

**El poder de la humanidad**  
Consejo de Delegados del Movimiento Internacional  
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja



## **CONSEJO DE DELEGADOS**

### **DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA**

#### **Fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades urbanas: el sendero futuro**

##### **Elementos preliminares de la resolución**

**Documento elaborado por  
la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja  
y auspiciado por la Cruz Roja Argentina, la Cruz Roja Colombiana, la Cruz Roja  
Guatemalteca, la Cruz Roja de Haití, la Cruz Roja de Jamaica, la Cruz Roja Japonesa,  
la Cruz Roja Nepalesa, la Media Luna Roja de Pakistán, la Cruz Roja de Filipinas y  
Cruz Roja Española.**

Ginebra, mayo de 2021

## Antecedentes

Mediante los elementos preliminares propuestos para la elaboración del proyecto de resolución sobre el **fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades urbanas: el sendero futuro**, se esboza el eventual contenido de la resolución, mas no se plantea el texto definitivo de esta. Luego de cada apartado figuran las razones por las cuales se considera útil incluir el respectivo párrafo en la resolución.

Este documento de consulta se remite a los miembros del Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento) para recabar observaciones y aportes preliminares, y para tener una idea inicial sobre la eventual aceptación y consenso que suscitaría el contenido planteado.

En la formulación de los comentarios y observaciones, agradeceremos consideren si:

- están de acuerdo con los elementos propuestos para el preámbulo y para los apartados dispositivos de la resolución;
- falta, o se debería incluir, algún elemento en la resolución.

En esta fase de la consulta, no se prevé recibir comentarios detallados sobre la redacción del texto de los elementos propuestos para la resolución. Ello será posible de manera específica y concreta cuando se remita el anteproyecto de resolución en una fase ulterior.

## Introducción

A lo largo de la historia, las personas se han sentido atraídas por las oportunidades y conexiones que ofrecen las ciudades y la urbanización ha persistido y persiste como modelo de funcionamiento y de organización de las sociedades. Sin embargo, el ritmo y la índole de la urbanización contemporánea difiere radicalmente de anteriores tendencias. La población urbana aumenta cada semana a razón de un millón cuatrocientas mil (1 400 000) personas y constituirá dos tercios de la población mundial hasta 2050<sup>1</sup>. Este rápido crecimiento urbano obliga a las comunidades pobres y marginadas a asentarse en zonas de elevado peligro, donde hacen frente a múltiples riesgos. Estas comunidades han sido también las más afectadas por la pandemia de COVID-19, que cabe considerar como un indicio precursor de lo será la “nueva normalidad” para el sector humanitario. Las comunidades urbanas pobres, además de sufrir de la falta de acceso a la atención sanitaria, así como a servicios de agua y saneamiento seguros y adecuados, se han visto afectadas por medidas de confinamiento generalizadas, que han ejercido una presión sin precedentes sobre ellas y sobre la capacidad de las Sociedades Nacionales.

Las megaciudades y las ciudades, de diferente escala y dimensión, están más expuestas a desastres y crisis, así como a crecientes riesgos y vulnerabilidades. Las zonas urbanas se caracterizan a menudo por una cohesión social limitada y por el aislamiento, lo que puede agudizar la vulnerabilidad de las personas y disminuir la eficacia de un entorno propicio para la promoción del servicio voluntario en las comunidades. Es posible que el servicio voluntario habitual no funcione en los entornos urbanos con el mismo dinamismo que en los entornos rurales. La presencia del sector privado, los medios de comunicación y las autoridades locales y nacionales, sumados a la elevada cantidad de partes interesadas que realizan actividades en los contextos urbanos, exigen una mayor preparación de las Sociedades Nacionales para que sean consideradas asociadas predilectas de confianza.

Las operaciones en entornos urbanos no son una novedad para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento). Las Sociedades Nacionales cuentan con miles de secciones y filiales y millones de voluntarios en las ciudades, que intervienen en casos

---

<sup>1</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2018): World Urbanization Prospects, <https://www.un.org/development/desa/publications/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>.

de desastres urbanos y contribuyen de forma significativa a los esfuerzos de recuperación, conforme ha quedado demostrado últimamente durante la pandemia de COVID-19.

En el plan y presupuesto de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) para 2021-2025, derivado de la Estrategia 2030, se definen compromisos específicos destinados a la consolidación de las competencias necesarias para la intervención ante desastres y crisis en contextos urbanos. Ello incluye el apoyo en cincuenta (50) ciudades para la adaptación a los efectos a largo plazo del cambio climático, incluido el aumento del nivel del mar, y la mejor protección de doscientos cincuenta (250) millones de personas contra el calor hasta 2025. Bajo otra meta importante, al menos cincuenta (50) Sociedades Nacionales contarán con estrategias urbanas aplicables en contextos específicos para que puedan intervenir de forma eficaz en situaciones de desastres y crisis.

En el informe resumido elaborado por la Comisión II de la XXXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre la “Evolución de las vulnerabilidades”, se exponen los principales problemas identificados y medidas ulteriores: *“también se tomó conciencia de que las vulnerabilidades en los entornos urbanos requieren una acción coordinada a largo plazo y de que, para lograrlo, es esencial forjar asociaciones, especialmente con los gobiernos locales. La escala, la densidad y la complejidad de las zonas urbanas son colosales, y si el propósito es una acción eficaz, los numerosos problemas que contribuyen a la vulnerabilidad de las personas deben abordarse simultáneamente. Ello requiere la participación de muchos asociados. El Movimiento puede utilizar no solo sus herramientas formales (la función de las Sociedades Nacionales en calidad de auxiliares de los poderes públicos y el derecho internacional humanitario), sino también la confianza que le otorgan las comunidades y los poderes públicos para ser un asociado con potestad de convocatoria en estos contextos”*.

Ochenta y dos (82) Sociedades Nacionales examinaron las necesidades y convinieron medidas firmes para abordar los riesgos y vulnerabilidades urbanas en las conferencias regionales celebradas en América (marcos de acción aprobados en la XIX Conferencia Regional Interamericana celebrada en Montrouis (Haití), la XX Conferencia Regional Interamericana celebrada en Houston (Estados Unidos), y la XXI Conferencia Regional Interamericana, celebrada en Buenos Aires (Argentina)), y en Asia y el Pacífico (llamamientos a la acción formulados en la IX Conferencia Regional de Asia y el Pacífico celebrada en Beijing (China) y en la X Conferencia Regional de Asia y el Pacífico celebrada en Manila (Filipinas)).

La reunión del Consejo de Delegados prevista en 2022 ofrece al Movimiento la oportuna ocasión para que exprese su determinación colectiva en cuanto a la intensificación de los esfuerzos para fomentar la resiliencia de las comunidades urbanas ante los desastres, las crisis climáticas y las pandemias, con un firme énfasis en el aprovechamiento de la función de las Sociedades Nacionales en calidad de auxiliares de los poderes públicos y de asociadas privilegiadas, para fortalezcan la actividad de los agentes locales.

Un llamamiento a la acción sería una crucial y valiosa contribución para las decisiones del Consejo de Delegados sobre el “funcionamiento” del Movimiento. Mediante la adaptación de nuestros procedimientos y operaciones para que el Movimiento pueda prever y mitigar los riesgos de fenómenos extremos, podremos contribuir considerablemente en la reducción del sufrimiento y de las pérdidas de las poblaciones vulnerables.

### **Párrafos del preámbulo (PP)**

***PP1. En un párrafo preambular se podría manifestar profunda preocupación por las vulnerabilidades específicas de las comunidades pobres y marginadas, así como por la agudización de estas, en ausencia de medidas, bajo los efectos de una urbanización rápida y no planificada, agravada por el cambio climático.***

**Fundamento.** Los múltiples riesgos derivados de la falta de acceso a servicios básicos, la exclusión de los sistemas de gobierno y de protección, así como la inseguridad debida a la falta de derechos de propiedad y de medios de subsistencia sostenibles, motivan nuestro empeño en redoblar esfuerzos ante los gobiernos locales y los agentes humanitarios y en ampliar la cobertura de asociaciones mundiales existentes para favorecer la previsión y la reducción de los riesgos de desastres ocasionados por el clima, tales como las olas de calor, las inundaciones y las mareas de tormenta.

Las Sociedades Nacionales gozan de una posición única e idónea para realizar análisis contextuales críticos, congregar a asociados en torno al tema de la resiliencia urbana y posibilitar un mayor nivel de resolución de problemas entre múltiples partes interesadas y la inversión local en la resiliencia de las comunidades y los hogares. Las Sociedades Nacionales, en calidad de auxiliares de los poderes públicos, tienen una oportunidad y un mandato singulares para conectar a las personas y comunidades más vulnerables, y a menudo invisibles, con las autoridades, los urbanistas y las instancias de decisión a nivel municipal, sin dejar de observar nuestros principios fundamentales de neutralidad e imparcialidad.

**PP2. En un párrafo preambular se podría reconocer que los desastres y las crisis, así como la violencia y la lucha diaria que supone vivir en las ciudades, constituyen una amenaza para la seguridad y el bienestar de las comunidades urbanas y sus perspectivas futuras.**

**Fundamento.** Un estrés enorme y persistente pesa sobre los residentes urbanos que, a menudo, conceden prioridad a sus necesidades diarias y no a los riesgos de desastres a largo plazo<sup>2</sup>.

La violencia urbana, en todas sus formas, es fuente de creciente preocupación y temor<sup>3</sup>, y va acompañada con frecuencia de altos niveles de pobreza, discriminación, disparidad económica, desigualdad social, explotación sexual, así como de tráfico y uso indebido de drogas<sup>4</sup>. La exposición a situaciones sumamente estresantes aumenta también las necesidades en el ámbito psicosocial y de salud mental. Las estructuras sociales cohesivas que proporcionan apoyo a las personas, a las familias y a la comunidad local forman parte integrante de la resiliencia comunitaria y urbana.

Las Sociedades Nacionales ocupan una posición idónea para ayudar a las comunidades urbanas en el fortalecimiento de las dimensiones sociales de la resiliencia —conectividad, inclusión y cohesión social—, así como en la reducción de las tensiones entre las comunidades migrantes y de acogida, la prevención de la violencia en las zonas urbanas, mediante la promoción de la movilización comunitaria y el fomento del diálogo y de la interacción entre diferentes grupos comunitarios, autoridades urbanas y otras partes interesadas. Las Sociedades Nacionales también están en óptima posición para sostener a las comunidades mediante programas sustentables de medios de vida y redes más amplias de seguridad social.

**PP3. En un párrafo preambular se podría poner de relieve que la pandemia de COVID-19 ha mostrado la importancia del fortalecimiento de los agentes locales, en particular, la capacidad de las secciones y filiales de las Sociedades Nacionales ubicadas en ciudades grandes y pequeñas, para favorecer una intervención eficaz ante crisis futuras.**

**Fundamento.** La decidida intervención a nivel local ante la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la función esencial de las Sociedades Nacionales y sus secciones y filiales — siempre

---

<sup>2</sup>Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2010): *Informe mundial sobre desastres*, <https://www.ifrc.org/es/publicaciones/world-disasters-report/capitulo-7--la-gobernanza-urbana-y-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres/>.

<sup>3</sup>Comité Internacional de la Cruz Roja: Guerra en las ciudades, <https://www.icrc.org/es/la-guerra-en-las-ciudades>.

<sup>4</sup>Comité Internacional de la Cruz Roja (2010): Violencia urbana. <https://international-review.icrc.org/es/revistas/irrc-no-878-violencia-urbana>.

presentes— tanto para atender a las necesidades en situaciones de emergencia, como para apoyar la recuperación a más largo plazo con sentido ecológico, el desarrollo resiliente y el logro de soluciones duraderas. En calidad de Movimiento, necesitamos redoblar esfuerzos para fortalecer la comprensión de los contextos urbanos que tienen las secciones o filiales urbanas de las Sociedades Nacionales, de manera que puedan operar de forma eficaz. Esto incluye la recopilación, la agregación y el análisis de datos a nivel de ciudades; la eficaz colaboración con las autoridades locales y el sector privado, el establecimiento de asociaciones y coaliciones; la identificación de las diversas comunidades urbanas, la interacción con ellas y su movilización; el aprovechamiento de la competencia técnica de profesionales urbanos y la gestión innovadora de los voluntarios.

***PP4. En un párrafo preambular se podría reafirmar la determinación de los componentes del Movimiento en fortalecer la resiliencia de las comunidades urbanas.***

**Fundamento.** Se trata de una oportunidad para destacar la determinación del Movimiento en los planos local, regional y mundial. Desde 2010, la red de la Federación Internacional ha emprendido numerosas iniciativas, entre otros, diálogos, publicaciones y declaraciones, relacionadas específicamente con los entornos urbanos.

La Federación Internacional ha promovido los derechos equitativos a la vivienda y sobre la tenencia de tierras y ha impulsado enfoques por áreas en esfuerzos de recuperación urbana, en calidad de codirectora del grupo temático mundial sobre alojamiento<sup>5</sup>. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) desde hace treinta (30) años realiza actividades en zonas urbanas bajo conflicto, como en Gaza, Irak, Ucrania, Siria y Yemen, vela por el mantenimiento de la infraestructura esencial, y presta servicios humanitarios.

**Párrafos dispositivos (OP)**

***OP1. En un párrafo dispositivo se podría solicitar la elaboración de un plan de acción para afrontar el creciente riesgo a escala adecuada.***

**Fundamento.** Demostración clara del valor añadido que aportan las Sociedades Nacionales y sus secciones o filiales urbanas en materia de resiliencia urbana<sup>6</sup>.

Oportunidad de destacar el sentido de compromiso específico, recogido en el plan y presupuesto de la Federación Internacional para 2021-2025, de fomentar la capacidad necesaria para la intervención ante desastres y crisis en contextos urbanos, mediante el apoyo en cincuenta (50) ciudades para favorecer la adaptación a los efectos a largo plazo del cambio climático y la ayuda para que doscientos cincuenta (250) millones de personas se encuentren mejor protegidas contra el calor hasta 2025.

Ampliación del enfoque de múltiples partes interesadas (fomento de coaliciones) y plena integración de ese enfoque en los programas de las Sociedades Nacionales en los ámbitos de la salud, la reducción de riesgos de desastres, la intervención a raíz de estos y la recuperación posterior en contextos urbanos, a fin de cumplir estos compromisos. Otra meta consiste en lograr

<sup>5</sup> [www.sheltercluster.org](http://www.sheltercluster.org).

<sup>6</sup> La Federación Internacional, junto con el Centro mundial de preparación para desastres de la Cruz Roja Americana y Sociedades Nacionales asociadas, ha elaborado una guía para la resiliencia en el contexto urbano ([Urban Resilience Toolkit](#)), que incluye una herramienta para evaluar la resiliencia general en una ciudad, orientaciones para fomentar coaliciones en favor de la resiliencia en contextos urbanos y la elaboración de soluciones para la resiliencia de las comunidades urbanas. El Centro de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre cambio climático elaboró un [conjunto de herramientas sobre acción urbana](#) destinado a los voluntarios y miembros del personal de las Sociedades Nacionales y a dirigentes comunitarios como una guía rápida, de uso personal y de bajo costo, en doce (12) idiomas. Este material sirve para apoyar la acción local en favor del clima en las ciudades, a fin de fomentar la cohesión social, mejorar los medios de vida, y hacer que las ciudades sean más vivibles. Para ampliar estos esfuerzos, y desarrollar un conocimiento más profundo de los sistemas urbanos, de los asociados y de la información, la Cruz Roja Alemana, con el apoyo del Gobierno alemán, ha emprendido una iniciativa a gran escala sobre la acción humanitaria en contextos urbanos, en la que integra esas herramientas y el enfoque.

que al menos cincuenta (50) Sociedades Nacionales cuenten con estrategias urbanas contextualizadas hasta 2025 para que puedan intervenir de forma eficaz ante los desastres y las crisis en las zonas urbanas.

Garantía del empeño de todos los componentes del Movimiento y apoyo en la elaboración de un plan de acción sobre resiliencia urbana que pueda aprovechar los buenos resultados logrados en decenios de experiencia y las enseñanzas extraídas en ese tiempo.

***OP2. En un párrafo dispositivo se podría destacar el valor de la conexión de las Sociedades Nacionales con los esfuerzos mundiales y del fortalecimiento de las relaciones con los gobiernos locales y las autoridades municipales.***

**Fundamento.** Reducción de la exposición de la población urbana vulnerable a los desastres, a las crisis climáticas y sanitarias, a la violencia y los conflictos, mediante la lucha contra los factores subyacentes que atizan el riesgo.

Ampliación y aumento de la visibilidad y del valor añadido de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en las ciudades grandes y pequeñas. Las Sociedades Nacionales pueden aprovechar la función que desempeñan en calidad de auxiliares de los poderes públicos a nivel local e impulsar soluciones basadas en las comunidades, mediante la base sentada por el programa mundial de contextualización local que promueve el liderazgo local<sup>7</sup>.

Fortalecimiento de la capacidad para entablar asociaciones con agentes urbanos, especialmente con gobiernos locales y autoridades municipales, a fin de aprovechar la función de las Sociedades Nacionales en calidad de auxiliares de los poderes públicos.

***OP3. En un párrafo dispositivo se podría pedir a las Sociedades Nacionales y a la Federación Internacional que aboguen ante los gobiernos por una mayor inversión en actividades encaminadas a la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, en beneficio de las comunidades vulnerables.***

**Fundamento.** Aumento de la habilidad de las Sociedades Nacionales para abogar por el incremento de la inversión en la reducción de riesgos de los desastres urbanos, la adopción de medidas de adaptación al cambio climático y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de desastres, incluido el buen gobierno a nivel subnacional y las normas jurídicas aplicables en casos de desastre<sup>8</sup>, en consonancia con el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030<sup>9</sup>. La Federación Internacional es miembro del Comité Permanente de la iniciativa *Making Cities Resilient 2030* ([MCR 2030](#)) de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres y de la Alianza Mundial para las Crisis Urbanas ([GAUC](#)), una función que puede ser aprovechada para apoyar la contribución de las Sociedades Nacionales a la reducción del nivel de riesgo en las ciudades y a los esfuerzos en pos de la resiliencia.

Mantenimiento del impulso del fuerte compromiso mundial entre gobiernos nacionales y alianzas de gobiernos locales como el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales ([ICLEI](#)), el Grupo de Liderazgo Climático ([C40](#)) y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), para abordar las crisis climáticas y avanzar hacia una recuperación verde tras la pandemia de COVID-19, y para interactuar en mayor medida en la campaña del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ([#ClimateAction4Cities Campaign](#)), a fin de fomentar la resiliencia ante el cambio climático.

<sup>7</sup> El gran pacto, <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain>.

<sup>8</sup> Federación Internacional (2019) Lista de verificación sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos ([https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/2019/12/DPR-Checklist\\_ES\\_Screen.pdf](https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/2019/12/DPR-Checklist_ES_Screen.pdf))

<sup>9</sup> En el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 se destaca la necesidad de adoptar medidas más específicas para luchar contra los factores subyacentes que aumentan el riesgo de desastres, y para fortalecer el buen gobierno a todos los niveles, incluido en el ámbito municipal.

Actuación como portavoces de las personas más vulnerables abogando por una mayor inversión en la reducción de riesgos de desastres urbanos y en la adaptación al cambio climático en beneficio de las comunidades vulnerables.

***OP4. En un párrafo dispositivo se podría reforzar la determinación del Movimiento de “no dejar a nadie rezagado”, a fin de contribuir al fomento de ciudades inclusivas y sostenibles.***

**Fundamento.** Mayor fortalecimiento de la determinación de la Federación Internacional de “**no dejar a nadie rezagado**”, concepto fundamental que sustenta el compromiso en relación con las ciudades inclusivas plasmado en los objetivos de desarrollo sostenible ([Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles](#)) y la Nueva Agenda Urbana, que ha sido avalada por más de ciento sesenta y cinco (165) Estados.