes.

En 2010, los diez principales proveedores de asistencia oficial para el desarrollo destinada a poblaciones desplazadas aportaron el 86,6 por ciento del total de fondos, con más de un tercio procedente de los Estados Unidos de América.

Los donantes financian la mayor parte de las operaciones de asistencia a los migrantes forzosos a través de organizaciones multilaterales y organismos del sistema de las Naciones Unidas. El resto se atribuye a la asistencia bilateral. En 2010, Australia, Estados Unidos, Japón, Luxemburgo y la Unión Europea dedicaron cada uno a la financiación bilateral al menos un 70 por ciento de la ayuda total destinada a las poblaciones desplazadas.

Entre 2006 y 2010, las organizaciones multilaterales fueron el grupo destinatario más importante de los fondos humanitarios para la ayuda a las poblaciones desplazadas, y recibieron una media del 68 por ciento. No obstante, en 2010, el 80 por ciento de esa participación multilateral se asignó a apenas tres organizaciones: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas (OOPS), y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Entre 2006 y 2010, varias organizaciones no gubernamentales que realizan labor humanitaria y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja recibieron en promedio el 11 y el 9 por ciento del total de fondos, respectivamente.

Entre 2006 y 2010, África subsahariana, Oriente Medio y Asia Central y Meridional recibieron el 87 por ciento del total de los fondos de la asistencia oficial para el desarrollo destinados a poblaciones desplazadas.

En el periodo 2006-2010, los primeros cinco países destinatarios de la ayuda recibieron casi la mitad de los fondos humanitarios y de desarrollo para migrantes forzosos. Palestina recibió el 18 por ciento, Sudán el 12 por ciento y Pakistán el 8 por ciento del total.

El Comité Permanente entre Organismos define trece sectores utilizados para presentar informes sobre la financiación de la labor humanitaria: en el periodo 2006 – 2011 la categoría ‘multisectorial’ recibió el 39 por ciento de fondos en promedio; mientras que a la categoría de ‘protección, derechos humanos y estado de derecho’, se asignó el 30 por ciento, y a la categoría ‘alojamiento y productos no alimentarios’, el 25 por ciento.

Muchos países que reciben ayuda humanitaria y acogen significativas poblaciones desplazadas atraviesan a su vez dificultades de orden social y económico.

El total de la asistencia oficial para el desarrollo que se canaliza por conducto del ACNUR, el OOPS y la OIM acusa un aumento del 76,4 por ciento en los últimos cinco años, principalmente debido a contribuciones bilaterales.

A fin de contrarrestar el constante déficit de la ayuda pese a los crecientes niveles de financiación, los donantes han optado por modalidades de ‘buena gestión de las donaciones humanitarias’ y por fórmulas de fondos mancomunados, como el Fondo central para la acción en casos de emergencia.

El Fondo central para la acción en casos de emergencia, el principal fondo mancomunado humanitario, fue establecido en 2005 como uno de los pilares de la reforma del Comité Permanente entre Organismos. Actualmente, cuenta con las aportaciones de 126 de los 193 miembros de la Organización de las Naciones Unidas, y en 2011 sobrepasó su objetivo anual de recaudación (450 millones de dólares estadounidenses) y desembolsó casi 500 millones de dólares estadounidenses.

Se ha puesto en marcha fondos mancomunados más pequeños en determinados países para hacer frente a crisis de grandes dimensiones.

El Comité de Asistencia para el Desarrollo constituye la principal fuente de financiación de la asistencia humanitaria a las poblaciones desplazadas, pero las corrientes de financiación son cada vez más variadas, comprendidas fuentes de financiación privadas, empresas donantes, fondos en fideicomiso, fundaciones, particulares, y nuevos donantes (*véase el recuadro*).

No obstante, las dificultades persisten. En muchos casos, los fondos recabados para prestar asistencia a las personas desplazadas son todavía inferiores a los niveles solicitados. Se observa claros desfases en este sentido con respecto a la mayor parte de las situaciones de desplazamiento.

Asimismo, los campamentos en los que resulta más fácil hacer el recuento de las personas desplazadas suelen recibir más fondos. La deficiente coordinación general y los problemas en la asignación de tareas a refugiados y desplazados internos dificultan una mejor evaluación de las modalidades de financiación de programas integrados para ayudar a los desplazados. Se trata de una deficiencia característica de los fondos mancomunados, que tienden a adoptar un enfoque sectorial.

La migración surge, con frecuencia, como una reacción ante perturbaciones o amenazas que conllevan repercusiones para los medios de vida. Las intervenciones en las que se considera a la migración como una ‘crisis’ suelen limitar el movimiento y el trabajo de los migrantes, así como sus posibilidades para recurrir a los servicios básicos y hacer valer sus derechos. No basta con centrar la atención en salvar vidas y considerar luego el apoyo relacionado con los medios de sustento apenas cuando se ha estabilizado la situación.

Tras el desplazamiento, las personas necesitan encontrar alimentos, alojamiento, agua y atención sanitaria para sobrevivir. La asistencia internacional tiende a centrarse en esa clase de necesidades. Sin embargo, ningún paquete de ayuda suministra todo lo necesario, de manera que necesitan liquidez para pagar otros artículos y servicios.

El desplazamiento puede ser liberador para las mujeres, quienes suelen ser destinatarias de la ayuda, más que los hombres, desplegándose, además, esfuerzos expresos para mejorar su condición e incluirlas en los procesos de consultas. No obstante, el desplazamiento puede tener también efectos negativos.

Las organizaciones que proporcionan protección y asistencia a menudo dan por sentado que los sistemas de la población desplazada han quedado trastocados y que las personas se encuentran indefensas, o que la situación se asemeja mucho a la que tenían antes de desplazarse. Pueden, así, desarticular los mercados locales o la dinámica de trabajo si no consideran de forma adecuada las repercusiones de sus programas en la economía local.

Los migrantes cualificados podrían llevar consigo herramientas para trabajar en el lugar donde se establezcan; otras personas podrían aprender nuevos oficios. Algunos gobiernos y organismos de ayuda consideran un abuso el recurso de los migrantes a estrategias de supervivencia, como por ejemplo, la inscripción múltiple para obtener varias tarjetas de racionamiento, la venta de víveres o la mudanza de un lugar a otro entre los campamentos y los centros urbanos, para remediar las deficiencias de una asistencia inadecuada, irregular o mal orientada.

Con frecuencia, los países de acogida prefieren mantener a los refugiados en campamentos alejados de los centros urbanos en los que la interacción con la población local es limitada, donde pueden ser vigilados y su influencia política y/o económica es mínima.

Pese a la resistencia del país de acogida, los refugiados encuentran por lo general la forma de integrarse en la economía del lugar de acogida, sobre todo cuando muchos de ellos tienen lazos étnicos con la comunidad local. Lamentablemente, su contribución a la economía se reconoce demasiado tarde.

Los programas apropiados sobre medios de vida se basan en la capacidad de recuperación de las personas desplazadas y complementan sus esfuerzos para adaptarse a la situación. Un programa puede contemplar la entrega de dinero en efectivo para que estas personas puedan gozar de acceso a los mercados locales o poner en marcha pequeños negocios. Pueden comprender además medidas de protección para que las mujeres puedan salir del campamento o del asentamiento a buscar agua, leña u otros recursos para poner a la venta.

Los planes de desarrollo deben incorporar el fortalecimiento de los medios de sustento de los migrantes forzosos. La Comisión de Mujeres Refugiadas y el CICR han elaborado guías prácticas para fomentar el apoyo a los medios de vida de las personas desplazadas. Los funcionarios de la Cruz Roja Británica responsables de la 'seguridad económica de las familias' han prestado asistencia para reforzar los medios de vida de los desplazados internos y de las personas afectadas por un desastre en países como Angola, Bangladesh y Pakistán.

La Federación Internacional y la Cruz Roja de Sri Lanka proporcionan ayuda a las personas desplazadas por el conflicto para que reorganicen sistemas sostenibles de sustento. Cuando no cuentan con esa ayuda, las personas son vulnerables ante el desplazamiento, la inseguridad alimentaria y la miseria.

El desplazamiento forzoso constituye también un problema de desarrollo y cabe preguntarse si existe la manera de promover más eficazmente actividades de desarrollo para enfrentar este problema. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el ACNUR se esfuerzan por abordar las preocupaciones en relación con los medios de vida y el desarrollo en zonas que acogen a personas desplazadas de una forma que sea beneficiosa tanto para los desplazados como para las comunidades locales.

Es necesario elaborar estrategias de desarrollo que aprovechen las aptitudes, el ímpetu empresarial y el capital humano y económico de las personas desplazadas mediante su integración en la economía general. Las actividades económicas en las zonas urbanas brindan mayores oportunidades que en las zonas rurales. Por ese motivo, los desplazados se dirigen a las ciudades pese a las deficientes condiciones ambientales y a la falta de asistencia humanitaria.

Se requieren programas directos y estrategias de inversión que fomenten la economía local y, si bien muchas propuestas no son nuevas, hasta la fecha no se ha elaborado de forma adecuada un enfoque integrado.

Para los gobiernos de los países de acogida, el desafío en materia de políticas es de talla pues se debe reconocer las necesidades legítimas, los derechos establecidos por ley y las aspiraciones de las personas desplazadas, y poner en práctica políticas flexibles en lo que respecta al asentamiento, los movimientos humanos (dentro del país y transfronterizos) y la ciudadanía de los refugiados y de los desplazados internos.

En el caso de los donantes y los agentes internacionales, se avanzará mucho en la armonización de herramientas operativas y normativas si se supera las divisivas repercusiones de la existencia de cauces de financiación separados para la labor humanitaria y el desarrollo.

## Los 'nuevos donantes' cambian el panorama humanitario

Desde hace mucho tiempo se considera a la asistencia humanitaria como una actividad dominada por los países occidentales, en particular por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo. Ese panorama está cambiando ante el aumento, en los últimos años, de la ayuda de países que no forman parte de la comunidad de donantes tradicionales y de aportes de fuentes privadas.

Una fuente importante de esos fondos procede de los gobiernos de países islámicos. En 2010, Arabia Saudí fue el principal donante, con contribuciones por valor de 433 millones de dólares estadounidenses, seguido por los Emiratos Árabes Unidos, con aportes por un valor de 272 millones de dólares estadounidenses. A lo largo de la historia esta asistencia ha estado dirigida casi exclusivamente a los países con los que tenían vínculos estrechos pero, en años recientes, han ampliado esta ayuda a otros países y organismos.

En 2010, Arabia Saudí donó 50 millones de dólares estadounidenses para la operación motivada por el terremoto de Haití; en 2011, aportó aproximadamente 60 millones de dólares estadounidenses en respuesta al llamamiento para paliar la hambruna en Somalia; y, en 2008, efectuó la mayor donación bilateral registrada en la historia del Programa Mundial de Alimentos (500 millones de dólares estadounidenses).

Entre otros donantes bilaterales de ayuda humanitaria destacados cabe citar a China, India, Irán, Kuwait, Qatar y Turquía.

Con algunas excepciones importantes, la mayor parte de los fondos de donantes que no son miembros del Comité de Asistencia

para el Desarrollo se distribuye por conducto de las organizaciones no gubernamentales y no de organismos del sistema de las Naciones Unidas. A menudo se solicita la colaboración de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en particular cuando el país donante no participa en operaciones en el país beneficiario.

La asistencia humanitaria de donantes que no son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo se acoge con satisfacción en muchos países destinatarios que la consideran una fuente más comprensiva de financiación que, además, impone menos condiciones. Sin embargo, algunos organismos operativos han manifestado preocupación ante la necesidad de una mayor coordinación y mejor capacidad técnica para lograr óptima eficiencia.

Se observa también un aumento de fondos procedentes de fuentes privadas. Tras el tsunami en el océano Índico, ocurrido en diciembre de 2004, se recaudó aproximadamente 3.900 millones de dólares estadounidenses en fondos privados. Considerada como porcentaje de la respuesta humanitaria mundial, la financiación privada ha aumentado del 17 por ciento, en 2006, al 32 por ciento, en 2010 (como mínimo 5.800 millones de dólares estadounidenses). La financiación privada se ha mantenido pese a la crisis económica mundial.

Los fondos privados son importantes para las Sociedades Nacionales cuyos ingresos provienen en un 68 por ciento de fuentes privadas.

La financiación humanitaria es cada vez más común en las grandes empresas

multinacionales y sus filiales filantrópicas. No se aporta únicamente a escala internacional. Por ejemplo, en 2011 el sector comercial de Kenia participó en actividades de socorro para ayudar a las personas afectadas por la escasez de alimentos; y la comunidad empresarial somalí prestó asistencia suministrando

agua, alimentos y efectivo a los desplazados internos.

Los fondos de la diáspora constituyen otra fuente de financiación fundamental para la acción humanitaria. Muchos de los fondos recaudados por la diáspora van a organizaciones con arraigo comunitario.

*Los autores del capítulo 6 son Lydia Poole, directora de programas, Global Humanitarian Assistance, Reino Unido; Barnaby Willitts-King, asesor en Washington D.C.; Laura Hammond, Catedrática, School of Oriental and African Studies, Londres; y Roger Zetter, profesor emérito del Centro de Estudios sobre Refugiados, Universidad de Oxford. Laura Hammond es la autora del texto del recuadro.*

# Migración forzada y desafío humanitario: ejecutar el programa

La compleja naturaleza de los desastres y conflictos contemporáneos contribuye a crear las condiciones para el desarraigo de un gran número de personas. La migración forzada es ahora un fenómeno mundial que plantea grandes desafíos a los gobiernos, los donantes, las instituciones internacionales y los agentes humanitarios.

En este capítulo se analizan la función de dirección en la asistencia humanitaria, los esfuerzos para mejorar las intervenciones comunitarias y encontrar soluciones ante el desplazamiento prolongado, el cambio climático y el desplazamiento.

La migración y el desplazamiento forzados plantean problemas singulares para la dirección de las operaciones humanitarias. Habida cuenta de la incapacidad del sistema de asistencia humanitaria para atender adecuadamente las necesidades de las personas desplazadas en situaciones de emergencia, en 2005 se iniciaron las reformas de la labor de coordinación. Pese a los innegables progresos, la intervención internacional todavía no consigue adaptarse al carácter cambiante de la migración forzada.

Parte del problema es que ningún organismo de la Organización de las Naciones Unidas tiene el mandato de coordinar la asistencia a los *migrantes forzosos*, a diferencia de lo que ocurre con los refugiados. Las crisis del decenio de 1990 pusieron de relieve la situación de las personas desplazadas dentro de su propio país y revelaron deficiencias en el sistema humanitario y la insatisfacción por la disparidad existente entre la asistencia prestada a los refugiados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y, en particular, la que se ofrece a los desplazados internos.

El sistema de grupos temáticos trató de asegurar una cobertura amplia de las necesidades de *todas* las personas afectadas por situaciones de emergencia. Si bien determinó los principales sectores especializados de la asistencia humanitaria, no abordó satisfactoriamente la falta de mandato para la asistencia a los desplazados internos.



Las organizaciones humanitarias deben adaptar sus intervenciones al carácter cambiante de la migración forzada y al número creciente de personas concernidas. En 2011, este joven egipcio se precipitaba hacia un autobús a bordo del cual viajaba un grupo de migrantes que intentaba huir de Libia.

© Benoit Matsha-Carpentier, Federación Internacional.

Siete años después, cabe preguntarse qué resultados ha obtenido el sistema. Según las evaluaciones realizadas, pese a las dificultades iniciales se han reducido las deficiencias en la cobertura y se ha aumentado la eficacia, pero el sistema todavía está demasiado orientado a los procesos y no se centra en resultados concretos, como se puso de manifiesto después del terremoto en Haití, cuando no se prestó suficiente atención a las intervenciones coherentes por zonas, en comparación con las intervenciones por sectores.

Se ha señalado constantemente que el grupo dedicado a la protección, especialmente pertinente para los migrantes forzosos, es uno de los menos eficaces y menos dotados de recursos.

El número de migrantes forzosos sigue aumentando con la evolución de las condiciones mundiales, como el cambio climático. Las tres emergencias más graves de los últimos tres años, el terremoto de Haití, las inundaciones en Pakistán en 2010, y la crisis alimentaria en África oriental, fueron en distintos grados crisis de desplazados. Cada una de ellas puso a prueba la capacidad del sistema humanitario. Las críticas de que fue objeto la intervención a raíz del terremoto en Haití fueron las más severas.

El deficiente desempeño en estas emergencias indujo a la Organización de las Naciones Unidas y a otros organismos a reactivar el proceso de reforma con un «programa de cambio». Sin embargo, en él se hace muy poca referencia a la evolución del papel de los gobiernos en el sistema.

En Kenia y Etiopía la dirección de los grupos temáticos recae principalmente en los gobiernos nacionales, y en Filipinas se ha incorporado a esos grupos en la legislación. Sin embargo, algunas autoridades nacionales se han sentido contrariadas por el hecho de que los actores internacionales no reconocieran su soberanía y sus capacidades, lo que ha dado lugar a la renuencia de algunos gobiernos, particularmente en la región de Asia y el Pacífico, a solicitar asistencia internacional ordinaria.

Los organismos también reconocen las dificultades que entraña hacer frente a emergencias en entornos urbanos. Esto ha llevado a que se desplegaran esfuerzos para mejorar la coordinación de la asistencia en las zonas urbanas y aplicar los instrumentos humanitarios para ayudar a las poblaciones urbanas, incluidos los refugiados y los desplazados internos. El progreso en la atención de la vulnerabilidad urbana, en la que participa la Cruz Roja de Kenia, por ejemplo, indica la forma en que se está abordando el programa urbano.

Estas tendencias en la acción humanitaria internacional parecen apuntar a tres esferas prioritarias de la asistencia a migrantes forzosos y personas desplazadas. La primera es velar por que el programa de cambio incorpore la consulta estrecha y la

colaboración con las autoridades regionales, nacionales y locales y las organizaciones no gubernamentales.

La segunda consiste en fortalecer las asociaciones, la participación de la comunidad y la consulta con las poblaciones afectadas a fin de alinear las intervenciones humanitarias con los mecanismos de fomento de la capacidad de resistencia y recuperación existentes.

La tercera se relaciona con los cambios internos que los organismos internacionales deben introducir para lograr una dirección eficaz de la asistencia humanitaria. Una intervención eficaz y rápida requiere que los organismos asignen los recursos internos para cumplir sus funciones de dirección. El desempeño deficiente de los grupos temáticos dedicados a la protección y al refugio – esenciales para las poblaciones desplazadas – debería servir de advertencia; los organismos deben responsabilizarse, por ejemplo, de asignar personal competente para la coordinación del grupo temático.

Las comunidades suelen ser las primeras que intervienen en situaciones de crisis, en particular – aunque no exclusivamente – en lugares remotos de difícil acceso, y la Federación Internacional ha determinado seis elementos fundamentales para mejorar la capacidad de resistencia y recuperación de las comunidades:

- conocimientos, aptitudes y experiencia;
- organización y asignación de prioridades;
- contactos externos: con diásporas, por ejemplo;
- gestión de bienes naturales;
- infraestructura y sistemas de servicios;
- oportunidades económicas y adaptabilidad.

Pese a que los vínculos sociales cambian durante el desplazamiento, la importancia de las redes y la solidaridad colectiva no disminuye. De hecho, las redes y estructuras de apoyo preexistentes se pueden reforzar durante y después del desplazamiento.

Después de que el ciclón Nargis azotara Myanmar en 2008, las comunidades locales trabajaron juntas para reconstruir viviendas en dieciocho aldeas, comprando materiales y construyendo colectivamente de manera tan eficiente que el costo de las casas ascendió a una séptima parte de la cantidad sufragada por los organismos externos.

Las familias desplazadas suelen sobrevivir colocando a miembros de la familia dentro y fuera de los campamentos, en aldeas y ciudades. Las familias pueden decidir que los niños de corta edad y los ancianos permanezcan en los campamentos de refugiados o desplazados internos, mientras que los jóvenes y adultos se trasladan a otros lugares.

Las comunidades desplazadas también pueden elaborar estrategias de protección contra la violencia. La metodología de la Federación Internacional para la creación de entornos seguros, desarrollada en 2010 después del terremoto de Haití, pone de relieve la forma en que los organismos están trabajando con la protección de la comunidad para mejorar la capacidad de resistencia y recuperación.

La Federación Internacional ha destacado que, al igual que en muchas situaciones de desplazamiento, los agentes humanitarios suelen dirigir sus preguntas a los «representantes» de un hogar, de una comunidad o de sus grupos sociales. Sin embargo, se corre el riesgo de que la voz de las personas vulnerables a la violencia pase inadvertida.

Hoy en día, más de 20 millones de refugiados y desplazados internos se encuentran atrapados en situaciones de exilio prolongado, y los tres enfoques tradicionales – repatriación, integración local en el país de primer asilo o reasentamiento en un tercer país – son claramente insuficientes.

La repatriación no es sencilla. Las líneas absolutas trazadas entre situaciones de conflicto y situaciones distintas de los conflictos pueden ser arbitrarias. Los Estados que salen de una situación de conflicto o de desastre suelen ser débiles, con escasa capacidad de brindar a los ciudadanos derechos y servicios.

Del mismo modo, los países de acogida son reacios a ofrecer la integración local o a ampliar el reasentamiento, en parte porque conceder a extranjeros pobres derechos inherentes a la ciudadanía con frecuencia es «tóxico» desde el punto de vista político.

A largo plazo, es probable que para resolver la situación de desplazamiento se deba recurrir a la *migración*, una respuesta normal del ser humano a las necesidades de desarrollo. Esa opción también puede contribuir a una mayor sostenibilidad de los procesos de paz, mediante la generación de remesas y el aumento de capital humano.

La resistencia de los Estados a la naturalización se podría superar mediante enfoques más graduales de la integración. En todas las crisis de desplazamiento prolongado, la integración local se convierte en una realidad con el tiempo, incluso cuando ese contacto esté oficialmente prohibido, pero debido a la falta de una condición jurídica oficial, esos logros son precarios.

Para afrontar esta realidad se requiere una mayor flexibilidad institucional, en particular de la Organización Internacional para las Migraciones y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. En lugar de separar a los migrantes de los refugiados, se debe facilitar la migración de refugiados híbridos. Las organizaciones internacionales deberían proteger esos vínculos, velando por que el asilo ofrezca amparo, y no segregación.

Nadie debería verse forzado a desplazarse, pero ante la realidad de la pobreza y los conflictos, la posibilidad de construir un futuro a menudo depende de la *libertad* de desplazamiento. Los nuevos enfoques deben situar a los propios desplazados en el centro del proceso.

En el mundo más caluroso y más húmedo surgido del cambio climático, los millones de personas que viven cerca del nivel del mar, en regiones afectadas por la sequía, y en zonas en que los fenómenos meteorológicos extremos se han convertido en norma, son cada vez más vulnerables y expuestas al riesgo de desplazamiento. El cambio climático también precipita los desastres «de evolución lenta», que presentan retos poco conocidos.

Es conceptualmente difícil establecer una categoría precisa de los migrantes por causas ambientales o climáticas; el grado en que la migración es «forzosa» está abierto a debate, y es necesario obrar con prudencia cuando se estiman las eventuales cifras de desplazados. Las predicciones de cientos de millones de personas forzadas a migrar están lejos de la realidad, y la expresión «refugiados por razones climáticas» puede inducir a error. Sin embargo, las cifras y las consecuencias serán muy importantes.

En el plano internacional existen importantes vacíos jurídicos en relación con las personas que cruzan las fronteras internacionales debido a las condiciones ambientales adversas, pero la respuesta no es ampliar la Convención de 1951. Ello contribuiría a diluir las reclamaciones de quienes huyen de persecuciones; al mismo tiempo, las exhortaciones a que se elabore una nueva convención sobre el desplazamiento por razones ambientales no son realistas. La mayoría de las personas expuestas al riesgo de desplazamiento inducido por el clima permanecerán en sus propios países.

Independientemente de que el desplazamiento sea interno o a través de las fronteras internacionales, la protección de los derechos sigue planteando un desafío cuando se trata de los efectos del cambio climático de *evolución lenta*, especialmente para aquellos que nunca pueden regresar.

Los agentes humanitarios deben dar un apoyo mucho más categórico al innovador «proceso de Nansen» para desarrollar políticas y capacidades que permitan gestionar el desplazamiento inducido por el cambio climático. Las organizaciones humanitarias pueden alentar a los gobiernos nacionales a:

- aprobar políticas y normas de protección, así como acuerdos internacionales;
- preparar una guía detallada operacional y práctica sobre la protección de los derechos;
- apoyar a la sociedad civil en la promoción basada en los derechos y el fomento de la autonomía.

En segundo lugar, se debe fortalecer la coordinación internacional. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las

Migraciones han asumido la iniciativa en la formulación de medidas normativas y operacionales, pero la cuestión es problemática.

En tercer lugar, el cambio climático y la migración afectan negativamente a los países más pobres del mundo, y obstaculizan su lucha por el desarrollo. Sin embargo, los principales emisores de carbono son los países de altos ingresos, que tienen el deber de apoyar a los gobiernos nacionales y a la sociedad civil en la formulación de estrategias para la adaptación, la reducción del riesgo de desastres y el reasentamiento.

En cuarto lugar, si bien nadie niega la necesidad de reforzar y mejorar la capacidad de reacción de los países sujetos a las presiones del clima, ¿cómo pueden las organizaciones humanitarias internacionales ayudar en ese aspecto? ¿Cuáles deberían ser sus prioridades?

Los agentes humanitarios deben apoyar a los gobiernos que trabajan en colaboración con las comunidades afectadas y organizaciones no gubernamentales locales e internacionales. La respuesta al tifón Ketsana, en Filipinas en 2009, demostró que las medidas eficaces de reducción del riesgo de desastres y de socorro y recuperación, incluida la importante contribución de la Cruz Roja de Filipinas, permitieron mitigar los efectos más graves.

A continuación, es preciso reconocer que la migración no es una muestra de fracaso del desarrollo. Es una estrategia viable, a menudo dinámica, de adaptación, pero debe estar planificada y aceptada por la población local.

Por último, se necesitan nuevas ideas para intervenir en los casos de desastre de evolución lenta, y es necesario concebir nuevas políticas e instrumentos. Es en este ámbito donde más queda por hacer, pero donde hay más posibilidades para innovar y hacer frente a las normas y prácticas existentes.

## Análisis satelitales y desplazamiento forzoso

En los últimos diez años, los encargados de la gestión y de las primeras intervenciones en casos de desastre han utilizado cada vez más los mapas y análisis satelitales, que están disponibles en cuestión de horas después de que el satélite ha sobrevolado una zona afectada.

El nivel de detalle en las imágenes de los satélites comerciales se ha multiplicado por 400 durante los últimos quince años. Los pequeños refugios, vehículos, vías y grupos de personas se pueden localizar fácilmente. Es posible llevar a cabo evaluaciones detalladas de los daños, lo que da a los encargados de

la gestión de desastres una información más precisa y rápida que nunca.

Las principales ventajas de las imágenes satelitales residen en que:

- están disponibles para las zonas en donde el acceso es limitado;
- proporcionan información objetiva sobre lo que sucede en un momento determinado;
- se obtienen con mucha rapidez;
- llegan a varios niveles, desde los sitios sobre el terreno a la oficina central, con lo que mejora la coordinación vertical;
- llegan a los sectores simultáneamente, con lo que mejora la coordinación horizontal;
- pueden ser muy detalladas y útiles a los efectos de la sensibilización y el apoyo de los donantes.

Recientemente, el Programa sobre Aplicaciones Operacionales de Satélite del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNOSAT-UNITAR) proporcionó un análisis de la situación de los desplazados en Mogadiscio (Somalia) que permitió prestar asistencia humanitaria a las comunidades afectadas en pleno desplazamiento. La primavera árabe ha mostrado muchos ejemplos de desplazamiento forzado para

los que el Programa sobre Aplicaciones Operacionales de Satélite ha realizado extensos análisis.

Los organismos deben ahora asegurarse de que existen en el plano interno rutinas adecuadas para la distribución de la información, como hace el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia con los mapas y los informes de evaluación del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones. En algunos casos, la magnitud de un acontecimiento, como una gran inundación, no permite recoger imágenes detalladas que abarquen simultáneamente todas las zonas de interés. Sin embargo, los satélites de resolución media pueden cubrir toda la zona con menos detalle. Las nubes impiden la visión desde el espacio, aunque las imágenes detalladas de radar están demostrando cada vez más su utilidad.

En el futuro habrá un mayor número de agentes sobre el terreno que utilicen sus teléfonos inteligentes para cargar fotos de localización geográfica etiquetadas, preparadas por los equipos de intervención profesionales o con la colaboración del público. Se dispondrá de aparatos teledirigidos («drones») para la recolección de imágenes de elevadísima resolución, así como vídeos en directo proporcionados por la estación espacial internacional.

*Los autores del capítulo 7 son Abby Stoddard, Humanitarian Outcomes; Elena Fiddyan-Qasmaiye, Refugee Studies Centre; Katy Long, London School of Economics; Roger Zetter, Universidad de Oxford. El texto del recuadro fue redactado por Einar Bjorgo, Programa sobre Aplicaciones Operacionales de Satélite (UNOSAT) del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR).*

# Nuestra organización

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, fundada en 1919, comprende 187 Sociedades Nacionales miembros, además de otras en proceso de formación, una secretaría en Ginebra y diversas oficinas ubicadas estratégicamente en todo el mundo para apoyar la ejecución de las actividades. La media luna roja se utiliza en lugar de la cruz roja en muchos países islámicos.

La Federación Internacional es la mayor red humanitaria de servicio voluntario en el mundo que, cada año, presta asistencia a 150 millones de personas por intermedio de las Sociedades Nacionales miembros. Juntos, la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales trabajan antes, durante y después de los desastres y las emergencias sanitarias para atender a las necesidades y mejorar las vidas de las personas vulnerables, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, credo, clase social u opinión política.

Orientada por la Estrategia 2020 – el plan de acción colectivo para superar los principales desafíos humanitarios y en materia de desarrollo de este decenio –, la Federación Internacional afirma su determinación de «salvar vidas y cambiar mentalidades». La fortaleza de la organización reside en su red de voluntarios, su pericia basada en las comunidades y su carácter neutral e independiente. Obra en aras del perfeccionamiento de las normas humanitarias, en calidad de asociada para el desarrollo y en las intervenciones en caso de desastres. Asimismo, intercede ante los encargados de adoptar decisiones para persuadirlos a actuar en todo momento en favor de los intereses de las personas vulnerables. Así, la Federación Internacional promueve la salud y la seguridad en las comunidades, reduce las vulnerabilidades, fortalece la capacidad para resistir y superar la adversidad y fomenta una cultura de paz en el mundo.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja simbolizan el trabajo y los principios del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Actúan como auxiliares de los poderes públicos de su respectivo país en la esfera humanitaria y brindan una gama de servicios que incluye la prestación de socorro en casos de desastre, programas de asistencia social y servicios de salud. En tiempos de guerra, las Sociedades Nacionales asisten a la población civil afectada y apoyan a los servicios médicos de las fuerzas armadas, según proceda. Esta singular red de Sociedades Nacionales abarca a 13 millones de voluntarios al servicio activo de las comunidades vulnerables en la casi totalidad de los países del mundo. La cooperación entre las Sociedades Nacionales amplía las posibilidades de la Federación Internacional para desarrollar capacidades y asistir a las personas más necesitadas.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es una organización imparcial, neutral e independiente, cuya misión exclusivamente humanitaria consiste en proteger la vida y la dignidad de las víctimas de la guerra y de la violencia interna, brindándoles asistencia. El CICR dirige y coordina las actividades internacionales de socorro que lleva a cabo el Movimiento en situaciones de conflicto armado. Además, se esfuerza por prevenir el sufrimiento, promoviendo y cimentando el derecho internacional humanitario y los principios humanitarios universales.

El CICR, fundado en 1863, dio origen al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Todos los componentes del Movimiento se guían por siete Principios Fundamentales: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad. De igual manera, las actividades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja tienen un objetivo fundamental común: ayudar sin discriminación a quienes sufren y contribuir así a mantener y promover la paz en el mundo.

Esta publicación es una síntesis de la edición 2012 del Informe Mundial sobre Desastres.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

17, Chemin des Crêts. Apartado postal 372. CH-1211 Geneva 19, Suiza

Tel.: +41 22 730 4222. Fax: +41 22 733 0395

Correo electrónico: [secretariat@ifrc.org](mailto:secretariat@ifrc.org). Sitio web: [www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)

Se puede solicitar ejemplares del Informe Mundial sobre Desastres dirigiéndose a: [wdr@ifrc.org](mailto:wdr@ifrc.org).

---

Fotografía en portada: Cuando ocurren desastres o estallan conflictos, las personas se ven a veces forzadas a huir, con la consiguiente agudización de su vulnerabilidad y de sus necesidades. Necesitan ayuda para reconstruir sus vidas, recuperar sus medios de sustento, forjar nuevas redes de apoyo social que les permitan resistir mejor la adversidad y sentirse seguras nuevamente. La pequeña Jellamae Semillano, de seis años, fotografiada en su nuevo hogar construido por la Cruz Roja de Filipinas, es una de las muchas personas que se vieron desplazadas por las inundaciones que, entre otros, destruyeron el hogar de su familia en 2009.

Fotografía: Cheryl Ravelo, Federación Internacional

## Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

### **Humanidad**

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

### **Imparcialidad**

No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

### **Neutralidad**

Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.

### **Independencia**

El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

### **Voluntariado**

Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

### **Unidad**

En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

### **Universalidad**

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.



La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja promueve las actividades humanitarias de las Sociedades Nacionales en favor de las personas vulnerables.

Mediante la coordinación del socorro internacional en casos de desastre y el fomento de la asistencia para el desarrollo, se propone prevenir y aliviar el sufrimiento humano.

La Federación Internacional, las Sociedades Nacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja constituyen, juntos, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

ISBN 978-92-9139-189-9



9 789291 391899