

Informe Mundial sobre Desastres

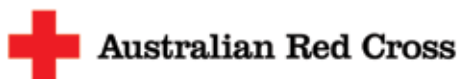
2010

Resumen



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

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



Índice

El riesgo urbano como línea divisoria: un reto del siglo XXI	2
--	---

Capítulo 1

Evitar la urbanización de los desastres	5
Recuadro: algunos mitos sobre las ciudades	9

Capítulo 2

La tendencia de los desastres en las zonas urbanas	10
Recuadro: “la brecha de la vulnerabilidad” en Estambul, Turquía	14

Capítulo 3

Empezar de cero: derechos de las comunidades y respuesta al desastre	15
Recuadro: los derechos a la vivienda, a la tierra y a la propiedad, y programas de vivienda tras un desastre	18

Capítulo 4

La violencia urbana	20
Cuadro: Coeficiente de Gini 1992-2007	24

Capítulo 5

El riesgo para la salud en las zonas urbanas	25
Recuadro: la seguridad vial en las ciudades	29

Capítulo 6

La urbanización y el riesgo del cambio climático	30
Recuadro: riesgo de inundaciones en Senegal	35

Capítulo 7

El gobierno urbano y la reducción del riesgo de desastres	36
Recuadro: expansión de las ciudades latinoamericanas en zonas de alto riesgo	40

El riesgo urbano como línea divisoria: un reto del siglo XXI

Los signos de nuestra vulnerabilidad a los riesgos que amenazan las zonas urbanas se manifiestan por doquier.

Un terremoto puede provocar el derrumbe de hospitales, escuelas y viviendas con consecuencias trágicas indecibles. Un volcán puede sembrar el caos en los aeropuertos. Una inundación puede transformar calles pulcras en canales de detritos. El tráfico de drogas puede convertir barrios pobres en zonas de guerra. Una epidemia puede propagarse velozmente en un barrio marginal superpoblado.

A medida que el vaivén del desarrollo humano produce un desplazamiento creciente de población del campo a las ciudades, comprobamos que la acelerada urbanización y el crecimiento demográfico plantean juntos nuevos retos a la comunidad humanitaria, obligándonos a salir de nuestra zona de comodidad para sumirnos en un nuevo y extraño mundo urbano.

Ante los desastres naturales, una ciudad bien administrada puede ser uno de los lugares más seguros del mundo. También puede constituir el lugar más idóneo para criar a los hijos, educarlos, tener acceso a la atención de salud y encontrar un empleo. La esperanza de vida es allí más elevada.

Ahora bien, una ciudad también puede ser el lugar más peligroso del mundo para quienes viven en un entorno donde la presencia de las autoridades es casi inexistente y donde faltan los recursos y la voluntad para garantizar los servicios sociales básicos, la seguridad alimentaria, la vigilancia policial, el suministro de agua potable y saneamiento, así como el respeto de normas de construcción apropiadas.

El riesgo urbano, línea divisoria, plantea un reto difícil a la humanidad del siglo XXI, que debemos afrontar si queremos evitar que el creciente éxodo del campo a la ciudad conduzca a un aumento de enfermedades y muertes, por la repetición de los mismos peligros que entrañó el siglo XIX para la salud pública, exacerbados, hoy en día, por los riesgos que generan el cambio climático y la amenaza de pandemias.

En las ciudades, las tensiones y las presiones de la vida cotidiana se multiplican sin cesar para quienes terminan viviendo en la marginalidad urbana de los países de bajos y medianos ingresos, sobreviviendo con apenas un dólar o menos al día.

A pesar de la actividad del comercio y de otros signos que marcan el compás de una vida efervescente en el corazón de numerosos asentamientos urbanos precarios, la vida en esos lugares puede ser dura, brutal y corta para muchos habitantes que difícilmente salen vencedores de una lucha darwiniana por la supervivencia contra las enfermedades, la malnutrición, el analfabetismo, el crimen y los desastres naturales.

La comunidad humanitaria debería preocuparse sobre todo de esta clase urbana terriblemente desfavorecida, que representa casi 1.000 millones de personas y que crece a un ritmo anual de 10 millones, a pesar de los loables esfuerzos que se despliegan en países como la India y China, con el fin de alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo a la vivienda.

Antes que la marea de la urbanización nos haga perder pie, la comunidad humanitaria debe dar un giro de timón en su modo de proceder con esos grupos vulnerables y los gobiernos, que no escatiman esfuerzos para entender lo que está ocurriendo en sus ciudades y a los que les resulta difícil otorgar los recursos necesarios para emprender la acción que conviene.

El *Informe Mundial sobre Desastres* de este año no contiene, desde luego, todas las respuestas a nuestros dilemas, pero sí da sabios consejos para reducir esta diferencia existente entre el mundo en desarrollo y el mundo desarrollado frente a los riesgos que amenazan a la población en las zonas urbanas. También pone de relieve que en la era de la globalización las deficiencias que padece una región pueden afectar al mundo entero.

La urbanización puede ser un baluarte poderoso contra las peores consecuencias que nos está significando el cambio climático. En las ciudades que tienen una buena gobernanza, se registran economías de escala con respecto a la reducción del riesgo y a la capacidad de respuesta. En las ciudades que tienen una buena gobernanza, también hay ciudadanos autosuficientes y activos en sus comunidades porque tienen la seguridad de que se respetan sus derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad.

Los actores humanitarios tienen por delante la tarea de encontrar una nueva forma de colaborar con las autoridades locales y las comunidades vulnerables para velar por que la reducción del riesgo abarque todos los ámbitos y no se focalice simplemente en lo que salta a la vista y en la labor de limpieza después de una catástrofe.

Al examinar los numerosos ejemplos que se presentan en este informe, resulta evidente que las comunidades urbanas son capaces de hallar sus propias soluciones, afirmar sus derechos y desempeñar plenamente el papel que les corresponde en la recuperación y la reducción del riesgo, pero muchas de esas comunidades precisan un apoyo externo que se ajuste a su situación.

Lo que es apropiado para una persona no lo es para otra. Esta paradoja —eliminar un riesgo para reemplazarlo por otro— nos debe alentar a actuar de manera inteligente con las comunidades que luchan por sobrevivir entre las fisuras de los riesgos en las zonas urbanas. A largo plazo, si velamos por el bienestar de las personas vulnerables de nuestras ciudades también estamos velando por nuestro propio bienestar.



Bekele Geleta
Secretario General

Evitar la urbanización de los desastres

Es posible evitar en el futuro que las ciudades sean propensas a los desastres. Una tendencia no es una fatalidad, pero a medida que la población del mundo se concentra en las grandes ciudades, presenciamos una urbanización de los desastres y de los riesgos que se derivan de ella. Habida cuenta de los retos que plantea esta situación a las organizaciones internacionales, las ONG, los gobiernos y las municipalidades, cabe preguntarse ¿cómo abordar la respuesta en casos de desastres en un entorno urbano, particularmente en los países de bajos ingresos, donde la pobreza endémica sustenta la vulnerabilidad a las catástrofes? Como observó la Coalición Asiática para el Derecho a la Vivienda, si los servicios de socorro no aprenden rápidamente a trabajar con los que no tienen título, los que no están inscritos en ningún registro ni en ninguna lista y los indocumentados, dichos servicios pueden fomentar e incluso agudizar las desigualdades que ya existían antes del desastre.

Las proyecciones de la División de Población de las Naciones Unidas dejan suponer que en los próximos decenios casi todo el crecimiento de la población mundial se concentrará en las zonas urbanas de las naciones de bajos y medianos ingresos. Gran parte de este crecimiento demográfico tiene lugar actualmente en los asentamientos informales, donde las condiciones de vivienda son, por lo general, muy precarias y donde falta a menudo la infraestructura de protección más elemental. Este crecimiento urbano se produce en gran medida en ciudades expuestas a fenómenos meteorológicos extremos y a marejadas ocasionadas por tormentas cuya frecuencia e intensidad deberían aumentar a causa del cambio climático. Una ciudad puede ser uno de los lugares más seguros del mundo en caso de tormenta, inundación o terremoto. La mayoría de los fenómenos meteorológicos extremos que se producen en los países de elevados ingresos no causan muertes.

Desde el punto de vista del riesgo, las zonas urbanas deben considerarse de manera separada por su naturaleza misma: la concentración de la población, de viviendas y de otros edificios, la infraestructura del transporte y la industria plantean problemas pero también ofrecen oportunidades para reducir los riesgos de desastres y prestar asistencia humanitaria. En las zonas urbanas la presión del mercado se ejerce con más fuerza, especialmente en las grandes ciudades o las ciudades más exitosas, donde a los grupos



de bajos ingresos se les hace difícil encontrar alojamiento y servicios de salud asequibles, y donde tales grupos quedan a merced de continuas alzas de precios y, por ende, de una disminución de sus ingresos.

También habría que considerar a las poblaciones urbanas dada su magnitud:

- En 2010, las zonas urbanas de los países de bajos y medianos ingresos tenían 2.500 millones de habitantes, lo que equivale aproximadamente a la población total del mundo en 1950.
- Se considera que África es esencialmente rural. Sin embargo, su población urbana excede hoy con creces la de América del Norte.
- Las ciudades más grandes del mundo se encuentran, en su mayoría, en los países de bajos y medianos ingresos, lo que no tiene precedentes puesto que hasta ahora la mayoría de las grandes ciudades se situaban en los países más ricos.

Aunque se carece de cifras precisas, de acuerdo a una visión general de las estimaciones de las Naciones Unidas, cerca de 1.000 millones de habitantes urbanos viven en viviendas hacinadas de mala calidad en barrios marginales o asentamientos informales y en 2020 esta cifra podría llegar a 1.400 millones a menos que los gobiernos y las organizaciones internacionales logren adoptar medidas financieras más satisfactorias para mejorar las viviendas de los grupos de bajos ingresos.

La correlación existente entre pobreza urbana y riesgos de desastres puede volverse aún más estrecha a causa del cambio climático. Dada la mayor intensidad de las tormentas, las inundaciones y las olas de calor a causa del cambio climático, decenas de millones de habitantes urbanos se ven o se verán próximamente expuestos a un peligro de muerte y al riesgo de perder los medios de subsistencia, los bienes esenciales (como su vivienda), y ver comprometidas la calidad de su entorno y la prosperidad futura. Los que corren los mayores riesgos son las personas y los países que menos han contribuido al calentamiento global.

El hecho de ser vulnerable no debería de por sí generar riesgos de desastre. Para reducir la vulnerabilidad habría que suprimir los riesgos –por ejemplo, instalando sistemas eficaces de desagüe–. La vulnerabilidad no es lo mismo que la falta de ingresos, pero sin ingresos suficientes resulta difícil acceder a una vivienda adecuada con un buen abastecimiento de agua y un sistema de saneamiento apropiado, a la atención de salud y a la educación, y poder recuperarse tras un desastre.

La pobreza aguda en el entorno urbano, la expansión rápida de los asentamientos informales y el número creciente de desastres urbanos se deben a que los gobiernos no han sabido o no han logrado adaptar sus instituciones a la urbanización. Este fracaso se relaciona a menudo con los escasos medios financieros, la falta de personal calificado y la negativa de los gobiernos centrales y provinciales a proporcionarles recursos que estén a la altura de sus responsabilidades. Quizás lo esencial de este informe sea que las autoridades municipales y comunales deberían trabajar con las

poblaciones de bajos ingresos y otros grupos vulnerables para que la expansión urbana no engendre riesgos de desastres. Varios ejemplos demuestran que ello es posible, a pesar de las limitaciones que enfrentan las autoridades de las ciudades.

Si las bases de datos nacionales e internacionales sobre desastres facilitasen información más precisa y completa de los efectos que entrañan para las ciudades, las tendencias observadas confirmarían la idea de que los riesgos vinculados a los desastres aumentan en las ciudades mal gobernadas y disminuyen en las ciudades bien gobernadas. Asimismo mostrarían que muchas autoridades municipales incrementan los riesgos ligados a los desastres, pues ignoran a la población que vive en los asentamientos informales o arrasan esos barrios destruyendo así la vivienda, los bienes y los medios de subsistencia de decenas de miles de personas sin ofrecerles siquiera una solución alternativa.

Es necesario considerar más detenidamente la función que desempeña la vivienda en las zonas urbanas para los grupos de bajos ingresos, tales como los cientos de miles de habitantes de tugurios que en Haití se quedaron sin techo tras el terremoto del pasado mes de enero. El valor y la importancia de la vivienda para esos grupos exceden con creces el valor monetario. Lo que para muchos del exterior no es más que una choza construida en gran parte con materiales improvisados es, en realidad, el hogar con todo lo que ello representa en materia de seguridad y privacidad para la familia y la vida social, y es la defensa principal para los que viven allí contra la mayoría de los riesgos sanitarios vinculados al medio ambiente. Constituye también a veces el lugar de trabajo para algunos miembros del hogar y a menudo representa el bien más valioso.

Las zonas urbanas plantean dos tipos de dificultades bien específicas en el área de la vivienda. En primer lugar, en los países de bajos y medianos ingresos, el precio de la vivienda es, por lo general, mucho más alto que en las zonas rurales. Además, la adquisición y el uso de las tierras para la vivienda obedecen a una reglamentación mucho más compleja. Por ello, gran parte de la población urbana de los países de bajos y medianos ingresos vive en terrenos ilegalmente ocupados o ilegalmente subdivididos. La carestía de los terrenos también induce a las municipalidades locales a abrir a la construcción las zonas de alto riesgo. En segundo lugar, la vivienda no sólo es “el hogar” sino también “el acceso al ingreso” y “el acceso a los servicios”, y, para los que tienen pocos ingresos, la ubicación de la vivienda en relación con el lugar donde trabajan sus ocupantes y donde los niños pueden ir a la escuela es tan o más importante que la calidad de la vivienda y la seguridad de la tenencia.

Cuando las personas que se han quedado sin techo tras un desastre son reasentadas en un lugar “seguro” pero lejos de donde tienen las oportunidades de empleo, esa opción no hace más que agravar los efectos de los desastres, y la mayoría de ellas no permanecerá allí. Asimismo, es de suma importancia que toda iniciativa permita

mejorar las condiciones de vivienda porque es preferible que las familias de un asentamiento informal se beneficien de un mejoramiento de su vivienda a que sean reasentadas en una nueva vivienda situada en otro lugar donde las condiciones serán casi siempre peores. Las familias se encuentran ante una disyuntiva: algunos desearán partir a causa de los riesgos o del trauma vivido, mientras que otras preferirán quedarse o volver a las zonas donde tenían antes su casa. Y los que tienen un título de propiedad de un terreno o de una vivienda no deberían ser los únicos en obtener ayuda para la reconstrucción.

Un último factor que complica la respuesta en casos de desastre es que la pésima calidad y el carácter “ilegal” de muchas viviendas antes del desastre, así como la falta de infraestructura adecuada, dificultan enormemente la reconstrucción. Contadas veces se dispone de un mapa del asentamiento que muestre la parcelación y los límites de parcelación. A menudo hay poca infraestructura que reparar y resulta difícil o imposible llegar a los emplazamientos. Frente a esas complicaciones las organizaciones externas no pueden realizar una labor satisfactoria.

Conocemos los principios que deberían regir la reconstrucción de viviendas: cuanto más control tengan los residentes locales, tanto a nivel individual como comunitario, más satisfactorio será el apoyo que se les aporte. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha enunciado principios clave: “Cada vez más se reconoce que la respuesta a las necesidades de alojamiento después de un desastre se debe contemplar como un “proceso” que el hogar damnificado lleva a cabo con distintos tipos de asistencia material, técnica, financiera y social, y no el mero suministro de un ‘producto’ predeterminado de alojamiento”.

El *Informe Mundial sobre Desastres* de este año pone gran énfasis en el apoyo a las iniciativas comunitarias porque en casi todos los países de bajos y medianos ingresos es la única manera de atender a las necesidades de los que están más expuestos a los desastres y de tener en cuenta sus prioridades. A menudo las grandes organizaciones de ayuda al desarrollo no saben cómo apoyar a las organizaciones comunitarias, con las que en realidad mantienen pocos contactos. De hecho aquéllas fueron establecidas para hacer llegar sumas importantes a los gobiernos nacionales y no para dar respaldo a una miríada de iniciativas de la comunidad y las autoridades locales, que, gracias a un modesto apoyo externo, pueden reducir el riesgo de desastres.

Allí donde las autoridades urbanas disponen de una capacidad adecuada, concentran su acción en las familias de bajos ingresos y mantienen buenas relaciones con sus ciudadanos, son considerablemente mayores las posibilidades de reducir el riesgo de desastres. El presente informe da suficientes ejemplos de buenas prácticas que se utilizan en los países de bajos y medianos ingresos para mostrar que es posible reducir el riesgo de desastres en las zonas urbanas, aunque siguen siendo la excepción. Una gestión local acertada del uso de las tierras, junto con una evaluación adecuada de los

riesgos que se corren a nivel local puede transformar los planes de urbanismo en planes de prevención de desastres, puesto que con ello se evita construir en emplazamientos peligrosos o suprimir los aspectos que los hacen ser peligrosos. Los buenos programas de mejoramiento para los asentamientos informales, acompañados de medidas destinadas a la reducción del riesgo de desastres, pueden contribuir en gran medida a reducir el riesgo de desastres. Sin embargo, se requiere un mecanismo de apoyo por parte del gobierno al más alto nivel y de las organizaciones internacionales. Es necesario favorecer las redes en las que las autoridades municipales, los profesionales del urbanismo y grupos de ciudadanos pueden intercambiar experiencias y opiniones. De manera general, ello supone un cambio radical de la mayoría de las organizaciones de ayuda bilaterales, que deberían estar preparadas y tener la capacidad para trabajar en las zonas urbanas con las organizaciones comunitarias y las autoridades locales.

Algunos mitos sobre las ciudades

1. *"Las ciudades son parásitos que proliferan por todos lados sin apoyo económico."* En general, cuanto más urbanizado es un país, más fuerte y más productiva es su economía. Los países que han registrado el mayor éxito económico en los últimos decenios son en general los que se han urbanizado más rápidamente; los menos urbanizados son, en su mayoría, los que tienen la economía menos próspera.

2. *"Las megalópolis se expanden rápidamente y dominarán el paisaje urbano en el futuro."* Hay relativamente pocas megalópolis (17 en 2000, el último año de censo). Representan menos del 5% de la población mundial y muchas registran más salidas que entradas de personas, dado que las ciudades pequeñas de su país atraen las nuevas inversiones.

3. *"Más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades."* Más de la mitad de la población mundial vive en centros urbanos, no ciudades pues gran parte de ellos son pueblos u otros centros demasiado pequeños para ser calificados de ciudades.

4. *"Las grandes ciudades que se extienden rápidamente tienen los peores problemas ambientales."* Las grandes ciudades suelen tener normas de salud ambiental más severas que la mayoría de los otros centros urbanos de su país (y de las zonas rurales). Las ciudades bien gobernadas tienen la mejor calidad de vida del mundo (y la esperanza de vida más elevada). No es ni el tamaño de la ciudad ni la velocidad con que crece lo que determina los problemas ambientales, sino la calidad de su gobierno y las relaciones existentes entre las autoridades y la población de bajos ingresos. ■

Texto del capítulo y del recuadro: David Satterthwaite, investigador principal, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD).

La tendencia de los desastres en las zonas urbanas

La mayoría de la población urbana y de las grandes ciudades del mundo se concentra en los países de bajos y medianos ingresos, donde viven cerca de 2.800 millones de habitantes urbanos sobre un total de 3.500 millones en todo el globo.

Según proyecciones de las Naciones Unidas, de 2010 a 2030, casi todo el crecimiento demográfico mundial tendrá lugar en los centros urbanos de las naciones de bajos y

medianos ingresos, y en Asia el crecimiento demográfico urbano será masivo. Hace exactamente dos siglos, había sólo dos “ciudades millonarias” (es decir ciudades con un millón o más de habitantes): Londres y Beijing (llamada entonces Peking). En 1950, eran 75 y en 2008, 431. Una proporción importante y cada vez más elevada de esas urbes millonarias se sitúa en África, Asia y América Latina. Una lógica económica contundente sustenta la rápida urbanización: la mayoría de las ciudades más grandes del mundo se encuentra en las mayores economías del mundo.



En América Latina, África y Asia, la considerable escasez de recursos para la infraestructura y los servicios impide atenuar el riesgo de desastres para buena parte de la

población, lo cual puede atribuirse sobre todo a fallas de orden institucional y gubernamental. Todos los países más opulentos del mundo son predominantemente urbanizados, mientras que casi todos los países más pobres son predominantemente rurales. En general, cuanto más urbanizado es un país, más elevadas son la esperanza de vida media y la tasa de alfabetización, y más sólida la democracia, especialmente a nivel local. Por lo que podemos observar de las tendencias de los desastres de gran escala en el último decenio, recopiladas en la base de datos (EM-DAT) del *Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres (CRED)*, las regiones del mundo más urbanizadas tienden a registrar un menor número de muertes a causa de los desastres naturales, pero pérdidas económicas más elevadas.

Con excepción del tsunami ocurrido en Asia en 2004, muchas de las muertes y pérdidas causadas por los terremotos se han producido en las zonas urbanas. De todas las grandes catástrofes, los seísmos son los que más muertes han provocado en los últimos años, con un promedio de 50.184 personas por año de 2000 a 2008. Las inundaciones han afectado al mayor número de personas, con un promedio de 99 millones de damnificados por año entre 2000 y 2008. Si bien no sabemos cuántas personas afectadas por las inundaciones viven en las zonas urbanas, cabe suponer que se trata de un número considerable. Dado que carecemos de una idea más precisa de los lugares donde ocurrieron las muertes, esta falta de información tampoco nos permite comprender dónde y cómo habría que aplicar las medidas de reducción del riesgo.

Visión 1: exposición de los bienes a peligros múltiples en las grandes ciudades

Se preparó un índice de riesgos de desastres naturales utilizando la base de datos Natcat del *Munich Re Group* (grupo de reaseguradores) para 50 de las ciudades más grandes (más de dos millones de habitantes) y económicamente más importantes (PIB de la ciudad como porcentaje del PIB del país) del mundo. Era la primera vez que se elaboraba un índice internacional de las ciudades que tuviera en cuenta catástrofes múltiples, como terremotos, tormentas de viento, inundaciones, erupciones volcánicas, incendios forestales y daños causados por el invierno. El índice está compuesto por tres variables: la exposición a los peligros; la vulnerabilidad del medio ambiente construido y el valor de los bienes expuestos. El índice muestra que, en relación con los desastres de gran envergadura, el costo económico suele ser mucho mayor en los países de ingresos elevados y que las zonas urbanas representan buena parte de ese costo, aunque no se indican las pérdidas económicas graves que soporta gran número de personas que no dispone de un seguro.

Visión 2: exposición a las inundaciones en las ciudades portuarias

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó un índice que hace una clasificación de 136 ciudades portuarias de más de un millón de habitantes muy expuestas a inundaciones provocadas por marejadas que ocurren una vez cada cien años. El índice compara la exposición de la población y los bienes en 2005 con lo que se pronostica para 2070. Las predicciones tienen en cuenta el crecimiento demográfico, la urbanización, el hundimiento del suelo y el cambio climático. El crecimiento demográfico y las inversiones en infraestructura urbana son los factores que más contribuyen a aumentar la exposición a las inundaciones que producen las marejadas. Esto es particularmente cierto en las regiones en desarrollo, donde se prevé un mayor crecimiento poblacional. En números reales, de

los 38,5 millones de personas en total que están expuestas actualmente, el 65% de ellas vive en ciudades asiáticas.

Visión 3: datos a nivel de ciudad relativos a peligros múltiples

La base de datos DesInventar ofrece una escala de datos más precisos, con más información a nivel local, lo cual da una idea más detallada del riesgo que enfrentan las ciudades y sus habitantes, incluso en caso de fenómenos de pequeña escala y peligros cotidianos. Estudios de casos efectuados en ciudades de Argentina, Colombia, Costa Rica y México muestran cómo el riesgo extensivo es generado a través de la expansión urbana y está estrechamente vinculado con el creciente desinterés por el nuevo desarrollo urbano, la subinversión crónica en el avenamiento de aguas de lluvias y tormentas en todas las ciudades, la ubicación de los asentamientos precarios en las zonas propensas a las inundaciones y la inadecuada gestión de las aguas de vertientes más amplias. Es probable que la expansión urbana también esté ocasionando riesgos en muchas ciudades asiáticas y africanas, incluso de manera aún más marcada que en los ejemplos citados de América Latina, puesto que en Asia y África una proporción mucho menor de la población urbana dispone de la infraestructura y los servicios apropiados.

Visión 4: datos a escala de asentamientos en casos de incendio

La base de datos de *Observación, Mapeo y Análisis de Incidentes de Desastres (MANDISA) en Sudáfrica* ofrece otra visión de los riesgos en las zonas urbanas y tiene un registro de 18.504 incendios ocurridos en Ciudad del Cabo (Sudáfrica) de enero de 1995 a finales de 2004. La base de datos, única para Ciudad del Cabo, ofrece un panorama sumamente detallado del riesgo de incendios y nos muestra la extensión de los desastres de pequeña escala que no suelen entrar en los cálculos de riesgos en las zonas urbanas, pese a las consecuencias devastadoras para los hogares que se ven afectados por los incendios.

Lo que consideramos un riesgo en las ciudades, como por ejemplo el incremento de asentamientos informales o ilegales, la falta de infraestructura o servicios apropiados, la construcción de viviendas en lugares expuestos a riesgos debido a fuertes vientos, inundaciones o deslizamientos de tierra, o la construcción con materiales inflamables, es causado en realidad por “la brecha de la vulnerabilidad”. Por un lado, está la falta de conocimientos o de capacidad financiera y a veces la ausencia de voluntad de las autoridades urbanas para reducir las vulnerabilidades. Las prioridades en las ciudades en materia de crecimiento económico, la expansión urbana y el hecho de que las personas pudientes de las ciudades no sean excesivamente vulnerables a los desastres contrarrestan los esfuerzos por aminorar el riesgo. Por el otro lado, están las

comunidades urbanas pobres, que hacen todo lo posible por atenuar su vulnerabilidad pero que, en definitiva, sólo disponen de una capacidad financiera y política limitada para reducir el riesgo que soportan.

Desde siempre en las ciudades se ha dado más importancia a la infraestructura física que a la social. Pero esta tendencia comienza a revertirse en la medida en que las autoridades urbanas reconocen la importancia de las redes de seguridad social (entre ellas el apoyo a las personas de edad y a los sin techo), del acceso a salud y educación de buena calidad, así como de la aplicación de normas apropiadas de construcción.

La mercantilización de la vida urbana significa que, a diferencia de los contextos más rurales, se necesita dinero para satisfacer hasta las necesidades más básicas (agua, alimentos y vivienda), lo que restringe la capacidad de las personas indigentes vulnerables para acumular bienes, protegerse de los peligros y recuperarse de los efectos de las catástrofes.

La urbanización creciente también brinda la posibilidad de atenuar en el largo plazo las pérdidas que ocasionan los desastres, incluso si las incrementa a corto plazo. La rápida urbanización, como la que está ocurriendo en algunas regiones de Asia y África, aumentará con toda probabilidad en el futuro cercano las pérdidas que entrañan los desastres, ya que los gobiernos no logran mantener el ritmo a la hora de gestionar el riesgo de desastres. Es probable que las inundaciones, los terremotos y las consecuencias del cambio climático causen un mayor número de muertes y daños en las ciudades en rápida expansión y que están muy expuestas a los peligros naturales y de salud pública. El crecimiento industrial traerá consigo más peligros de índole tecnológica. Sin embargo, una vez que las zonas urbanas estén más consolidadas y probablemente sean más ricas, los gobiernos podrán aplicar medidas de reducción del riesgo para proteger a la población. Esto parte del supuesto de que los gobiernos deseen actuar de buena fe y de manera responsable ante todos los habitantes de las ciudades, ricos y pobres.

Hoy en día resulta difícil comprender el número de desastres urbanos, la magnitud de sus consecuencias, o cómo diferenciar las tendencias de los desastres urbanos entre las regiones del mundo. Para comprender los efectos que producen los desastres de gran escala en las zonas urbanas, se requiere información más precisa a nivel nacional e internacional. Así por ejemplo, información más precisa en la base de datos del CRED sobre la ubicación del fenómeno, incluidas las zonas urbanas afectadas.

“La brecha de la vulnerabilidad” en Estambul, Turquía

Estambul es una ciudad muy vulnerable a los terremotos, los deslizamientos de tierra y las inundaciones debido en parte a su situación geográfica, justo al norte de la activa falla sísmica de Anatolia. Sin embargo, es el entorno urbano de más rápido crecimiento, y la ausencia de planificación estratégica resultante ha agravado el riesgo. En 1950, Estambul tenía una población de 1,16 millón de habitantes; hoy cuenta con 12,5 millones y produce un cuarto del PIB del país. Desde el terremoto de Izmit en 1999, que dejó más de 17.000 muertos y afectó a parte del borde oriental de Estambul, los habitantes de la ciudad saben que otro devastador seísmo ocurrirá más cerca de Estambul y la próxima vez posiblemente con consecuencias aún peores. Además de los terremotos, las inundaciones también comienzan a convertirse en un problema.

En la actualidad, se estima que el 70% del parque inmobiliario es ilegal o legalizado y buena parte de las viviendas han sido edificadas sin ningún control de las normas de construcción antisísmicas. Si llegara a ocurrir un terremoto de 7,5 grados de magnitud, se calcula que, de los cerca de 800.000 edificios que tiene Estambul, el 25% sufriría daños moderados, el 10% sufri-

ría daños extensos y el 5% podría derrumbarse totalmente.

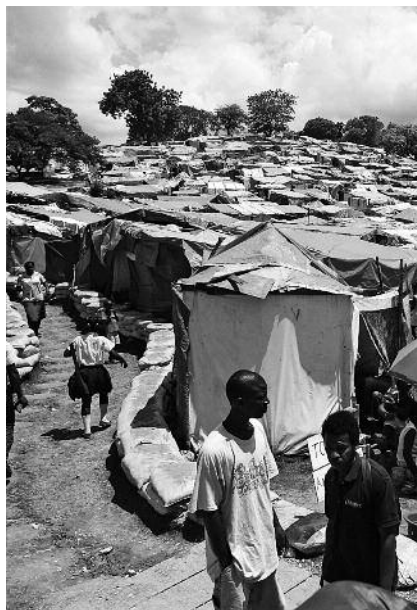
En los diez últimos años, desde el gran terremoto de 1999, el Gobierno ha emprendido varias iniciativas con objeto de reducir el riesgo resultante de los seísmos en Estambul, tales como planes urbanísticos maestros, enmiendas legislativas relativas al control de la construcción, aplicación de un seguro obligatorio contra terremotos y mandatos dirigidos a las municipalidades para la iniciación de proyectos de regeneración urbana destinados a reemplazar los edificios vulnerables. Así pues, en un lado de la brecha de la vulnerabilidad, la voluntad política y los conocimientos especializados para la reducción del riesgo comienzan a manifestarse en Estambul, aunque sigue faltando la capacidad de ejecución ya que estas iniciativas gubernamentales han surtido hasta ahora poco efecto en la práctica.

En el otro lado de la brecha, la capacidad de las personas para reducir el riesgo se ve limitada por diversos factores, tales como su percepción del riesgo, los conocimientos que tienen de las técnicas de construcción antisísmicas, la complejidad de las estructuras de propiedad y las restricciones financieras. ■

Texto del capítulo y del recuadro: Cassidy Johnson, Unidad de Planificación de Desarrollo, Bartlett School of the Built Environment, University College London.

Empezar de cero: derechos de las comunidades y respuesta al desastre

Cuando se trata de concebir una respuesta a largo plazo que permita a los supervivientes reconstruir sus viviendas y restablecer sus medios de subsistencia, las organizaciones de socorro en casos de desastre son poco eficaces y, en general, su atención se centra en lo que pueden hacer por las víctimas y no en lo que éstas deben hacer por ellas mismas. Las organizaciones de socorro en casos de desastre no pueden conseguir terrenos más seguros para la construcción de viviendas destinadas a las personas que han perdido sus hogares en los asentamientos informales, puesto que esos terrenos son demasiado onerosos. En realidad, para los promotores inmobiliarios que mantienen buenas conexiones, un desastre puede ser una ocasión para adquirir los terrenos previamente ocupados por los asentamientos precarios, tal como se puso en evidencia en muchas comunidades costeras del Océano Índico devastadas por el tsunami en 2004. A menudo se hace caso omiso del principio obvio y esencial según el cual las personas más afectadas han de ser el centro de las decisiones sobre dónde y cómo reconstruir.



Para obtener socorros y asistencia para la reconstrucción después de un desastre, es necesario, en la mayoría de los casos, aportar un certificado de residencia y presentar la tarjeta de identidad, lo que explica también que muchas personas desatiendan las alertas de evacuación ante la inminencia de una tormenta o de una inundación, pues temen que no se les permita regresar a sus casas. Si las entidades de socorro no aprenden rápidamente a trabajar con los que no tienen títulos de propiedad, los que no aparecen en ningún registro ni en ninguna lista y los indocumentados, pueden fomentar e incluso agudizar las desigualdades que existían antes del desastre.

Las autoridades locales pueden autorizar a las personas que se quedaron sin techo a instalarse en campamentos provisionales, pero nunca aceptarán que reconstruyan viviendas permanentes en esos lugares. A menudo no les permiten volver a sus

antiguos asentamientos pero tampoco están dispuestas a conseguirles un lugar alternativo para vivir.

Los hermosos discursos sobre “la reconstrucción de una ciudad nueva y segura” o “la descentralización” para evitar la elevada concentración precedente de asentamientos informales se traducen a menudo en campamentos distantes y reconstrucción en lugares donde nadie quiere vivir.

Es fundamental que las operaciones que se conciben después de un desastre potencien y apoyen las organizaciones de supervivientes y se mantengan centradas en las mujeres. Gracias a las visitas y los intercambios entre las organizaciones comunitarias, los grupos de supervivientes pueden saber lo que se ha hecho en otras comunidades y, a su vez, mostrar lo que están haciendo o planificando. En Banda Aceh (Indonesia), después del tsunami de 2004, se necesitaba una red de organizaciones comunitarias a fin de enfrentarse a lo que se denominó el segundo tsunami, es decir la avalancha de ayuda internacional no coordinada que a menudo pasaba por encima de las estructuras comunitarias.

Shack/Slum Dwellers International (SDI), es una confederación de organizaciones nacionales de habitantes pobres de las zonas urbanas de 28 países de África, Asia y América Latina. De acuerdo con sus afiliados, algunos factores contribuyen a la eficacia de una operación en casos de desastre. El primero es la existencia de grupos de ahorro en los asentamientos afectados, que prestan una ayuda inmediata a las víctimas de una catástrofe. El segundo es la existencia de organizaciones comunitarias capaces de prestar socorro inmediato y respaldar la cohesión social necesaria para resolver cuestiones de más largo plazo, como son la reconstrucción o el reasentamiento.

Los jefes comunitarios de la SDI visitan a menudo los lugares afectados por los desastres y promueven la creación de grupos de ahorro y organizaciones representativas a nivel local. Asimismo, aportan su experiencia en la gestión del ahorro, el desarrollo organizacional, las encuestas comunitarias y la elaboración de casas modelo de tamaño real para ver el diseño y los materiales que permiten fabricar la vivienda más adecuada y más económica. Apoyan además la elaboración de perfiles de comunidades y encuestas con objeto de movilizar a las personas afectadas; las ayudan a organizarse, a recopilar los datos necesarios sobre el lugar del desastre y a demostrar así su capacidad a las autoridades locales. Cuando es necesario reasentar a la población, subrayan lo importante que es obtener un terreno adecuado, bien ubicado y que tenga acceso a las oportunidades de empleo. Todo ello será mucho más efectivo si existe una colaboración con las autoridades locales y las organizaciones nacionales. Es especialmente urgente obtener, llegado el caso, tierras o los títulos de propiedad correspondientes (lo que supone a menudo un apoyo político de alto nivel para agilizar los trámites burocráticos) y la autorización necesaria para iniciar la reconstrucción. A tales efectos, también puede ser importante contar con apoyo técnico.

Antes de comenzar la reconstrucción, lo primero y más evidente es efectuar una encuesta de los asentamientos, y cuando las organizaciones comunitarias se han encargado de dicha encuesta han podido influir en las operaciones y evitar los desalojos. Apoyándose en la información recopilada sobre los terrenos que ha ocupado, la organización comunitaria está en condiciones de contrarrestar las políticas públicas incorrectas y las fuerzas comerciales cuyo fin es a menudo sacar provecho del desastre.

Lo segundo, y también evidente, es iniciar las obras de reparación y reconstrucción. Las autoridades a menudo tratan de prohibir la reconstrucción mientras no disponen de una evaluación detallada de los daños y no han establecido pautas y normas de reconstrucción, lo cual puede retrasar las respuestas esenciales. Ahora bien, todo retraso acentúa las dificultades de los más desfavorecidos. La reconstrucción basada en la comunidad puede aprovechar los conocimientos y las aptitudes de las personas, y, con respecto a la infraestructura, las comunidades tienen que forjar asociaciones con las autoridades locales.

Es necesario asignar fondos nacionales y locales de desastre a las personas y familias afectadas tanto para las respuestas inmediatas como para las soluciones de más largo plazo, a fin de satisfacer las necesidades de las comunidades asoladas. Las ayudas en efectivo a los hogares afectados han dado buenos resultados en muchos casos y han evitado que se siga reduciendo el capital familiar, lo que es particularmente problemático para los grupos de bajos ingresos.

En las zonas urbanas, la reconstrucción de viviendas y el restablecimiento de los medios de subsistencia están en general estrechamente vinculados, puesto que el hogar simboliza la seguridad para la familia, ofrece a las personas activas la posibilidad de acceder al empleo y puede constituir un lugar para la empresa familiar.

El mejoramiento de los asentamientos informales, cuando se realiza por iniciativa de la comunidad, es un aspecto primordial de la reducción del riesgo de desastres, ya que permite incrementar la calidad de las viviendas y establecer la infraestructura y los servicios necesarios para dicha reducción. El mejoramiento de los barrios marginales ha pasado a ser una de las formas más comunes y más eficaces de lograr condiciones de alojamiento más adecuadas en las ciudades de América Latina y Asia. En naciones como Argentina, Brasil y Tailandia, los programas de mejoramiento han beneficiado a una proporción considerable de la población urbana que vive o vivía en asentamientos informales. Este mejoramiento también debería contemplar la posibilidad de otorgar a los habitantes el derecho legal de ocupación del terreno o de la vivienda, lo que a menudo no se hace debido al costo y a las complicaciones jurídicas, como la de indemnizar al propietario del terreno.

La noción de mejoramiento implica que las autoridades aceptan la legitimidad del asentamiento que ha de ser mejorado. Una de las iniciativas más interesantes en ese

ámbito es la del Gobierno tailandés, que apoya el mejoramiento impulsado por la comunidad, y los resultados de escala obtenidos han sido posibles gracias al gran número de iniciativas locales que respalda. El Instituto de Desarrollo de Organizaciones Comunitarias de Tailandia (CODI) ha concedido préstamos y subsidios a las organizaciones comunitarias, lo que ha permitido beneficiar a 2,4 millones de hogares entre 1992 y 2007. Esta iniciativa es importante en tres aspectos: el alcance, el grado de participación comunitaria y la medida en que trata de institucionalizar por parte de las autoridades locales las soluciones que impulsa la comunidad. Los fondos del Instituto provienen de los poderes públicos locales y nacionales, así como de los hogares y las comunidades. El CODI también ofrece apoyo a las redes de organizaciones comunitarias formadas por las personas pobres de las zonas urbanas, para permitirles trabajar con las autoridades municipales, otros actores locales y organismos nacionales. Los residentes en asentamientos ilegales tienen varias formas de legalizar su tenencia: comprar el terreno a los propietarios con la ayuda de un préstamo del gobierno o negociar un contrato de alquiler, o bien aceptar mudarse a otro terreno facilitado por el organismo gubernamental propietario del terreno en el que residen ilegalmente, o aceptar trasladarse a una parte del terreno que ocupan a cambio de la tenencia (compartimiento de la tierra). El CODI también otorga préstamos a las organizaciones comunitarias para que faciliten préstamos a sus miembros y los ayuden a construir o mejorar sus viviendas.

Los tipos de respuesta tras un desastre descritos en este capítulo, que pueden reducir o prevenir catástrofes de mayor envergadura, deberían ser un aspecto esencial de las estrategias de reducción de la pobreza en las zonas urbanas.

Los derechos a la vivienda, a la tierra y a la propiedad, y programas de vivienda tras un desastre

Después de un desastre natural, es frecuente que se planteen problemas relacionados con los derechos a la vivienda y a la tierra y a la propiedad (VTP). El disfrute de estos derechos contribuye a menudo a determinar el éxito o el fracaso de los programas en materia de vivienda. Cada vez más la comunidad internacional se da cuenta de la necesidad de tener en cuenta esos derechos en los programas de vivienda. A continuación se describen los problemas más comunes que surgen tras un desastre en relación con esos derechos.

Problemas en los asentamientos informales, habituales o extralegales.

Después de un desastre, la política relativa a los derechos VTP tiende a ofrecer un trato claramente preferencial a los propietarios legales, a menudo, en detrimento de los derechos de aquellos que están en el sector informal o consuetudinario, lo que suscita problemas de equidad y de derechos.

Carencias estructurales de tierra y de vivienda. A pesar de que las familias sin tierra y sin vivienda constituyen uno de los gru-

pos más vulnerables incluso antes de que sobrevenga un desastre, estas familias a menudo se ven excluidas o, en el mejor de los casos, marginadas en las operaciones de socorro y recuperación.

Apoderamiento de tierras y adquisición ilegal/injusta de tierras. La adquisición injusta de tierras tras un desastre puede entrañar efectos perjudiciales tanto para las personas desposeídas como para las organizaciones humanitarias que trabajan en el ámbito de la vivienda. El apoderamiento de tierras puede cobrar diversas formas que van de la violencia pura a medidas legislativas cuidadosamente orquestadas.

¿Restitución o reasentamiento? De conformidad con las normas internacionales pertinentes, como los Principios de las Naciones Unidas relativos a la restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos (2005), existe, cuando las condiciones lo permiten, una presunción de restitución y, en el caso de las personas desplazadas a raíz de un desastre o de un conflicto, comienza a imponerse el derecho de regresar al lugar de origen.

Desigualdad de trato entre propietarios y no propietarios. Aunque los propietarios de tierras, de viviendas o de otros bienes, así como los inquilinos y otras personas no propietarias se ven afectados de la misma manera por un desastre, con frecuencia estos últimos reciben un trato desigual en el ámbito de los derechos VTP. Tras el paso del huracán Katrina, la asistencia financiera destinada a la reconstrucción de viviendas de

alquiler fue relativamente modesta en comparación con las sumas considerables asignadas a los propietarios de su vivienda para que pudieran reconstruir.

Litigios en el ámbito de los derechos VTP y ocupación secundaria. La ocupación secundaria de viviendas y tierras a menudo provoca litigios tras un desastre.

La inseguridad del disfrute. La inseguridad del disfrute de los derechos VTP o una tenencia poco satisfactoria pueden agravar considerablemente las perspectivas de las poblaciones afectadas.

En el contexto específico de un desastre y de los derechos VTP, el principio de “no dañar” debería inducir a los actores humanitarios a que apoyen únicamente las leyes y políticas locales o nacionales que se avengan con los derechos a la vivienda, a la tierra y a la propiedad protegidos por los tratados internacionales. A este respecto, convendría reflexionar sobre los cinco principios fundamentales siguientes:

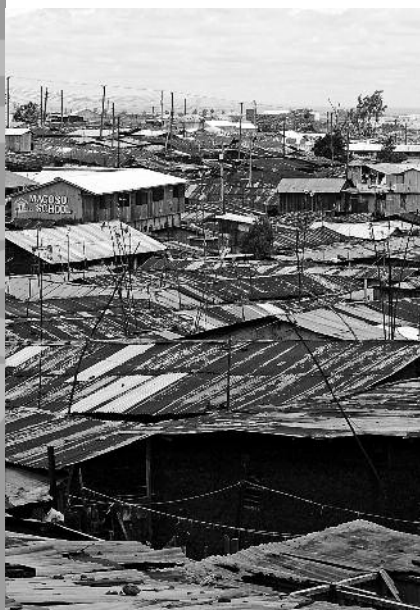
- ampliar la participación de los beneficiarios en las operaciones y la toma de decisiones relacionadas con los derechos VTP;
- por la noción “reconstruir mejor” entender “tierras para las personas sin tierra y viviendas para las personas sin viviendas”;
- aplicar el mismo trato a los propietarios, los inquilinos y los habitantes de los asentamientos informales haciendo hincapié en la seguridad de la tenencia;
- oponerse abiertamente a la arbitrariedad y el apoderamiento de tierras que engendran los desastres;
- dar prioridad a la restitución. ■

Texto del capítulo: David Satterthwaite, investigador principal, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD), y texto del recuadro: Scott Leckie, director, Displacement Solutions.

La violencia urbana

En este capítulo, se hace una reseña de las causas y los costos que ocasiona la violencia urbana y se analiza cómo la desigualdad extrema y la inestabilidad política fomentan la violencia en las ciudades del mundo en desarrollo. Asimismo, se examinan algunas de las estrategias que se están aplicando para resolver los problemas que ella causa.

Inducida por el lucro fácil e inmediato, la *violencia económica*, que comprende la delincuencia callejera, la violencia relacionada con las drogas y el secuestro, es común en los lugares donde la desigualdad y la pobreza combinadas producen desigualdad en el acceso a las oportunidades que ofrece la economía. En algunos casos, la transformación de la sociedad y de las políticas de desarrollo, tales como los ajustes estructurales, han agudizado la pobreza y la desigualdad, contribuyendo así a agravar la delincuencia y la violencia.



La *violencia social* es fomentada por el deseo de obtener o mantener el poder y el control sobre la sociedad, así como dentro de las familias y las comunidades y entre ellas. Las pandillas son una expresión común de la violencia social y surgen en respuesta a la exclusión social y económica. Los jóvenes encuentran en ellas un estatus y un sentido de pertenencia. La limpieza social, la segregación espacial de las zonas urbanas y las matanzas extrajudiciales por parte de la policía entran también en las categorías que conforman la violencia social.

La *violencia política* proviene del deseo de obtener o mantener el poder político, a menudo por grupos elitistas. Esta forma de violencia está estrechamente ligada a la ausencia de reformas en la policía y el poder judicial o el abandono *de facto* de las zonas urbanas a las redes criminales y las bandas de traficantes de drogas. Una criminalización de gobernanza tiene lugar cuando estas bandas imponen sus reglas en los barrios pobres, a menudo ofreciendo seguridad y justicia, e institucionalizando la violencia.

El crimen organizado, el tráfico internacional de drogas, el comercio de armas letales y las pandillas callejeras urbanas encarnan de manera evidente la violencia urbana en la que suelen superponerse aspectos de la violencia política, económica y social.

América del Sur produce alrededor de 900 toneladas de cocaína al año. Las organizaciones de narcotráfico han desafiado abiertamente a los gobiernos, sobre todo en Colombia, México y Jamaica, a través de actos bélicos y de intimidación. Más que con el consumo, la violencia tiene que ver principalmente con el tráfico de las drogas ilícitas hacia Estados Unidos, América Central y el Caribe, así como hacia Europa a través de África Occidental.

Las armas de fuego aumentan la letalidad de la violencia. Según el Estudio sobre armas pequeñas, unos 650 millones de armas de fuego (tres cuartas partes del total conocido) están en manos de civiles y cada año la violencia de dichas armas mata por lo menos a 200.000 personas en países donde hay una situación de paz. Se estima que el valor del comercio ilegal de las armas pequeñas asciende a unos 1.000 millones de dólares estadounidenses por año. Muchas de las armas pequeñas permanecen en las zonas urbanas una vez terminado un conflicto, mientras que otras traspasan las fronteras desde los países que están actualmente o que estaban en guerra.

La cultura de las pandillas estadounidenses ha cundido por toda América Latina y el Caribe, y parte de sus miembros la han perpetuado en sus países de origen después de haber sido deportados desde los Estados Unidos. Entre 2000 y 2004, unos 20.000 jóvenes asociados a las pandillas en los barrios marginales de Los Ángeles fueron deportados a países centroamericanos que muchos de ellos ni siquiera habían visitado, lo que dio lugar a un incremento vertiginoso de las tasas de homicidio juvenil. Los pandilleros de Nairobi trabajan, a veces, como mercenarios para dirigentes políticos. Las calles de Lagos, en Nigeria, están plagadas de “area boys”, muchachos que extorsionan dinero a los transeúntes. Los niños de la calle son presa fácil de las pandillas juveniles.

Resulta difícil medir el costo exacto de la violencia urbana. Según un estudio realizado en El Salvador, por ejemplo, se calcula que el costo total de la violencia en el país alcanza el 11,5% del PIB. La tasa de homicidios en los países productores de drogas es un 35% más alta que la tasa promedio registrada en el resto del mundo. El deterioro del clima económico se ha achacado al importante aumento de otros delitos violentos como son el robo, el asalto y la violación sexual.

En términos económicos, un gran número de muertos, heridos y detenidos significa una pérdida de la productividad laboral y de los ingresos, una disminución del PIB, un aumento de los costos por concepto de hospitales y atención de salud, etc. Y mientras la violencia urbana se arraiga en el subdesarrollo y la desigualdad, se produce un círculo vicioso en el que la violencia urbana socava el desarrollo y sigue debilitando las instituciones del Estado.

La violencia urbana menoscaba el capital social, impide la movilidad social, destruye los lazos comunitarios, socava la confianza entre los habitantes, así como en la policía o las autoridades locales, y erige una barrera entre las comunidades marginadas y la clase dominante. Los más perjudicados por este estado de cosas son los grupos

vulnerables. El temor y la ansiedad que engendra la violencia persistente pueden elevar el costo que ha de soportar la sociedad. Así por ejemplo, las mujeres dejan de ir al trabajo, abandonan la escuela nocturna o mantienen a sus hijos en el hogar.

En particular, dos tipos de factores están vinculados con los niveles más elevados de violencia urbana: los *factores socioeconómicos* que consolidan la pobreza, la exclusión y la desigualdad, y los *factores políticoinstitucionales* que pueden ocasionar una crisis de gobierno.

Una importante causa subyacente del conflicto social es la privación de medios de satisfacer las necesidades humanas. En las ciudades de los países en desarrollo, una de cada tres personas vive en los barrios marginales y, como los habitantes de estos barrios en general no pagan impuestos, muchas municipalidades consideran que no tienen derecho a los servicios públicos ni a la seguridad. En consecuencia, los habitantes de los barrios marginales consideran que son ignorados por el Estado y se ven privados de los servicios básicos y excluidos. En el contexto de la urbanización rápida, la imposibilidad del gobierno de ofrecer seguridad y servicios sociales básicos como agua potable, saneamiento, salud y educación, puede atizar las tensiones que surgen de la integración de los migrantes rurales en la vida ciudadana, lo que da lugar a confrontaciones violentas entre los grupos que compiten por los escasos recursos disponibles. El desalojo forzoso constituye una amenaza constante.

Algunos estudios han demostrado que la desigualdad de los ingresos está mucho más relacionada con los delitos violentos que con la pobreza. En América Latina, las tasas de homicidio son entre el 40 y el 56% más altas que en el resto del mundo. Según datos recopilados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 180 millones de personas de la región viven en la pobreza, de los cuales 71 millones se consideran como indigentes o extremadamente pobres. El informe de la CEPAL de 2009 señala: “La percepción de una alta inequidad distributiva se relaciona con la desconfianza en las instituciones políticas y la creencia de que los gobiernos sirven más a las élites que a las mayorías”.

También existen factores sociales, como la cultura del “machismo”, según la cual los hombres adquieren una situación de privilegio demostrando su fuerza y su masculinidad. Otra causa es el elevado desempleo entre los jóvenes. A escala mundial, los jóvenes de 15 a 24 años representan un cuarto de la población en edad de trabajar y casi la mitad de los desempleados del mundo. Cerca del 25% de la mano de obra en esta categoría de edad gana menos de un dólar al día.

En América Latina y el Caribe, el consumo y el tráfico de drogas han constituido el elemento central de un proceso de descomposición social que ha provocado violencia dentro de las familias, así como entre las pandillas y los traficantes, ante la indiferencia de funcionarios corruptos. Las instituciones sociales tradicionales están erosionadas y son reemplazadas por un capital social perverso compuesto de bandas o pandillas,

mafias de la droga que “hacen la ley” en los barrios, y de redes de funcionarios públicos y políticos corruptos.

Muchos de los Estados con altos niveles de violencia urbana se caracterizan por su incapacidad para prestar servicios u ofrecer seguridad. Así pues, el contrato social entre el Estado y la sociedad es disfuncional. Cuando el contrato social funciona adecuadamente, el Estado moviliza ingresos públicos suficientes y ofrece seguridad y otros servicios esenciales, y los ciudadanos pagan sus impuestos, lo cual permite al Estado financiar la actividad destinada a producir esos bienes públicos. Por ende, la legitimidad del Estado se ve fortalecida y la estabilidad reforzada. Cuando el Estado no satisface las expectativas de los ciudadanos, esta legitimidad se debilita. En algunos países, las élites no están dispuestas a financiar los programas sociales. Por ejemplo, los ingresos tributarios en México representan el 11% del PIB, en Guatemala equivalen al 12% del PIB, en Perú al 16%. En Pakistán, dichos ingresos han descendido al 9%.

Investigaciones realizadas han mostrado que los habitantes urbanos pobres se sienten rechazados por la sociedad, discriminados y sistemáticamente privados de la oportunidad de mejorar su calidad de vida. Las investigaciones evidencian que esta segregación sistemática de los pobres consolida y perpetúa la pobreza por generaciones. La experta latinoamericana Laura Tedesco hace referencia a la “conciencia disidente” que se desarrolla en las comunidades urbanas marginadas y que se expresa, por lo común, a través de la violencia.

Una respuesta amplia ha de tener en cuenta una mejor planificación urbana, un gobierno local eficaz e integrador, la participación de la comunidad, la reforma de la policía y los sistemas judiciales, la educación y la creación de empleos para los jóvenes, la vigencia de normas internacionales eficaces contra el crimen organizado, el desarme y la sensibilización respecto de las armas, así como la adaptación de las respuestas a las circunstancias específicas de cada contexto local. Para mitigar la violencia urbana es esencial la participación válida de los ciudadanos en el gobierno local. El contrato social entre el Estado y la sociedad está fundado en un diálogo activo en torno a las expectativas que los ciudadanos tienen en el Estado y su capacidad para prestar servicios, incluida la seguridad, y captar ingresos de su población.

La solidez de los dirigentes locales puede incrementar la legitimidad del Estado. Las autoridades locales que trabajan con los electores, responden a sus necesidades y los integran en el proceso de toma de decisiones pueden fomentar la confianza en la comunidad y propiciar el diálogo entre los grupos para relajar las tensiones. Al mismo tiempo, la participación comunitaria en la planificación urbana, en la prestación de servicios y en las estrategias destinadas a reducir la violencia aumenta las probabilidades de obtener resultados positivos. Para cumplir sus compromisos, los gobiernos municipales deben tener la autonomía y los recursos necesarios para actuar con eficacia. En América Latina, varios países han delegado la autoridad a las

ciudades, con resultados satisfactorios. En Medellín (Colombia), entre 2002 y 2007, la tasa de homicidios pasó de 174 a 29 por cada 100.000 habitantes, en gran medida gracias a las iniciativas de las autoridades locales. Los alcaldes pusieron énfasis en la prevención de la violencia, trabajaron con las organizaciones de la sociedad civil e invirtieron en los asentamientos informales para el mejoramiento del transporte público, la educación y la vivienda, e incluso la creación de una biblioteca.

El concepto de vigilancia comunitaria se ha extendido a las ciudades de todo el mundo. Básicamente, se sostiene que la participación comunitaria es un aspecto esencial del proceso de seguridad, y que la policía es responsable ante el pueblo. Al mismo tiempo, muchas de las grandes ciudades del mundo son relativamente seguras, con lo que se demuestra que los entornos urbanos no son automáticamente un contexto para el homicidio y el caos. Con un buen liderazgo, suficiente imaginación y una sólida cooperación, es posible encontrar soluciones para que las metrópolis del siglo XXI sean un lugar seguro y atractivo para vivir.

Si el sistema político no logra establecer la igualdad ante la ley, ningún monto del gasto social ni ningún programa de desarrollo podrá soportar los efectos corrosivos de la corrupción, ni tampoco se podrá impedir que aquéllos sean obstaculizados por las élites. La asistencia internacional puede ayudar pero, tal como puntualiza el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, los actores internacionales aún no han traducido adecuadamente en políticas o prácticas una comprensión suficientemente matizada de la dinámica del fracaso del Estado para instaurar un orden político estable, ni tampoco han formulado convenientemente estrategias para la estructuración del Estado que se adapten al contexto prevaleciente. En último término, los grupos particulares de intereses y las élites confrontacionales pueden constituir el único desafío más importante para la reducción de la violencia.

Coefficiente de Gini 1992-2007

Chile	52	El Salvador	49,7
México	48,1	Honduras	55,3
Costa Rica	47,2	Bolivia	58,2
Brasil	55	Guatemala	53,7
Colombia	58,5	Sudáfrica	57,8
Peru	49,6	Pakistán	31,2
Ecuador	54,4	Kenya	47,7
República Dominicana	50	Papúa Nueva Guinea	50,9
Jamaica	45,5	Haití	59,5
Filipinas	44	Lesotho	52,5

Texto del capítulo: Amy Serafin, periodista independiente, y Sean Deely, ex jefe de Consolidación de la Paz y Recuperación, PNUD, Nepal. El cuadro se basa en datos del PNUD.

El riesgo para la salud en las zonas urbanas

En las ciudades donde los peligros para la salud ambiental son reducidos gracias a un abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento apropiados, una acertada gestión de los desechos, una vivienda adecuada y un control de los niveles de contaminación, la mortalidad y la morbilidad registran valores bajos. Los habitantes de los entornos urbanos bien organizados tienen, en general, una esperanza de vida mayor, puesto que conocen los beneficios que suponen para la salud el no fumar, mantener una buena higiene, seguir una dieta equilibrada y hacer ejercicio. El otro extremo del espectro de la salud de las zonas urbanas se sitúa en los países de bajos y medianos ingresos, donde vive la mayoría de los habitantes urbanos pobres del mundo. En los hogares que carecen de los servicios básicos, en particular de abastecimiento de agua y saneamiento, la tasa de prevalencia de diarrea entre los niños de las zonas urbanas ha subido vertiginosamente. Las enfermedades diarreicas representan cerca de dos millones de muertes de un total de casi diez millones entre los niños menores de cinco años.

En 2008, en promedio, los centros urbanos de Australia no experimentaron una mortalidad infantil de más de 5 por mil nacidos vivos. El mismo año, el Sistema de Vigilancia Demográfica y Salud Urbana de Nairobi que cubre una zona situada entre Korogocho y Viwandani, dos barrios marginales de la capital de Kenya con una población total de 73.661 habitantes, registró una mortalidad de 87 por 1.000 nacidos vivos, valor que está por encima del promedio nacional situado en 81.

El hambre y la malnutrición en los entornos urbanos no sólo se atribuyen a la inseguridad alimentaria, sino que también son una consecuencia de los peligros ambientales y la carencia de viviendas. Las condiciones de vida insalubres predominantes en los barrios marginales de las ciudades crean un círculo vicioso en el que la posibilidad de que un niño contraiga diarrea, una infección aguda del aparato respiratorio y/o el paludismo se ve multiplicada varias veces a causa de la mala gestión de los desechos y la falta de sistemas de potabilización. De acuerdo con investigaciones recientes, casi la mitad de todos los problemas nutricionales tienen que ver con las



condiciones de vida en los barrios marginales. La malnutrición se vuelve particularmente letal cuando es combinada con enfermedades infecciosas, como la neumonía, el paludismo, el sarampión y las enfermedades diarreicas, principales enfermedades mortales de la infancia. Es una causa subyacente en más de la mitad de todos los casos de muerte de niños.

Ahora bien, las enfermedades infecciosas son tan sólo una parte, y una parte cada vez más reducida a escala mundial, de los problemas de salud que enfrenta la población urbana. Las enfermedades no transmisibles y las afecciones crónicas, como las cardiopatías y la diabetes, matan a 35 millones de personas por año. Según una encuesta de la OMS realizada en 2009, los principales riesgos de mortalidad en el mundo son la hipertensión (responsable del 13% de las muertes), el consumo de tabaco (9%), la hiperglucemia (6%), la inactividad física (6%), así como el sobrepeso y la obesidad (5%). Estos riesgos son responsables de la exposición a enfermedades crónicas como las cardiopatías, la diabetes y el cáncer.

En vista de las tendencias actuales, el Informe sobre riesgos globales 2010 del Foro Económico Mundial indica que las enfermedades no transmisibles (aquellas que no son infecciosas y que no se propagan de una persona a otra) serán responsables del 75% de todos los casos de muerte en el lapso de un decenio. En Kenya, el 17% de las personas que viven en los barrios marginales urbanos padece de diabetes o hipertensión y no tiene acceso a servicios de control ni a medicamentos.

La obesidad es quizás el factor de riesgo más evidente y más amenazante para la salud. Un sobrepeso excesivo aumenta considerablemente las probabilidades de desarrollar una diabetes de tipo 2, cardiopatías y afecciones respiratorias, e incluso algunas formas de cáncer. Según la OMS, más de 1.600 millones de adultos sufren sobrepeso y cerca de una persona de cada cuatro es obesa. En 2015, el número de personas con sobrepeso habrá ascendido a 2.300 millones.

Las enfermedades mortales transmitidas por el aire como la plaga neumónica, la gripe y la tuberculosis, se pueden contraer fácilmente en aeropuertos, aviones o a través de personas que regresan de un viaje a su hogar. El virus de la polio fue importado a Canadá en 1978 y en 1992 por viajeros procedentes de Europa occidental. La enfermedad se ha extendido por el mundo, y las ciudades son un importante eslabón de la cadena. Las grandes zonas urbanas sirven de incubadoras de las nuevas enfermedades, propiciando las condiciones idóneas, en primer lugar, para que se desarrollen y luego para que se propaguen.

Según nuevas investigaciones, el VIH puede haber aparecido en África central desde hacía mucho más tiempo del que inicialmente se había sospechado. Y sólo a través del crecimiento de centros urbanos, como el de Kinshasa, la capital de la República Democrática del Congo, la enfermedad logró echar raíces y luego cobrar impulso para

extenderse velozmente por todo el mundo. En la mayoría de las regiones del mundo, el VIH/SIDA es un fenómeno predominantemente urbano. ONUSIDA estima que, en promedio, la prevalencia del VIH es 1,7 veces mayor en las zonas urbanas que en las rurales, lo que se explica, en gran medida, porque muchos de los factores de riesgo, como el consumo de drogas por vía intravenosa, son también más comunes en las ciudades. Las trabajadoras del sexo o los hombres que tienen sexo con otros hombres, otros dos grupos sumamente expuestos al riesgo de infección, representan también una mayor proporción en los centros urbanos, aunque sólo sea por la densidad demográfica más alta. En el África subsahariana, donde la principal causa de transmisión del VIH son las relaciones heterosexuales sin protección, las investigaciones revelan que las mujeres de las ciudades tienen más probabilidades de contraer la infección que las mujeres de las zonas rurales.

Pueden aparecer nuevas enfermedades cuando el virus pasa de los animales a los humanos, cruzando así la barrera de las especies. Se presume que el virus de la gripe H5N1, conocido más comúnmente con el nombre de “gripe aviar”, se originó en las aves de caza. Fue también cierto en el caso del síndrome respiratorio severo agudo. Con ambas enfermedades quedó demostrado que las condiciones de vida y la densidad de las ciudades son un terreno de cultivo propicio para los nuevos virus.

“Desde el punto de vista de la gestión de riesgos, las poblaciones humanas están forzadas ahora a vivir de un modo que ofrece un maravilloso punto de amplificación para la enfermedad. Luego, los viajes y el comercio, así como todos los elementos que conectan estos centros urbanos están abriendo una vía a la globalización de esas enfermedades”, explica el Dr. Michael J. Ryan, director del Departamento de Alerta y Respuesta Globales de la OMS.

El dengue es tal vez uno de los ejemplos más ilustrativos de cómo la vida urbana puede atizar las epidemias. La incidencia de esta enfermedad tropical, cuyos efectos pueden variar de una fiebre suave a una hemorragia mortal, ha aumentado de manera tan espectacular en todo el mundo que, de acuerdo con la OMS, hoy en día 2.500 millones de personas –dos quintos de la población mundial– se encuentran en situación de riesgo. El organismo de la salud de las Naciones Unidas estima que cada año pueden registrarse hasta 50 millones de infecciones, y no se dispone de información de la mayoría de ellas. No obstante hace 50 años, la enfermedad era prácticamente desconocida. Su agente transmisor, el mosquito *Aedes aegypti*, logró prosperar en los entornos urbanos tropicales. Según se cree, el dengue llegó a Brasil, hoy uno de los países más afectados, en las llantas de los neumáticos exportados de Asia.

Para las personas pobres de las ciudades, la exposición al riesgo de enfermedades no transmisibles puede cobrar otras formas. Según la OMS, unos 1.500 millones de habitantes urbanos, la mayoría en los países en desarrollo, están sometidos a niveles de

contaminación del aire superiores a los límites recomendados. Se calcula que las emisiones de los vehículos a motor y de las fábricas causan el 8% de las muertes por cáncer de pulmón, el 5% de las muertes por afecciones cardiopulmonares y alrededor del 3% de las muertes por infección respiratoria.

Aproximadamente un 25% de los habitantes de las ciudades en los países en desarrollo y el 70% de los habitantes de las ciudades de los países menos avanzados utilizan combustibles sólidos para calentar y cocinar en los hogares. En 2004, se calculaba que la contaminación en locales interiores causaba casi dos millones de muertes en el mundo, la mayoría por neumonía, enfermedad pulmonar crónica y cáncer de pulmón.

Dada la presión que supone vivir en las ciudades, no es sorprendente que la vida urbana contribuya al aumento de los trastornos mentales y las angustias. La OMS prevé que en los próximos diez años la depresión unipolar represente la mayor parte de la carga de enfermedades en los países en desarrollo. Estudios comunitarios de salud mental realizados en los países en desarrollo apoyan la opinión de que del 12% al 51% de los adultos en las zonas urbanas padecen alguna forma de depresión. Entre los factores de riesgo cabe mencionar la ruptura matrimonial, la pobreza, la exposición a eventos estresantes, el estrés a largo plazo y la falta de apoyo social.

La vida moderna en las ciudades causa graves estragos en la salud por las condiciones insalubres y a menudo peligrosas en las que millones de personas están obligadas a vivir; por la elección de estilos de vida a que incita; y por las tensiones y el estrés que impone. La ausencia de políticas y la planificación deficiente por parte de los gobiernos municipal y central tampoco contribuyen a mejorar estos resultados.

Si bien es cierto que el número de habitantes en los barrios marginales no cesa de aumentar, algunos de los principales avances para mejorar la salud se están realizando en aquellos países donde se alienta y se promueve activamente una gobernanza urbana acertada y donde el objetivo de la política pública es sacar a la gente de la marginalidad. Es el caso, por ejemplo, de Tailandia, donde el gobierno está dando apoyo a varias iniciativas de mejoramiento impulsadas por la comunidad. A escala local, organizaciones no gubernamentales como *Asha* muestran lo que puede lograrse mediante la colaboración con los habitantes de los barrios marginales a fin de mejorar las condiciones de vida y combatir la enfermedad. En los 49 barrios pobres de Nueva Delhi, donde *Asha* trabaja, la mortalidad infantil es hoy de 36 por 1.000 nacidos vivos, es decir, menos de la mitad de la tasa de la India en su conjunto.

Para poder superar los problemas de salud en las zonas urbanas, es necesario que las ciudades cuenten con una buena planificación, una gestión acertada y un buen gobierno. Sólo así se podrá reducir la amenaza que la vida urbana representa para la salud de sus habitantes.

La seguridad vial en las ciudades

El transporte por carretera se ha convertido en el eje de la urbanización. Pero cada vez más se le atribuye la escalada de accidentes de tránsito y muertes prematuras, así como de discapacidades físicas y traumas psíquicos.

Ahora bien, las pérdidas no se limitan solamente a la reducción de la productividad de un trabajador y al trauma que afecta a la vida privada de una víctima. También cabe destacar el aumento de los costos de los servicios de salud y la carga económica que ello supone (estimada entre el 1 y el 3% del producto nacional bruto).

En los países en desarrollo la situación es aún más grave debido a la urbanización rápida y no planificada. Es todavía más preocupante el aumento exponencial del número de accidentes de tránsito por la ausencia de infraestructura adecuada en las ciudades y la falta de un marco jurídico regulador.

Se calcula que cada año 1,3 millón de personas mueren en las carreteras del mundo y hasta 50 millones resultan heridas. Por cada muerte que se produce hay de 20 a 30 personas que quedan discapacitadas, muchas de ellas con secuelas permanentes.

De hecho existen soluciones eficaces poco costosas y se han obtenido ya resultados muy positivos en muchos países. Junto con el proyecto "Asociación Mundial para la Seguridad Vial", que la Federación Internacional aloja, ésta ha puesto énfasis en la reducción de accidentes de tránsito catastróficos que afectan a los jóvenes y está promoviendo la aplicación de una política de acción nacional en materia de seguridad vial; mejores sistemas viales; formación en primeros auxilios, así como asociaciones más estrechas con gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. ■

Texto del capítulo: Richard Waddington, escritor independiente y ex-jefe de la Oficina Reuters. Texto del recuadro: Gérard Lautrédou, asesor en seguridad vial, Federación Internacional.

La urbanización y el riesgo del cambio climático

El año pasado fue el quinto año más caluroso de la historia y entre los fenómenos climáticos graves ocurridos se destacaron una ola de calor sin precedentes que golpeó duramente a los principales centros urbanos del sur de Australia y una escasez de alimentos por la sequía registrada en Kenia que afectó a los habitantes de los barrios marginales de Nairobi.

El Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) concluyó que se anuncian para el futuro los siguientes cambios climáticos: menos días y noches frías, mayor frecuencia de jornadas y noches más cálidas, períodos y olas de calor más frecuentes y mayor frecuencia de lluvias torrenciales en la mayoría de las regiones, número mayor de regiones afectadas por la sequía, tormentas tropicales más intensas, así como mayor incidencia del aumento extremo del nivel del mar.



La adaptación al cambio climático puede contribuir a que las ciudades alcancen diversos objetivos deseables en torno a la calidad de vida, la prestación de servicios y la reducción del riesgo de desastres. Para lograrlo es necesario un intercambio de conocimientos, competencias y experiencias entre dos comunidades de especialistas: los profesionales del cambio climático y los expertos en la reducción del riesgo

de desastres. El trabajo mancomunado de ambos grupos puede proporcionar un importante elemento para encarar los nuevos retos que plantea el cambio climático.

De la ubicación geográfica de las ciudades dependen los peligros climáticos a los que están expuestas y los riesgos que puedan correr de verse afectadas por temperaturas más elevadas, una modificación de las precipitaciones, el aumento del nivel del mar, o la gravedad o la frecuencia de otros fenómenos extremos. La vulnerabilidad a estos efectos depende de la situación social y económica de la ciudad y de sus residentes, así como de la capacidad de las partes interesadas y las instituciones para encarar los retos que supone el cambio climático, denominada a veces capacidad de adaptación. De ahí que las ciudades de las naciones de bajos y medianos ingresos sean particularmente vulnerables al cambio climático.

A nivel nacional, la cantidad per cápita anual de las emisiones de gases de efecto invernadero ascienden, en promedio, a más de 20 toneladas de dióxido de carbono en muchos países altamente industrializados, como Australia, Canadá y Estados Unidos. En el otro extremo de la escala, las emisiones producidas en muchos países del África subsahariana, incluidos Burkina Faso, Malawi y Tanzania, se sitúan en menos de 0,2 toneladas per cápita por año. La probabilidad de que los residentes urbanos de estos países sean los más afectados implica que apoyar la adaptación al cambio climático es para el siglo XXI una cuestión de justicia ambiental esencial.

Existen complejos vínculos entre los efectos del cambio climático y el proceso de urbanización. Es probable que los fenómenos extremos y del mismo modo los cambios graduales contribuyan, en muchos casos, a aumentar el nivel de movilidad. En la mayoría de los casos, la movilidad será una estrategia importante para los hogares y las comunidades a fin de atenuar la vulnerabilidad a los riesgos ambientales y no ambientales y así hacer frente al cambio climático. Ahora bien, al mismo tiempo, la vulnerabilidad a los desastres relacionados con el cambio climático puede incrementarse debido a la elevada densidad urbana –particularmente porque instituciones poco eficientes y la falta de infraestructura se concentran a menudo en aquellas zonas donde hay una elevada densidad demográfica de residentes urbanos de bajos ingresos–.

Las ciudades también pueden concentrar capacidades de adaptación. Así por ejemplo, los recursos económicos, la diversificación de fuentes de alimentos, las oportunidades generadoras de ingresos, los sistemas de alerta temprana y las eficiencias de escala para las respuesta en situaciones de emergencia, todos ellos constituyen capacidades que pueden ser más sólidas en las zonas urbanas.

Distribución geográfica del riesgo del cambio climático

Los centros urbanos situados en las regiones costeras están particularmente expuestos al aumento del nivel del mar. Las zonas costeras poco elevadas (menos de 10 metros sobre el nivel del mar) representan apenas el 2% de la superficie terrestre, pero contienen el 13% de la población urbana mundial. En 2007, África tenía 37 ciudades con más de un millón de habitantes y la mitad de ellas, o una parte de ellas, está ubicada en zonas costeras poco elevadas.

Otro aspecto específico del riesgo climático, desde el punto de vista geográfico, es el aumento de la escasez de agua, lo que afectará particularmente a las ciudades situadas en las regiones semiáridas. En la medida en que los glaciares de América del Sur retroceden, muchas de las ciudades andinas se enfrentarán a una escasez de agua durante la temporada seca.

Distribución social del riesgo del cambio climático

La vulnerabilidad a los efectos del cambio climático también es variable en función de factores sociales. En primer lugar, la pobreza y la marginalidad contribuyen en gran medida a la vulnerabilidad, sobre todo para los hogares y las comunidades que viven en lugares expuestos a marejadas tempestuosas, inundaciones y desprendimientos de tierra, y que carecen de los recursos y las opciones necesarias para modificar concretamente su situación.

En segundo lugar, entre los efectos desproporcionados que tienen los desastres en la morbilidad y la mortalidad de las mujeres, el cambio climático repercutirá en los medios de vida de ellas reduciendo sus oportunidades económicas y aumentará la carga de las labores del hogar, por ejemplo, debido al aumento creciente de las enfermedades infantiles.

En tercer lugar, la edad influye enormemente en la vulnerabilidad a las consecuencias del cambio climático. Los niños son más sensibles a las enfermedades que provoca un saneamiento deficiente o que se propagan mediante vectores. Las personas de edad se ven particularmente afectadas por las olas de calor en las ciudades de clima temperado donde las construcciones no están hechas para soportar temperaturas elevadas continuas. Más de 70.000 muertes adicionales en Europa se atribuyeron a la ola de calor que azotó el continente en 2003.

Por último, el cambio climático dará lugar al establecimiento de patrones cualitativamente diferentes de las cargas de salud que soportan las poblaciones urbanas. Las condiciones meteorológicas y el clima influyen también en la mortalidad y morbilidad relacionadas con la contaminación del aire, la prevalencia de las enfermedades transmisibles por mosquitos o por garrapatas y la propagación de enfermedades que se transmiten por el agua y los alimentos.

El papel de las ciudades en la mitigación del cambio climático

En última instancia, para reducir el riesgo del cambio climático es necesario elaborar estrategias mundiales que limiten la concentración atmosférica de los gases de efecto invernadero. La mitigación del cambio climático puede considerarse como la forma más eficaz de reducir el riesgo de desastres relacionados con el cambio climático, y es un ámbito en el que las ciudades pueden desempeñar una función esencial. Las autoridades urbanas pueden contribuir a la reducción de las emisiones, por ejemplo, mejorando el transporte público u ofreciendo incentivos a los propietarios de viviendas para que utilicen electrodomésticos de uso eficiente de la energía. El newyorkino medio genera apenas el 30% de las emisiones del estadounidense medio

y el londinense medio genera sólo el 55% de las emisiones del residente medio del Reino Unido.

La política relativa al cambio climático ha enfatizado los beneficios colaterales de las estrategias de mitigación: la forma en que la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero puede contribuir a alcanzar metas más amplias para una mayor independencia en materia de energía, una disminución de los costos y una mejor calidad de vida. Sin embargo, para buena parte de la población urbana mundial, esto tiene un valor limitado dado que sus emisiones son ya extremadamente bajas, aunque son muchos los beneficios comunes importantes entre la adaptación al cambio climático y el desarrollo. Ello supone reducir el riesgo de desastres, así como abordar los cambios de evolución lenta tales como la salinización de las aguas subterráneas, lo cual repercute en la acumulación del riesgo en el tiempo.

Para fines prácticos, como la elaboración de políticas, es trivial la distinción entre variabilidad natural (incluidos los fenómenos extremos) y el incremento de la variabilidad debido al cambio climático. Lo esencial es reconocer y resolver las causas subyacentes de la vulnerabilidad.

Velar por que la infraestructura funcione para las personas pobres. La nueva infraestructura –sobre todo para el suministro de agua, saneamiento y sistema de avenamiento– es un aspecto primordial de la adaptación urbana al cambio climático, así como para reforzar la resiliencia.

Apoyar el mejoramiento de los barrios marginales e ilegales. Cuando una gran cantidad de personas vive en viviendas de mala calidad en asentamientos informales, el mejoramiento de las viviendas y creación de infraestructura básica es una prioridad para la adaptación.

Reconsiderar las normas de zonificación, planificación y construcción. Proporcionar lugares apropiados y seguros para las familias de bajos ingresos permitiéndoles así estar menos expuestas a los riesgos que implican las inundaciones, los deslizamientos de tierra y otras catástrofes. Aplicar normas de construcción adecuadas a los contextos locales y a la capacidad de las familias.

Para crear ciudades y zonas urbanas más resilientes, capaces de hacer frente a los riesgos que entrañan los desastres y el cambio climático, es necesario que las partes interesadas, entre quienes se incluyen las personas afectadas, los expertos técnicos y los encargados de tomar decisiones, adopten las medidas pertinentes y de este modo puedan colaborar para resolver los problemas particulares que se plantean. Las organizaciones humanitarias y de desarrollo también pueden ajustar sus programas, políticas y prácticas con el fin de hacer frente más eficazmente al cambio climático en las zonas urbanas.

Conclusión

El cambio climático influirá de manera cuantitativa y cualitativa en los riesgos que habrán de enfrentar las zonas urbanas en los próximos decenios. En particular, como es imposible formular hipótesis respecto de las emisiones futuras, los residentes y las autoridades de las zonas urbanas tendrán que enfrentarse a una incertidumbre creciente en cuanto a la frecuencia y la intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos.

Combinados con el creciente nivel de urbanización y los problemas sociales y ambientales existentes actualmente en las zonas urbanas, el riesgo y la vulnerabilidad probablemente se agraven para muchos residentes de las ciudades. Los grupos de bajos ingresos son particularmente vulnerables debido a su mayor exposición a los peligros y su menor capacidad de adaptación. Por consiguiente, la mejor manera de proteger la vida y los medios de subsistencia de los habitantes urbanos es dar prioridad a reforzar la resiliencia ante la incertidumbre, en lugar de aplicar soluciones basadas en determinadas hipótesis.

Las medidas que adopten las autoridades urbanas, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones humanitarias en las zonas urbanas pueden aportar un cambio substancial. Para los habitantes de ciudades en los países de bajos ingresos y de muchas de las naciones de medianos ingresos, el mayor problema es la falta de infraestructura –la incapacidad de los sistemas urbanos para abordar la actual variabilidad del clima–. Muchos de los riesgos y peligros que afrontan las ciudades a consecuencia del cambio climático son una variación de los problemas ya existentes, y, si las ciudades son incapaces de resolver las dificultades que experimentan hoy, menos podrán encarar los nuevos retos que planteará el clima en el futuro.

Riesgo de inundaciones en Senegal

Antigua capital de Senegal, Saint-Louis tenía, en 2002, una población de 180.000 habitantes. La ciudad está situada en tres islas separadas por el río Senegal, sus afluentes y el Océano Atlántico. Algunas zonas de la ciudad están a menos de 2,5 metros sobre el nivel medio del mar y, desde 1990, la ciudad ha sufrido continuas inundaciones. La elevación del nivel del río se debe al entarquinamiento de su lecho, al vertido de desechos de los hogares y a lo limitado de la zona de que se dispone para la canalización de las aguas de las inundaciones a raíz de la urbanización no planificada. La economía de las familias más expuestas al riesgo de inundación es muy frágil; después de cada inundación se acentúa su pobreza. Las escuelas sirven, en general, para hospedar a las víctimas de las inundaciones, con lo que el año escolar puede acortarse varios meses.

La ONG senegalesa Enda-Tiers Monde ha basado su estrategia para casos de inun-

dación en el fortalecimiento de la gobernanza local más bien que en la construcción de infraestructura. Las partes interesadas se reúnen para entablar el diálogo e intercambiar puntos de vista con el fin de hallar soluciones a los problemas que sobrepasan la capacidad individual. Un plan de acción incluye diversos aspectos como la prioridad de la información, la educación y la comunicación mediante juegos, exposiciones, divulgación en los medios de comunicación y reuniones de intercambio. Los grupos de mujeres participan en actividades de sensibilización para combatir la diarrea, el paludismo y otras enfermedades.

Se coopera con el gobierno local a fin de adoptar ciertas medidas como cavar zanjas para evacuar las aguas estancadas, mantener los canales de drenaje, desinfectar las aguas estancadas y colocar sacos de arena para ayudar a los habitantes a desplazarse de un sitio a otro de la localidad. ■

Texto del capítulo: David Dodman, investigador, Grupos de Asentamientos Humanos y Cambio Climático en el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Londres, y texto del recuadro: Khady Diagne de la ONG Enda-Tiers Monde.

El gobierno urbano y la reducción del riesgo de desastres

La calidad y la capacidad de las autoridades de una ciudad influyen considerablemente en el grado de riesgo a que se ve expuesta su población debido a los desastres y en la medida en que la infraestructura destinada a reducir el riesgo sirve a todos, incluso a los que viven en las zonas de bajos ingresos. Las autoridades también tienen una gran influencia en el grado en que afectan a su población los peligros cotidianos como son las enfermedades transmisibles por vectores y los accidentes de tránsito. Estos riesgos no son inherentes a

las ciudades, sino que resultan de las limitaciones de sus gobiernos en la asunción de las responsabilidades que les incumben y, de modo más general, de las limitaciones del gobierno, incluida la calidad de las relaciones que mantienen con los habitantes y las organizaciones de la sociedad civil.



A fin de reducir los riesgos para la población, las autoridades locales básicamente garantizan o deben garantizar toda una serie de servicios tales como abastecimiento de agua y saneamiento, sistemas de avenamiento, recogida de desechos sólidos, atención de salud, una red caminera accesible bajo todas las condiciones meteorológicas, electricidad, servicios de emergencia, transporte y gestión del tránsito. Asimismo deberían velar por el estricto cumplimiento de las normas de salud y seguridad.

Las autoridades locales que se ocupan de responder a las necesidades de desarrollo atenúan el riesgo de desastres. Además de las funciones esenciales de mitigación previas a un desastre, también es primordial que se ocupen de la respuesta y la reconstrucción una vez ocurrido éste.

A menudo se considera que la concentración de personas y empresas en las ciudades aumenta el riesgo pero también significa economías de escala y proximidad de la mayoría de los diversos tipos de infraestructura. En una ciudad bien gobernada, la buena calidad de edificios e infraestructura reduce considerablemente el riesgo que acarrear los desastres en lo que atañe al número de muertos y heridos graves. Sin embargo, en la mayoría de las ciudades de las naciones de bajos y medianos ingresos, una importante proporción de la población no se beneficia de ninguna de las medidas antes mencionadas para mitigar el riesgo de desastres.

Con frecuencia se atribuye la incompatibilidad existente entre el crecimiento demográfico y la capacidad de controlar el riesgo al crecimiento demográfico o a la “urbanización descontrolada”, siendo que se trata, en muchos casos, de un fracaso institucional a la hora de mantener el desarrollo económico que atrae a los migrantes. Gran parte de lo que contribuye a reducir el riesgo de desastres es también lo que se precisa para satisfacer las necesidades diarias.

En casi todos los centros urbanos, incumbe a las autoridades locales la tarea de manejar el uso de la tierra, y ello debería garantizar que no se construya en los lugares peligrosos —como los terrenos aluviales—, que se asignen suficientes fondos para las escuelas y otros servicios, que los espacios abiertos destinados a los parques y las plazas de juego estén protegidos y que las cuencas hidrográficas y las defensas costeras naturales, como los manglares y las dunas, sean preservadas de manera ecológica.

La presencia de asentamientos informales en una ciudad pone de manifiesto que las autoridades locales han sido incapaces de velar por que se disponga de suficientes terrenos dotados de infraestructura para la construcción de nuevas viviendas en lugares adecuados. Muy a menudo esta deficiencia se debe a la falta de poder y de recursos en manos de los gobiernos locales, así como al desinterés del gobierno nacional y de las organizaciones internacionales por resolver los problemas que encaran las ciudades. Los resultados son evidentes en casi todas las ciudades de las naciones de bajos ingresos y en la mayoría de las ciudades de los países de medianos ingresos: una expansión urbana incoherente que depende de dónde se ubican y construyen, legal o ilegalmente, los diferentes hogares, las zonas residenciales, las empresas y las actividades del sector público. No existe un plan que guíe este proceso y, cuando lo hay, se ignora. En general, muchas normas vigentes tienen por objeto prevenir esta situación, pero los políticos y los intereses inmobiliarios prefieren obviarlas o pasar por encima de ellas.

A medida que las ciudades se expanden formando un mosaico desordenado de densidad alta y baja, van aumentando los costos para proveer infraestructura y servicios adecuados para mitigar el riesgo. Esta expansión implica también la segregación de los grupos de bajos ingresos que se instalan en asentamientos ilegales ubicados en los lugares más peligrosos.

Cuando a la incapacidad institucional se suman la irresponsabilidad frente a los ciudadanos y la escasez de espacio para la participación ciudadana, es poco lo que se puede hacer para reducir los riesgos en las zonas urbanas, especialmente en los lugares donde viven los grupos de bajos ingresos. Para la mayor parte de la expansión urbana, la “solución” a la incapacidad institucional de manejar el uso de la tierra ha sido proceder al margen de las normas de construcción y de la reglamentación sobre el aprovechamiento de la tierra. En muchas ciudades, algunos grupos de elevados y medianos ingresos también ocupan emplazamientos peligrosos, pero en su caso tienen

mucho más posibilidades de reducir los riesgos y beneficiarse de una asistencia de emergencia y una cobertura de seguro. Así pues, las autoridades municipales y de las ciudades pueden contribuir en gran medida a la creación y ampliación del riesgo de desastres, o a su reducción.

Ahora bien, los desastres se materializan a escala local: pérdidas de vidas humanas y medios de subsistencia; viviendas e infraestructura dañadas y destruidas, salud y educación en peligro. A ese nivel también resulta, pues, evidente el desinterés de las autoridades por la reducción del riesgo de desastres, incluso si los políticos y funcionarios se escudan tras el concepto de "desastre natural" o achacan la culpa a sus predecesores. Pero también es a escala local donde es posible concretar la gestión del riesgo. La vulnerabilidad y los peligros interactúan generando determinadas condiciones de riesgo, las cuales son social y geográficamente específicas, dinámicas y en constante cambio. Precisamente a escala local la sociedad civil puede interactuar con el gobierno y planificar con él la reducción del riesgo de desastres enmarcándola en el desarrollo local.

La reducción del riesgo de desastres no es una actividad única sino un proceso continuo. Las autoridades de algunas ciudades han señalado el camino para incorporar esta actividad al desarrollo, a menudo en casos en que la presión social y las reformas políticas han logrado gobiernos más responsables y más cercanos de sus ciudadanos. Una de las innovaciones más destacadas en muchas de esas ciudades es el proceso presupuestario participativo, en el que los habitantes de cada distrito de la ciudad pueden influir en las prioridades de las inversiones públicas, y los detalles del presupuesto de la ciudad son publicados y son mucho más transparentes. En el decenio de 1980, la ciudad brasileña de Puerto Alegre fue la primera en realizar un proceso presupuestario participativo, el cual se ha adoptado en más de 70 ciudades del mundo.

Tras el huracán Mitch, los gobiernos de América Central por fin se dieron cuenta de que la mejor manera de responder al riesgo de desastres es reducirlo. Desplegaron esfuerzos para transformar los marcos tradicionales de respuesta en situaciones de emergencia en sistemas multisectoriales e interinstitucionales destinados a atenuar el riesgo. Sin embargo, los análisis de los programas establecidos después del huracán Mitch mostraron resultados bastante diversos con respecto a la manera en que los programas lograron integrar el riesgo de desastres en el desarrollo local y abordar así las causas estructurales de la vulnerabilidad. Muchas autoridades municipales y de las ciudades saben que deberían disponer de un plan de desarrollo a largo plazo para su ciudad que incluya la reducción del riesgo de desastres, pero muchas carecen de la capacidad tanto financiera como de otra índole.

Los diferentes grupos de la sociedad civil desempeñan un papel clave en la respuesta en casos de desastre, pero su participación es menor en la reconstrucción física. Con

frecuencia faltan los canales y los medios de participación necesarios para permitirles influir en la reducción del riesgo de desastres.

Como las grandes ciudades han crecido sin la infraestructura necesaria, la brecha existente entre lo que se necesita y lo que es factible es tan grande que resulta imposible medir. Más del 50% de la población de muchas de las grandes ciudades de África y Asia vive sin la infraestructura básica. A menudo resulta oneroso construir y mantener la infraestructura necesaria para prevenir los riesgos de desastre.

La reducción del riesgo de desastres se cumple en gran medida en el marco de la responsabilidad tradicional de las autoridades locales de proporcionar o mejorar la infraestructura y los servicios. Quizás lo más importante sean los programas de mejoramiento de los barrios marginales. Cuando estos programas se llevan a cabo adecuadamente y en consulta con los habitantes, pueden transformar la calidad de los barrios de bajos ingresos y reducir o eliminar los riesgos de desastres. Los programas de mejoramiento se realizan desde hace 40 años y, en países como Argentina, Colombia, República Dominicana, Egipto, Indonesia, Marruecos y Tailandia, han beneficiado a una proporción considerable de la población urbana, reduciendo el número de tugurios casi un 50%, en el mejor de los casos.

En las ciudades bien gobernadas, los servicios de emergencia y de atención de salud son también activos a la hora de promover la reducción del riesgo de desastres y, cuando es necesario, de garantizar el funcionamiento de los sistemas de alerta temprana. Sin embargo, para la mayoría de la población urbana de las naciones de bajos y medianos ingresos, especialmente quienes viven en asentamientos informales, el acceso a la atención de salud pública o a los servicios de emergencia es muy reducido o inexistente.

El riesgo de desastres se puede reducir considerablemente o eliminar mediante un "buen" gobierno local, el apoyo para una vivienda adecuada y para una infraestructura de calidad, y la prestación de servicios. Para las autoridades locales, debería resultar más fácil participar en la gestión local de riesgos cuando el proceso está incorporado en el desarrollo local y cuando es obvio que las medidas destinadas a reducir el riesgo de desastres también buscan atenuar los riesgos diarios.

En cuanto a las organizaciones internacionales que financian la reducción del riesgo o el desarrollo, es necesario que apoyen los cambios institucionales a nivel local que permitan a las autoridades locales colaborar con las organizaciones de la sociedad civil. Es frecuente que se pase por alto a los gobiernos locales, puesto que la ayuda externa se asigna a los gobiernos nacionales o a través de ONG internacionales. Las reformas institucionales requieren con frecuencia un apoyo a largo plazo y, a veces también, más personal, lo que plantea problemas a las organizaciones internacionales, que están obligadas a mantener bajos los costos de personal. Sin embargo, la mayoría de las

organizaciones internacionales prefieren ocuparse de financiar proyectos y no procesos. A pesar del compromiso de tender a un “buen gobierno”, a la apropiación local y a enfoques coordinados, la mayoría de las organizaciones internacionales sigue supervisando y evaluando su labor conforme a marcos tradicionales, midiendo los avances y los resultados en relación con los productos visibles y cuantificables, y los objetivos a corto plazo. Asimismo, existen todavía demasiados programas de reducción del riesgo de desastres elaborados por expertos externos que no tienen una apropiación real ni pueden asimilarse a las partes interesadas del gobierno local, las organizaciones comunitarias y el sector privado. Es imperativo cambiar esta situación.

Expansión de las ciudades latinoamericanas en zonas de alto riesgo

La mayoría de las viviendas en Caracas (Venezuela) están construidas en las colinas entrecortadas por quebradas que vierten sus caudales en el Guaire, el principal río de la ciudad. Los grupos de bajos ingresos se han asentado en los terrenos inestables y en las quebradas, donde sus casas hacen a menudo de barreras a las corrientes de agua natural. En diciembre de 1999, Venezuela vivió una temporada de lluvias que se produce una vez cada 100 años, lo que provocó graves deslizamientos de tierra e inundaciones que se cobraron la vida de centenares de personas.

Tras los aluviones que se registraron en la ciudad de Santa Fe (Argentina) en 2003 y 2007, las autoridades locales reconocieron que en los últimos 50 años no se había adoptado ninguna política de ordenación de tierras

urbanas y que las personas se habían asentado donde pudieron y como pudieron, dando prioridad a la proximidad de los lugares de trabajo o las redes sociales.

Managua (Nicaragua) está situada en una franja de tierra donde hay 18 fallas sísmicas activas y una cadena de volcanes. En esta ciudad de 1,4 millón de habitantes, el 79% de las viviendas es de mala o mediocre calidad de construcción y el 18% necesita una renovación completa. Cerca de 45.000 familias viven en 274 asentamientos informales, que carecen de acceso al agua, a los servicios de saneamiento y a la electricidad. Se estima que cada año se construyen en Managua 3.000 casas sin autorización y, por ende, sin ningún control de la calidad de la construcción. ■

Texto del capítulo y del recuadro: Jorgelina Hardoy, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD) – América Latina.



Una organización humanitaria de ámbito mundial

La **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja** es la mayor organización humanitaria del mundo que presta asistencia sin ninguna distinción de nacionalidad, raza, credo, clase social u opinión política. La misión de la Federación es mejorar la vida de las personas vulnerables movilizando el poder de humanidad.

Fundada en 1919, comprende 186 Sociedades Nacionales miembros y algunas otras en proceso de formación, la secretaría de Ginebra y diversas delegaciones repartidas estratégicamente por todo el mundo para apoyar las actividades. La Media Luna Roja se utiliza en lugar de la Cruz Roja en muchos países islámicos.

La Federación Internacional coordina y dirige la asistencia internacional a las víctimas de desastres naturales, desastres tecnológicos y emergencias sanitarias, así como a los refugiados. Conjuga sus actividades de socorro y de desarrollo para afianzar la capacidad de las Sociedades Nacionales y, a través de ellas, la capacidad de la gente. En el plano internacional, la Federación actúa en calidad de representante oficial de las Sociedades Nacionales. Además, fomenta la cooperación entre ellas y obra por acrecentar la capacidad de las mismas para llevar a cabo programas de asistencia social, salud, y preparación en previsión de desastres.

Las **Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**, auxiliares de los poderes públicos de su respectivo país en el campo humanitario, brindan una gama de servicios que va desde la prestación de socorros en casos de desastre a programas de asistencia social y de salud. En tiempos de guerra, las Sociedades Nacionales asisten a los civiles afectados y apoyan a los servicios médicos de las fuerzas armadas donde sea necesario.

La pujanza de la Federación Internacional reside en la red de Sociedades Nacionales que abarca casi todos los países del mundo y es única en su género. Gracias a la cooperación entre las Sociedades Nacionales dispone de un mayor potencial para desarrollar capacidades y asistir a los más necesitados. En el plano local, la red permite que la Federación Internacional llegue a cada comunidad. Las Sociedades Nacionales, en su conjunto, cuentan con 97 millones de voluntarios y 300.000 empleados que prestan asistencia a 233 millones de beneficiarios por año.

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. Fundado en 1863, el CICR dio origen al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Todos los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se guían por siete principios fundamentales: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad. Todas las actividades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tienen un mismo objetivo fundamental: ayudar sin discriminación a quienes sufren, contribuyendo a mantener y promover la paz en el mundo.

La presente publicación es un resumen del Informe mundial sobre desastres 2010 cuya versión completa se publica únicamente en inglés.

Para más datos, dirigirse a:

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

Apartado postal 372 – CH-1211 Ginebra 19 – Suiza

Teléfono: +41 22 730 42 22 – Fax: +41 22 733 03 95 – Télex: 412 133 FRC CH;

consultar nuestro sitio web: <http://www.ifrc.org> o enviar un mensaje a: secretariat@ifrc.org

Foto de portada: Nubarrones de tormenta se ciernen sobre Hangzhou antes de la llegada del tifón Haitang en la provincia de Zhejiang en el este de China, el 19 de julio de 2005. El martes, el tifón Haitang se dirigió hacia la costa sudoriental de China dejando un saldo de seis personas muertas y 30 heridas en Taiwán, y daños estimados en 41 millones de dólares EE.UU. CHINA OUT REUTERS/China Newsphoto.

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.