

# ¿Qué es Esfera?

El Proyecto Esfera se basa en dos convicciones principales: primera, que se deben tomar todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano producido por calamidades y conflictos; y segunda, que las personas afectadas en los casos de desastre tienen derecho a vivir con dignidad y por lo tanto tienen derecho a recibir asistencia humanitaria. Esfera es tres cosas: un manual de orientación y guía, un amplio proceso de colaboración y la expresión de un compromiso a favor de la calidad y la rendición de cuentas.

Esta iniciativa fue lanzada en 1997 por un grupo de ONG dedicadas a la asistencia humanitaria y el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que elaboraron una Carta Humanitaria y determinaron una serie de Normas mínimas como meta a alcanzar en la asistencia en casos de desastre, en cada uno de cinco sectores (abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios y servicios de salud). Este proceso llevó a la publicación del primer manual de Esfera en el año 2000. En conjunto, la Carta Humanitaria y las Normas mínimas en casos de desastre contribuyen a formar un marco de referencia operativo que facilita la rendición de cuentas a la hora de realizar esfuerzos de asistencia en casos de desastre.

La piedra angular del manual es la Carta Humanitaria, que se basa en los principios y disposiciones del derecho internacional humanitario, la legislación internacional sobre derechos humanos, el derecho sobre refugiados y el *Código de Conducta Relativo al Socorro en Casos de Desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG)*. La Carta enuncia los principios centrales por los que se rige la acción humanitaria y reafirma el derecho de las poblaciones afectadas por los desastres, sean naturales o causados por el hombre (incluidos los conflictos armados), a recibir protección y asistencia. También reafirma el derecho de las personas afectadas por los desastres a vivir con dignidad.

En la Carta se señalan las responsabilidades legales de los Estados y de

las partes beligerantes a garantizar el derecho a recibir protección y asistencia. Si las autoridades competentes son incapaces de cumplir con sus responsabilidades (o no están dispuestas a ello), están obligadas a permitir que las organizaciones de ayuda humanitaria proporcionen asistencia y protección.

Las Normas mínimas y los indicadores clave han sido elaborados haciendo uso de amplias redes de practicantes (agentes humanitarios) en cada uno de los sectores. La mayoría de estas normas, y de los indicadores que las acompañan, no son nuevas sino que consolidan y adaptan conocimientos y prácticas ya existentes. Tomadas en conjunto, representan el elevado grado de consenso que existe a lo ancho de un amplio abanico de entidades y responden a una permanente determinación de cerciorarse de que los derechos humanos y los principios humanitarios serán llevados a la práctica.

Hasta la fecha hay más de 400 entidades en 80 países diferentes repartidos por todo el mundo que han realizado aportaciones al desarrollo de las Normas mínimas y los indicadores clave. Esta nueva edición del manual (2004) ha sido revisada a fondo teniendo en cuenta avances técnicos recientes y comentarios y aportaciones recibidos de organismos que utilizan Esfera en el terreno. En particular, se ha añadido un sexto sector, el de seguridad alimentaria, que ha sido integrado con los de nutrición y ayuda alimentaria. Se incluye también un nuevo capítulo en el que se detallan ciertas normas sobre procesos que son comunes a todos los sectores. Entre ellas se encuentran la participación, la valoración, la respuesta, la selección de beneficiarios, el seguimiento, la evaluación y las competencias y gestión del personal. Adicionalmente, se han tenido en cuenta siete temas de relevancia para todos los sectores (infancia, personas de edad, discapacitados, género, protección, VIH/sida y medio ambiente) que son de relevancia para todos los sectores.

## **Cuándo usar este libro**

El manual de Esfera ha sido concebido para su utilización en la respuesta ante situaciones de desastre. También puede resultar de utilidad en la preparación para casos de desastre y en las labores de incidencia política y social de tipo humanitario. El contenido del

manual es aplicable en una amplia gama de situaciones en las que se requieren actuaciones de auxilio humanitario, entre las que se incluyen los desastres naturales al igual que los conflictos armados. Su diseño permite que sea utilizado tanto en situaciones que surgen súbitamente como en otras que se forjan de modo paulatino, en entornos rurales y urbanos, en países desarrollados y en vías de desarrollo, en cualquier parte del mundo. En todo el libro se hace hincapié en atender a las necesidades urgentes de las personas afectadas por los desastres en términos de supervivencia, mientras que a la vez se afirma su derecho humano básico a vivir con dignidad.

A pesar de este tipo de enfoque, la información que contiene este manual no es prescriptiva. Se puede aplicar de forma flexible a otras situaciones, como por ejemplo la preparación para casos de desastre y el periodo de transición tras el auxilio humanitario en situaciones de desastre. La información no ha sido pensada para su uso a la hora de responder ante desastres tecnológicos, como los relativos a calamidades de índole tecnológica, industrial, química, biológica o nuclear. Con todo, aunque no aborda estos tipos de desastres de manera específica, tiene relevancia para situaciones en las que los movimientos de población u otras consecuencias provocadas por acontecimientos de este tipo crean la necesidad de asistencia humanitaria.

## Calendario

El calendario en el que se pueda usar el manual dependerá principalmente del contexto. Es posible que los organismos participantes tarden días, semanas o incluso meses en cumplir con las Normas mínimas y los indicadores especificados en un sector determinado. En algunas situaciones, las Normas mínimas se podrán alcanzar sin la necesidad de intervención externa. En los casos en que ello es pertinente, en las notas de orientación se sugieren calendarios realistas para la implementación de las normas y los indicadores.

Entre los organismos de ayuda humanitaria existen diferentes planteamientos sobre cómo llevar a cabo las actividades de asistencia, basados en diferencias de identidades, mandatos y capacidades. Estas diferencias apuntan hacia el concepto de complementariedad, según el

cual los organismos humanitarios emplean diferentes modos de actuación o técnicas distintas en el desempeño de su responsabilidad de prestar asistencia. En todos los contextos, la respuesta ante el desastre debe servir de apoyo y/o complemento a servicios gubernamentales ya implantados, en términos de estructura, diseño y sostenibilidad a largo plazo.

## **Cómo usar este libro**

Disponemos ya de numerosos manuales de campo que ofrecen orientación de tipo práctico a los trabajadores humanitarios. Este libro no es un “manual de instrucciones”, sino que más bien ofrece un conjunto de normas mínimas e indicadores clave que informan los diversos aspectos de las actuaciones de carácter humanitario, desde la valoración inicial hasta la coordinación y las labores de incidencia. Las normas son formulaciones generales que definen el nivel mínimo que se ha de alcanzar en cada contexto determinado; los indicadores hacen de “señales” que determinan si se ha dado cumplimiento o no a una cierta norma; y las notas de orientación facilitan información complementaria.

Cada uno de los cuatro capítulos de contenido técnico – abastecimiento de agua, saneamiento y fomento de la higiene; seguridad alimentaria, nutrición y ayuda alimentaria; refugios, asentamientos y artículos no alimentarios; y servicios de salud – posee su propio conjunto de normas e indicadores. El capítulo inicial, que trata de normas comunes, establece las directrices para el diseño y la puesta en práctica de programas que son aplicables a todos los sectores. Es éste el capítulo que se debe leer en primer lugar, antes de pasar al correspondiente capítulo técnico.

Las notas orientativas de cada capítulo se relacionan con puntos específicos que han de ser considerados a la hora de aplicar las normas en diferentes situaciones. En dichas notas se ofrecen consejos sobre cuestiones prioritarias y sobre cómo abordar las dificultades prácticas, y además en ellas quedan reseñados ciertos dilemas, puntos polémicos y lagunas en nuestros actuales conocimientos. Las notas de orientación se relacionan siempre con un indicador clave específico, y esta vinculación va indicada en el texto. Los indicadores clave deben leerse siempre conjuntamente con la nota orientativa correspondiente.

Cada capítulo contiene también una breve introducción en la que se explicitan los principales temas que son pertinentes en cuanto a ese sector, así como anexos en los que se incluyen listas de referencias selectas que remiten a fuentes complementarias de información técnica, listas de verificación de la valoración y, cuando hace al caso, fórmulas, tablas y ejemplos de formularios de informes. Es importante tener presente que existe una interconexión entre todos los capítulos, y que con frecuencia las normas descritas en un sector determinado deberán ser abordadas conjuntamente con normas descritas en otros.

## Diferencia entre normas e indicadores

Las normas están sustentadas por el principio de que las poblaciones afectadas por casos de desastre tienen derecho a vivir con dignidad. Son, pues, de naturaleza cualitativa, y se estima que tienen carácter universal y aplicable a cualquier género de entorno operativo. Los indicadores clave, que sirven para medir el grado de consecución de las normas, pueden ser de índole cualitativa o cuantitativa, y funcionan como herramientas para calcular el impacto de los procesos empleados y los programas implementados. Sin ellos, las normas serían poco más que expresiones de buenas intenciones, difíciles de llevar a la práctica.

Las normas para los diversos sectores no existen de forma aislada, sino que son interdependientes. No obstante, se produce inevitablemente cierta tensión entre la formulación de normas universales y la capacidad para aplicarlas en la práctica. Cada contexto es diferente de los demás. En ciertos casos, habrá factores locales que harán inalcanzable la realización de todas las normas e indicadores. Cuando así suceda, deberá ser descrito el desfase entre las normas e indicadores que figuran en el libro y lo que se presenta en la realidad, junto con las razones por las que existe tal desequilibrio y la explicación de lo que se hace necesario modificar.

## Reconocimiento de las vulnerabilidades y capacidades de las poblaciones afectadas por los desastres

A fin de optimizar las estrategias de afrontamiento de las personas afectadas por los desastres, es importante reconocer las diferentes vulnerabilidades, necesidades y capacidades de los grupos afectados.

Hay factores específicos, como el género, la edad, la discapacidad y el estatus de VIH/sida, que afectan a la vulnerabilidad y condicionan la capacidad de las personas para enfrentarse con los problemas y sobrevivir en el contexto de un desastre. En particular, las mujeres, los niños, las personas de edad y las afectadas por el VIH o sida (personas que viven con el VIH o sida – PVVS) pueden sufrir desventajas específicas a la hora de afrontar los desastres, y es posible que tengan que enfrentarse con barreras físicas, culturales y sociales que les obstaculicen el acceso a los servicios y el apoyo a que tienen derecho. A menudo el origen étnico o la afiliación religiosa o política, o el desplazamiento, pueden causar riesgos para ciertas personas que de ordinario no serían consideradas vulnerables.

Si no se reconocen las diferentes necesidades de los grupos vulnerables y las barreras que afrontan para obtener acceso igual a las correspondientes prestaciones y apoyo, estas personas pueden quedar marginadas, o incluso verse excluidas de asistencia que les es vital. Es esencial proporcionar a las poblaciones afectadas por los desastres información acerca de su derecho a recibir asistencia y los medios para conseguirla. La provisión de dicha información a grupos vulnerables tiene una importancia especial porque, cuando se ven arrojados por la erosión o pérdida de sus bienes, su capacidad para encarar los problemas y recuperarse puede que sea menor que la de otros y es posible que necesiten más apoyo. Por estas razones, es esencial que se reconozca a grupos vulnerables específicos, que se entienda la forma como se ven afectados en los diversos contextos de desastres, y que se formule una respuesta en base a todo ello. Se deberá dedicar un cuidado especial a proteger y ayudar a todos los grupos afectados de un modo que no sea discriminatorio y que esté de acuerdo con sus necesidades específicas.

Sin embargo, a las poblaciones afectadas por los desastres no se las debe ver como víctimas desvalidas. En esta consideración están incluidos los integrantes de grupos vulnerables. Estas personas poseen, y adquieren, ciertas habilidades y capacidades, y cuentan con estructuras para afrontar la situación del desastre y responder que deben ser reconocidas y apoyadas. Tanto las personas individuales como las familias y las comunidades pueden contar con grandes capacidades de respuesta y adaptación a la hora de enfrentarse con los

desastres. Las valoraciones iniciales deben tener en cuenta estas capacidades y habilidades de la población afectada en la misma medida que sus necesidades y deficiencias. Independientemente de que el desastre surja de repente o se forje de modo gradual, las personas individuales y las comunidades se adaptarán y recuperarán sus efectos de forma activa, de acuerdo con sus propias prioridades.

Los grupos más vulnerables son los compuestos por mujeres, niños, personas de edad, personas que viven con el VIH o sida, y minorías étnicas. No es ésta una lista exhaustiva de grupos vulnerables, pero sí incluye a los que se suelen identificar con mayor frecuencia. En el manual, cuando se emplea el término “grupos vulnerables”, se hace referencia a todos estos grupos. Puede que existan circunstancias en las que un grupo particular de personas vulnerables se encuentre acechado por mayores riesgos que otro, pero en cualquier momento en que un grupo determinado se vea amenazado será probable que otros grupos estén también expuestos a peligros. En general, en el manual se elude especificar entre diferentes grupos vulnerables. A los usuarios del manual se les insta encarecidamente a que, cuando vean que un grupo afronta un riesgo, piensen con claridad en todos los grupos mencionados en esta lista.

## Temas de relevancia para todos los sectores

En la revisión del Manual hemos tratado de abordar ciertas cuestiones importantes que son de relevancia para todos los sectores. Estos temas se relacionan con: 1) la infancia; 2) las personas de edad; 3) los discapacitados; 4) el género; 5) la protección; 6) el VIH/sida; y 7) el medio ambiente. Estos temas han sido integrados en las pertinentes secciones de cada capítulo, en vez de ser tratados en paralelo. Fueron escogidos por su relación con la vulnerabilidad y porque eran los que se mencionaron con más frecuencia en los comentarios aportados por los usuarios de Esfera en el terreno. En el Manual no se ha podido dedicar un tratamiento exhaustivo a todos los temas con referencias cruzadas, pero sí se reconoce su importancia.

**La infancia.** Se deben tomar medias especiales para garantizar que todos los niños se vean protegidos contra lo que les puede hacer daño y que tengan acceso equitativo a los servicios básicos. Como los niños

suelen constituir la sección más numerosa de las poblaciones afectadas, es de crucial importancia que sus opiniones y sus vivencias no se lleguen a conocer únicamente durante la valoración de la emergencia y la planificación de la respuesta, sino que también influyan en la prestación de servicios humanitarios y en el seguimiento y evaluación de los mismos. Aunque la vulnerabilidad en ciertos casos específicos (por ejemplo, desnutrición, explotación, abducción y alistamiento en las fuerzas armadas, violencia sexual y falta de oportunidad para participar en el proceso de toma de decisiones) puede tener aplicación también para la población en general, el impacto que mayor daño causa es el sentido por los niños y los jóvenes.

Según la Convención sobre los Derechos del Niño, se considera que un niño es una persona de menos de 18 años. Sin embargo, dependiendo del contexto social y cultural, se puede definir al niño de un modo diferente entre diversos grupos de poblaciones. Será esencial que se lleve a cabo un meticuloso análisis de la manera como se define la infancia en la comunidad de que se trate, para asegurarse de que ningún niño ni persona joven quede excluido de las prestaciones humanitarias.

**Las personas de edad.** Son personas de edad las mujeres y los hombres de más de 60 años, según las Naciones Unidas. Pero existen factores culturales y sociales que comportan una variación en el concepto entre un contexto y otro. Los mayores componen un grupo numeroso entre aquellos que son vulnerables dentro de las poblaciones afectadas por los desastres, y sin embargo sus aportaciones en términos de preservar vidas y luchar por la rehabilitación son también de gran importancia. Si queremos saber qué es lo que más vulnerabilidad crea entre las personas de edad en situaciones de desastres, el aislamiento resulta el factor más significativo. Junto con el trastorno causado en las estrategias de subsistencia y las estructuras de apoyo de la familia y de la comunidad, el aislamiento exagera las vulnerabilidades ya existentes derivadas de problemas crónicos de salud y movilidad, así como las deficiencias mentales potenciales. No obstante, la experiencia nos dice que existe una mayor probabilidad de que las personas de edad den ayuda, en vez de recibirla. Si se les presta apoyo, podrán desempeñar papeles importantes como cuidadores, gestores de recursos y generadores de ingresos mientras que a la vez podrán



utilizar sus conocimientos y experiencia relativos a las estrategias de afrontamiento de la comunidad para contribuir a preservar la identidad cultural y social de la comunidad y fomentar la resolución de conflictos.

**Los discapacitados.** En cualquier género de desastre son especialmente vulnerables los discapacitados, que se pueden definir como personas que padecen disminuciones físicas, sensoriales o afectivas, o bien dificultades de aprendizaje, que hacen que les sea más difícil utilizar los servicios normales de apoyo en casos de desastre. Para poder sobrevivir los periodos de desplazamiento y otros trastornos, es necesario que cuenten con un grado de accesibilidad a los servicios normales que se corresponda lo más posible con sus necesidades. Además, es preciso que este proceso sea posibilitado por una red de apoyo social, basada normalmente en la familia.

**El género.** La igualdad de derechos entre mujeres y hombres está recogida explícitamente en los documentos relativos a los derechos humanos que forman la base de la Carta Humanitaria. Las mujeres y los hombres, las niñas y los niños, tienen los mismos derechos a recibir asistencia humanitaria; a ser respetados por su dignidad humana; a que se reconozcan sus iguales capacidades humanas, incluida la capacidad de elegir; a contar con las mismas oportunidades de actuar en base a sus propias elecciones; y a disponer del mismo grado de poder para influir en el resultado de sus acciones.

Las respuestas humanitarias tienen mayor efectividad cuando se basan en un claro entendimiento de las diferentes necesidades, vulnerabilidades, intereses, capacidades y estrategias de afrontamiento de los hombres y las mujeres, así como las distintas repercusiones que tienen en ellos y ellas los desastres. La apreciación de estas diferencias, y de las desigualdades entre mujeres y hombres en sus roles y cargas laborales, en el acceso a los recursos y el control de los mismos, en el poder para tomar decisiones y en las oportunidades para desarrollar sus habilidades, se consigue mediante el análisis de los temas del género. El género intersecciona todos los restantes temas de relevancia para todos los sectores. Los objetivos humanitarios de proporcionalidad e imparcialidad suponen prestar atención a alcanzar igualdad entre mujeres y hombres y garantizar resultados igualitarios.

**La protección.** La asistencia y la protección son los dos pilares indivisibles de la actuación humanitaria. Los organismos humanitarios afrontan a menudo situaciones en las que las acciones o la obstrucción humanas constituyen un riesgo para el bienestar fundamental o la seguridad de comunidades enteras o de sectores de una población, y esta amenaza constituye una violación de los derechos de la población tal como son reconocidos por el derecho internacional. Este tipo de amenaza puede revestir la forma de peligros directos contra el bienestar de las personas, o sus medios de subsistencia, o su seguridad. En el contexto de los conflictos armados, la consideración humanitaria prioritaria es proteger a las personas frente a tales peligros.

La modalidad de auxilio humanitario prestado y la forma como se facilita podrán ejercer un impacto (positivo o negativo) importante en cuanto a la seguridad de la población afectada. En este manual no se incluyen descripciones detalladas de estrategias o mecanismos de protección, ni de los métodos que deben adoptar los organismos para cumplir con su cometido. Sin embargo, siempre que es posible se hace referencia a ciertos aspectos de la protección o a temas relativos a derechos humanos, como por ejemplo la protección contra el abuso y la explotación sexuales o la necesidad de garantizar un registro adecuado de la población, ya que los organismos deben tener en cuenta estos factores cuando intervienen en la prestación de asistencia.

**El VIH/sida.** Los mecanismos de afrontamiento y la capacidad de recuperación de las comunidades quedan reducidos en los casos en que el VIH/sida están muy extendidos y en consecuencia desciende el umbral tras el cual los factores causantes de estrés producen un desastre mientras que a la vez puede que aumente la cantidad de tiempo que tarda en recuperarse la comunidad. Las personas que viven con el VIH/sida (PVVS) con frecuencia sufren discriminación, y por tanto es necesario mantener una estricta confidencialidad y facilitar protección si les hace falta. Este debilitante mal no afecta solamente a las personas individuales que lo sufren, sino también a sus familias y comunidades porque, en sus años más productivos, los jóvenes (y en especial las jóvenes) son desproporcionadamente más afectados tanto física y psicológica como económicamente. Cuando la pandemia madura y fallecen más enfermos, cambian las características demográficas de la comunidad de modo que el número de niños

(incluyendo huérfanos) y ancianos que quedan entre los supervivientes es totalmente desproporcionado. Estos grupos vulnerables requieren atención especial, y es posible que los programas de auxilio humanitario tengan que ser modificados para poder atenderlos.

**El medio ambiente.** Se entiende por “medio ambiente” el entorno físico, químico y biológico en el que viven y desarrollan sus medios de subsistencia las comunidades locales afectadas por casos de desastre. El medio ambiente proporciona los recursos naturales que sostienen a las personas y determina la calidad del entorno vital. Es preciso protegerlo para que se mantengan estas funciones esenciales. Las Normas mínimas abordan la necesidad de impedir la excesiva explotación, la contaminación y la degradación de las condiciones medioambientales. En estas Normas se propone un mínimo de actuaciones preventivas cuyo objetivo es la implantación de mecanismos que fomenten la adaptabilidad de los sistemas naturales para la autorrecuperación.

## Ámbito y limitaciones del manual de Esfera

La capacidad de los organismos para cumplir con las Normas mínimas dependerá de una serie de factores, de algunos de los cuales tendrán control mientras que otros, como por ejemplo factores políticos y sociales, podrán estar fuera de su alcance. Tendrá especial importancia la medida en que los organismos dispongan de acceso a las poblaciones afectadas, el que cuenten con el consentimiento y cooperación de las autoridades oficiales, y el que puedan operar en condiciones de un razonable grado de seguridad. De igual importancia crítica es tener acceso a suficientes recursos económicos, humanos y materiales.

La Carta Humanitaria es una declaración general de principios humanitarios, pero este manual no podrá por sí solo constituir una completa guía de evaluación o un conjunto exhaustivo de criterios para la acción humanitaria. En primer lugar, las Normas mínimas no cubren todas las formas posibles de asistencia humanitaria apropiada. Segundo, inevitablemente surgirán situaciones en las que será difícil (si no imposible) cumplir con todas las normas. Hay numerosos factores – que incluyen la falta de acceso o la inseguridad, la insuficiencia de recursos, la participación de otros interventores y el incumplimiento de la legislación internacional – que contribuirán a crear condiciones muy

difíciles para la realización de las labores humanitarias.

Por ejemplo, los organismos podrán comprobar en ocasiones que los recursos con los que cuentan resultan insuficientes para atender a las necesidades de las poblaciones afectadas; en tales casos podrá hacerse preciso establecer prioridades entre las necesidades y las respuestas, y entre labores de incidencia política y social de un tipo o de otro, para combatir los obstáculos que entorpecen la adecuada asistencia y protección. En situaciones en que sea elevado el grado de vulnerabilidad de las poblaciones locales ante el desastre, o en que exista pobreza generalizada o se prolongue el conflicto, podrá suceder que las Normas mínimas excedan a las normales condiciones de vida cotidiana en la localidad. Como esta situación podría producir resentimiento, es necesario tener en cuenta las condiciones locales, y los programas se deben concebir siempre pensando en la igualdad entre las poblaciones afectadas y las colindantes.

Se reconoce que en muchos casos no se alcanzará el cumplimiento de todos los indicadores y normas, pero los usuarios de este libro deberán esforzarse por conseguir todos los objetivos en el más alto grado que sea posible. En la fase inicial de una respuesta, por ejemplo, la provisión de instalaciones básicas para toda la población afectada podrá tener más importancia que cumplir con las Normas mínimas y los indicadores únicamente con respecto a una cierta proporción de la población. En este manual no se puede aspirar a lograr una cobertura total de las cuestiones ni a resolver todos los dilemas posibles, pero se puede proponer punto de partida, con la utilización de normas e indicadores basados en el consenso derivado de años de experiencia y de buenas prácticas. Se ofrecen también notas de orientación enfocadas en direcciones prácticas. Y se incluye la Carta Humanitaria, que sugiere un marco legal y una base para las labores de incidencia social y política.

La Carta Humanitaria y las Normas mínimas no resolverán todos los problemas de la respuesta humanitaria, ni podrán precaver todo el sufrimiento humano. Lo que se ofrece es una herramienta para que los organismos humanitarios mejoren la efectividad y la calidad de la asistencia que prestan, y que con ello se pueda marcar una diferencia significativa en la vida de las personas afectadas por los desastres.