

LA RESPUESTA DIRECTA EN AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA

**Dirección General de Cooperación Internacional al
Desarrollo**

València, Julio de 2019



Dirección General de Cooperación Internacional al Desarrollo
Conselleria de Participación, Transparencia,
Cooperación y Calidad Democrática
2019



Paseo de la Alameda, 16
46010, Valencia
Teléfono: (+34) 96 192 23 20
Correo electrónico: cooperacio@gva.es
Twitter: [@GVAcooperacio](https://twitter.com/GVAcooperacio)

www.cooperaciovalenciana.gva.es



Introducció

La persistència de los conflictes violents, los efectos del cambio climático, las pandemias, la recurrencia de desastres, los flujos de población descontrolados, el tráfico de personas ilícito, la exclusión y la pobreza son, entre otros factores, parte sustancial del listado de unos problemas que se identifican por su carácter transnacional y que, necesitan respuestas multilaterales para reducir sus efectos. Este escenario, tiene como consecuencia el aumento de las necesidades humanitarias, ante las cuales resulta imprescindible una respuesta internacional que afronte la garantía de los derechos de las personas.

En el marco de la definición general de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), la ayuda humanitaria se entiende como la asistencia diseñada para salvar vidas, aliviar el sufrimiento humano y mantener y proteger la dignidad humana durante y después de las emergencias. Para ser considerada como humanitaria, la ayuda debe ser consistente con los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

La ayuda humanitaria engloba el sector 700 de la clasificación del CAD de la OCDE. Dentro del mismo se distinguen las siguientes categorías:

- 720: Ayuda de emergencia. Se entiende como situación de emergencia la resultante de una crisis provocada por el hombre y/o por una catástrofe natural. Se diferencia entre ayuda y servicios materiales de emergencia, ayuda alimentaria de emergencia, y coordinación de los servicios de protección de la ayuda.
- 730: Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación. Son actuaciones menos inmediatas y con un enfoque a más largo plazo, orientadas a que el país receptor supere los efectos de la crisis humanitaria.
- 740: Prevención de desastres. Actividades destinadas a reducir los riesgos de desastres y prepararse ante ellos.

La ayuda humanitaria incluye las siguientes actuaciones:¹

- Prevención de desastres y preparación.

¹Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE

- Provisión de cobijo, alimento, agua y saneamiento, servicios de salud, y otros elementos de asistencia para el beneficio de la población afectada y para facilitar el retorno a sus vidas y medios de sustento normales.
- Medidas para promover y proteger la seguridad, bienestar y dignidad de los civiles y de aquellos que no toman parte de las hostilidades y la rehabilitación, reconstrucción y asistencia de transición mientras la situación de emergencia persista.

El marco de la ayuda humanitaria de emergencia de la Generalitat Valenciana

Desde su inicio, la Cooperación Valenciana al Desarrollo ha prestado atención a las cuestiones humanitarias y ha contemplado referencias a la misma en sus instrumentos programáticos enfatizando la particularidad de la acción humanitaria frente a otros ámbitos de actuación de la cooperación internacional al desarrollo.

La Generalitat Valenciana cuenta con la Estrategia de Acción Humanitaria de la Comunitat Valenciana 2018-2022, primera estrategia de la cooperación española enmarcada en los compromisos del Grand Bargain, asumidos en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016. Además, incorpora y se inserta en las tendencias internacionales de calidad de la ayuda como la Norma Humanitaria Esencial (CHS).

El Plan Director de la Cooperación Valenciana 2017-2020 contiene referencias a los ámbitos de la acción humanitaria en tanto que instrumento de la cooperación valenciana, considerando la Acción Humanitaria como el conjunto de acciones de apoyo a las víctimas de desastres (tanto motivadas por catástrofes naturales como por conflictos armados), orientadas a mitigar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como a detener el proceso de desestructuración social y económica de la comunidad y prepararla ante posibles desastres. La Acción Humanitaria podrá realizarse en cualquier país para contribuir a dar respuesta a las necesidades de vulnerabilidad de las personas que anualmente padecen crisis provocadas por desastres y conflictos de diversa índole.

El Comité Permanente de Acción Humanitaria de la Comunidad Valenciana, regulado por Decreto 24/2013, de 25 enero, del Consell, es el órgano de coordinación de las instituciones públicas y entidades privadas de la Comunidad Valenciana que destinen fondos a la acción humanitaria y tiene por objeto integrar sinergias y concentrar recursos para mejorar la efectividad de las ayudas que se presten. Su función es canalizar la ayuda humanitaria y de emergencia de las entidades que lo integran para prevenir y atender las situaciones de emergencia.

El Comité Permanente está asesorado por un órgano consultivo integrado por las ONGD que tienen entre sus objetivos la acción humanitaria y que tiene como funciones:

1. Informar al Comité Permanente de aquellas situaciones de emergencia y postemergencia que requieran la intervención del mismo.
2. Emitir informes, por propia iniciativa o a solicitud del Comité Permanente y evacuar consultas con respecto a situaciones de emergencia y postemergencia, y resolver consultas con respecto a actuaciones que requieran acción humanitaria urgente.
3. Elevar al Comité Permanente los proyectos susceptibles de ser financiados por este.
4. Conocer el seguimiento y grado de ejecución de los proyectos aprobados por el Comité Permanente.

Por su parte en 2018 la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), diez comunidades autónomas (Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Canarias, Baleares, Madrid y Castilla y León) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), firmaron un convenio por el que se comprometen a aunar y coordinar recursos financieros, humanos y técnicos de cara a mejorar el impacto y la calidad de la ayuda humanitaria española en el exterior.

Así, las Comunidades Autónomas de Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Canarias, Baleares, Madrid y Castilla y León aportarán, cada una, de forma anual, un mínimo de 50.000 euros. La AECID, por su parte, aportará un millón de euros cada ejercicio. El convenio establece, además, la creación de un fondo común de contingencia para poder atender crisis sobrevenidas, complejas o de mayor duración de lo esperado.

Igualmente la Generalitat Valenciana colabora en el Equipo Técnico Español de Ayuda y Respuesta a Emergencias (START - siglas en inglés de Spanish Technical Aid Response Team), cuya puesta en marcha lideró AECID en 2016; se trata un equipo mayoritariamente sanitario, diseñado para desplegarse en menos de 72 horas, cuya misión es actuar en toda emergencia humanitaria en que la Cooperación Española decida intervenir.

El Equipo incluye, además de médicos y enfermeros del Sistema Nacional de Salud, otros sanitarios, ingenieros, expertos en agua y saneamiento, logistas o técnicos en electricidad y electrónica, entre otros profesionales.

El marco de la ayuda humanitaria y de emergencia

En los últimos años, se han producido considerables avances y cambios en el escenario internacional humanitario, reflejados, en particular, en la celebración de la Cumbre Humanitaria Mundial (WHS, por su nombre en inglés World Humanitarian Summit) de 2016. Desde una perspectiva práctica, la aprobación de la “Agenda para la Humanidad” y el “Grand Bargain” –suscrito por España tras la Cumbre–, suponen claros avances que deben servir como referentes para la CE estableciendo mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de su cumplimiento.

La relevancia de esta Cumbre Mundial Humanitaria queda patente, en un contexto y un escenario internacional en el que:

- Existe una recurrencia de los desastres producidos por amenazas naturales, con cada vez un mayor impacto sobre las poblaciones, con una clara vinculación con los efectos que el cambio climático está generando sobre nuestro planeta.
- La complejidad y aumento de los conflictos armados, con múltiples causas interrelacionadas.
- El crecimiento de nuevas formas de violencia y muy especialmente de la violencia urbana y las consecuencias en términos de desplazamiento forzado de las poblaciones.
- Los cambios en el fenómeno migratorio que debe ser entendido en su totalidad, con múltiples causas tanto de origen climático como de conflictos armados.

Por otro lado, el lanzamiento de la Norma Humanitaria Esencial y el Proyecto Esfera, con su reciente revisión el pasado año 2018, representa una herramienta común para optimizar los niveles de calidad de las intervenciones humanitarias.

El Proyecto Esfera, como iniciativa lanzada en 1997 por un grupo de organizaciones humanitarias, tiene el objetivo de establecer, una serie de normas mínimas universales en las áreas más importantes de la ayuda humanitaria post-desastre, de modo que esta vea mejorada su calidad y su rendición de cuentas. Se basa en dos convicciones principales:

1. Se deben tomar todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano producido por calamidades y conflictos
2. Las personas afectadas en los casos de desastre tienen derecho a vivir con dignidad y por lo tanto tienen derecho a recibir asistencia humanitaria.

El Proyecto Esfera se articula las normas mínimas universales en materia de acción humanitaria en torno a las siguientes cuatro grandes áreas:

- Abastecimiento de agua, saneamiento y fomento de la higiene
- Seguridad alimentaria, nutrición y ayuda alimentaria.
- Refugios, asentamientos y artículos no alimentarios
- Servicios de salud

Gestión Integral de Riesgo de Desastres

Los Planes de Emergencia y contingencia a nivel comunitario deben ser realizados de forma participativa, garantizando la participación de mujeres, hombres, niños y niñas, y grupos vulnerables. Deben estar basados en un análisis de género y edad del contexto y tomar en cuenta la diferente exposición a las amenazas de hombres, mujeres, niños y niñas, personas con otras condiciones de vulnerabilidad, determinada por factores socioeconómicos, desigualdades, brechas y barreras en el acceso a servicios. Deben tener miras a promover el acceso legal y práctico a los servicios, tales como alimentación, refugio, salud (incluyendo salud sexual y reproductiva), incentivos y compensaciones financieras, protección, por parte de mujeres, niños y niñas, otros grupos vulnerables, y hombres. Deben incluir medidas para la prevención y respuesta a la violencia basada en el género y contra las mujeres.

Encuadrando la ayuda humanitaria de emergencia

La mayor parte del Manual Esfera detalla una serie de normas mínimas que definen la acción humanitaria de calidad. Las normas esenciales se aplican en cualquier proyecto o ámbito. Se completan con cuatro capítulos técnicos que tratan los principales ámbitos de actuación (agua, alimentos, cobijo y salud).

1. Abastecimiento de agua, saneamiento y fomento de la higiene.

El agua y el saneamiento son determinantes de importancia crítica para la supervivencia en las etapas iniciales de un desastre. El objetivo de los programas de abastecimiento de agua y saneamiento es promover buenos hábitos de higiene personal y medioambiental con el fin de proteger la salud, garantizando el acceso seguro y equitativo a suficiente cantidad de agua para beber y cocinar para todas las personas, y para su higiene personal y doméstica.

La evacuación higiénica de excretas humanas establece la primera barrera contra las enfermedades relacionadas con las excretas, lo que contribuye a reducir su transmisión por rutas directas e indirectas, siendo necesario que las personas cuenten con un número adecuado de letrinas que se encuentran suficientemente cercanas a sus viviendas para que su accesibilidad sea rápida, segura y aceptable en cualquier momento del día y de la noche.

Las enfermedades transmitidas por vectores son una de las causas principales de padecimientos y muertes en muchas situaciones de desastre. Las enfermedades de transmisión por vectores pueden ser controladas por diversos medios, incluyendo la selección del emplazamiento de los asentamientos y refugios, el abastecimiento de agua apropiado, la evacuación de excretas, la gestión de desechos sólidos y de aguas residuales, la provisión de servicios de salud, el uso de productos químicos, la protección personal y familiar y la protección eficaz de los almacenes de alimentos.

Especificaciones de kits individuales de agua y saneamiento.

Como sinónimos para la especificación de kits se utilizan:

- W para artículos relacionados con el tratamiento de Agua (Water)
 - T para el Transporte de agua
 - D para el almacenamiento y la Distribución de agua
 - S para el Saneamiento
 - H para la Higiene
 - R para el material de Referencia en forma de libros y literatura en CD
- W1/T1 Bombeo, motobomba de gasolina con manguera, 2 pulgadas, portátil, ligera, 21 m³/h
 - T2 Transporte, tanque burbuja, PVC para transporte, 6 m³

- D1/T7 Almacenamiento, tanque burbuja, PVC para instalación en subsuelo, 10 m3
- W2 Almacenamiento, tanque cebolla, completo, 30 m3
- W3 Tratamiento, equipamiento, sistema, kit de dosificación en la línea de succión de sulfato de aluminio
- W7/T3/D9 Distribución, manguera de succión, baja toxicidad, 2 pulg.
- W8/D2/T5 Distribución, manguera colapsable/ kit de fittings de ensamblaje rápido
- D3/T6 Distribución, fittings, kit de adaptación
- D4 Distribución, rampa de distribución
- W4 Tratamiento, químicos, sistema, sulfato de aluminio
- D5 Tratamiento, químicos, sistema, cloro granulado, dicloroisocianurato sódico dihidratado
- D6 Análisis, equipamientos, Pooltester de cloro y pH
- W5 Análisis, equipamientos, kit de medición y análisis
- D8/W6/T4 Herramientas, kit, ingenieros
- W9 Tratamiento, unidad de tratamiento de agua
- S1 Eliminación de excreta, plataformas sanitarias para saneamiento sin agua
- S2 Eliminación de excreta, plataformas sanitarias, adaptador para arrastre hidráulico
- S3 Eliminación de excreta, caseta de letrina, incluye bolsas para producir sacos de arena
- S4 Lonas de plástico
- S5 Herramientas, kit, excavación y limpieza de la letrina
- S6 Fumigación, rociadores de mochila para desinfección
- S7 Fumigación, equipamiento de protección
- H1 Promoción, kit de promoción de la higiene, con especial atención a artículos para las mujeres
- H2 NFI, contenedores de agua para lavarse las manos
- H3 NFI, jabón, multiuso
- H4 NFI, paño, multiuso
- H5 NFI, sales de rehidratación oral, sobre
- H6 NFI, bolsa para realización de kits de higiene in situ
- H7 Eliminación de excreta, orinales
- H8 Eliminación de excreta, bacinicas
- H9 Transporte, contenedores, balde de plástico con tapa y grifo

- H10 Almacenamiento, contenedores, balde de plástico con tapa sin grifo
- H11 Tratamiento, químicos, domiciliario, sobre/pastilla de una combinación de floculante y desinfectante
- H12 Tratamiento, químico, pastillas de NaDcc
- R1 Libros, libros esenciales de consulta

2. Seguridad alimentaria, nutrición y ayuda alimentaria.

El acceso a los alimentos y el mantenimiento de un estado nutricional adecuado son determinantes de importancia crítica para la supervivencia de las personas durante los casos de desastre. Este ámbito de intervención tiene como objetivo preservar la disponibilidad, el acceso a y el consumo de alimentos adecuados, seguros y nutritivos en relación con las poblaciones afectadas por crisis humanitarias presentes, previstas con seguridad o recientes para impedir una mortalidad excesiva, una desnutrición aguda u otros efectos y consecuencias potencialmente mortales, y sean aceptables dentro de cada cultura determinada.

Otro objetivo es proteger las condiciones de subsistencia amenazadas por crisis, recientes, presentes o inminentes, reducir el daño a la producción de alimentos y a los sistemas de comercialización y crear condiciones que impulsen la rehabilitación y restauración de la capacidad autónoma de respuesta.

Las opciones de respuesta humanitaria incluyen:

- distribución gratuita y global de alimentos (distribuciones generales de alimentos);
- distribución gratuita de alimentos a grupos predeterminados (distribuciones selectivas de alimentos);
- distribución de alimentos de manera selectiva o autoselectiva a cambio del tiempo o el trabajo de los beneficiarios (alimentos por trabajo, alimentos por formación, alimentos por activos);
- apoyo a los medios de subsistencia a fin de proteger o promover las capacidades de autoproducción afectadas por la crisis (p. ej., distribución de insumos agrarios y fertilizantes, semillas, hortalizas de ciclo corto formación, generación de rentas, atención veterinaria, agua y forraje para el ganado, reducción o aumento del censo ganadero por motivos de emergencia, etc.).

Cuando el principal problema es una elevada prevalencia de desnutrición aguda o de deficiencias de micronutrientes, las opciones de respuesta incluyen:

- alimentación terapéutica en centros para las personas en situación de desnutrición aguda (centros de alimentación terapéutica y centros de estabilización);
- alimentación terapéutica en las comunidades para las personas en situación de desnutrición aguda sin complicaciones médicas (gestión comunitaria de la desnutrición aguda);
- alimentación suplementaria o complementaria para las personas en situación de desnutrición moderadamente aguda o, de manera general, para todas las personas en situación de riesgo (p. ej., programas de distribución general de alimentación suplementaria, Blanket Supplementary Feeding Programmes – BSFP, para todos los niños menores de cinco años);
- suministro de suplementos de micronutrientes (como distribución de vitamina A o de ácido fólico, o refuerzo de las comidas con micronutrientes);
- fomento de la sensibilidad nutricional y la diversidad de la dieta

3. Refugios, asentamientos y artículos no alimentarios NFI (Non Food Distribution)

El refugio es un determinante de importancia crítica para la supervivencia en las fases iniciales de cualquier desastre. Más allá de la supervivencia, los refugios son necesarios para proveer seguridad personal y protección contra peligros y frente al clima, así como una mayor resistencia contra los problemas de salud y las enfermedades. Igualmente, son importantes para mantener la dignidad humana y sostener la vida familiar y en comunidad dentro de lo que sea posible en circunstancias difíciles.

Las opciones de respuesta humanitaria incluyen:

- kits de suministros básicos para poder atender a sus necesidades en términos de higiene personal y familiar,
- kits de cocina para preparar y comer los alimentos,
- kits de abrigo (lonas y plásticos, colchones, provisión de ropa con que abrigarse, mantas, prendas de vestir y ropas de cama) para contar con los niveles necesarios de confort termal y construir, mantener o reparar los refugios.

- Kits de aprendizaje (contiene material escolar básico libros, cuadernos, tiza, etc.), tiendas para aulas temporales, kits recreativos para espacios amigos de la infancia.

4. Servicios de salud.

Los servicios de salud constituyen un determinante de gran importancia para la supervivencia en las fases iniciales de cualquier desastre. Los desastres casi siempre producen impactos significativos en la salud pública y en el bienestar de las poblaciones afectadas. Estos impactos en la salud pública se puede decir que son directos (por ejemplo, lesiones físicas, traumas psicológicos) o indirectos (como aumento en la incidencia de enfermedades infecciosas, desnutrición, complicaciones de enfermedades crónicas). Las metas primarias de la respuesta humanitaria ante los desastres son prevenir y reducir la mortalidad y la morbilidad excesivas y favorecer el retorno a la normalidad.

Las principales acciones esenciales a desarrollar en el sector salud que deben incluirse en el plan local de preparativos y respuesta ante emergencias y desastres:

- asistencia médica;
- evaluación de daños y análisis de necesidades en salud;
- vigilancia epidemiológica;
- salud mental y atención psicosocial;
- vigilancia alimentaria y nutricional;
- control de vectores y zoonosis;
- medicamentos y suministros;
- apoyo en búsqueda, salvamento y rescate;
- apoyo en el manejo de cadáveres

Las opciones de respuesta humanitaria incluyen:

- Equipos para establecer clínicas temporales
- Kits de protección para el personal sanitario (incluyen botas, máscara, guantes, gafas y bata desechables)
- Kit Sanitario para Emergencias Interinstitucional
- Kits con medicamentos esenciales y específicos para el tratamiento de afecciones ligadas a la salud materno-infantil y a la salud sexual y reproductiva de salud reproductiva para situaciones de emergencia
- Kits de prevención de transmisión madre-niño/a (PTME por sus siglas en francés), con insumos y medicamentos que ayudan a prevenir la transmisión

de enfermedades como la malaria y el VIH/SIDA durante la concepción, el embarazo y el parto

- Kits de cuidados obstétricos neonatales de urgencia
- Kits para la prevención de enfermedades de transmisión sexual, VIH y embarazos no deseados mediante la asistencia sanitaria de urgencia a víctimas de violencia sexual.
- Kits de vacunas: Vacunas contra la polio, sarampión y tuberculosis.
- Suministros médicos: medicamentos y sueros, material sanitario renovable - equipo sanitario
- Suministro de mosquiteras con insecticidas incorporados para combatir la malaria
- Gestión de cadáveres

Respuestas complementarias de Ayuda humanitaria y de Emergencia

Las opciones de respuesta complementarias incluyen:

- Integrar transversalmente la protección de la población:
 - 1.- Todas las organizaciones humanitarias tienen que adoptar medidas para reducir el riesgo de violencia, coerción y abusos al que están expuestas las personas afectadas por las crisis. Esto requiere saber quién se encuentra en situación de riesgo y por qué, así como tener en cuenta, a la hora de tomar decisiones, las posibles consecuencias de la acción humanitaria o de la ausencia de ella, sobre la exposición de la población a este riesgo. Asimismo, exige que se minimice el riesgo de abusos cometidos por los equipos humanitarios, y que se garantice que dichos equipos saben cómo y dónde deben derivar a las personas que necesiten apoyo especializado con el objetivo de prevenir actos de violencia o explotación o de recuperarse de ellos.
 - 2.- Las organizaciones humanitarias deben formar parte de las iniciativas de protección colectivas emprendidas por la comunidad humanitaria, que por lo general estarán dirigidas por el coordinador humanitario y el equipo humanitario de país.
- La prevención y la respuesta al abuso, negligencia, explotación y violencia contra los niños, niñas y adolescentes. Como existen amenazas a la seguridad y el bienestar

de los niños, niñas y adolescentes en toda situación de emergencia, la protección de la infancia es una consideración importante en cualquier intervención humanitaria

- Suministro de transferencias en efectivo (cash transfer) y cupones para que las familias puedan hacer frente a sus diferentes necesidades multisectoriales (como atención sanitaria, artículos domésticos, saneamiento o educación) sin tener que desviar para satisfacerlas los fondos destinados a alimentación.

Documentos de consulta

- <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/1643.pdf>
- <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/Manual%20de%20Requerimiento%20M%C3%ADnimos%20para%20Intervenciones%20en%20Agua,%20Saneamiento%20e%20Higiene%20en%20Emergencias.pdf>
- <https://corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20Spanish.pdf>
- https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/10/kits_complementarios_asistencia_humanitaria_2015_25-08-15.pdf
- <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s19070es/s19070es.pdf>
- https://www.unicef.org/bolivia/EMER_Resumen_normas_minimas_accion_humanitaria.pdf
- https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/propuestas_para_la_incorporacion_del_enfoque_de_genero_en_planos_de_gestion_de_riesgos.pdf
- https://www.preventionweb.net/files/38050_38050conceptosbsicos.pdf
- <https://www.spherestandards.org/es/manual-2018/>