

Descubriendo Esfera

# El uso de las Normas Esfera en Medios Urbanos



**El Proyecto Esfera**

*Carta Humanitaria y normas mínimas  
para la respuesta humanitaria*

## Las guías Descubriendo Esfera

La serie de publicaciones ‘Descubriendo Esfera’ trata del uso de las normas de Esfera en situaciones específicas.

La serie de publicaciones ‘Esfera en el Seguimiento y la Evaluación’, ‘Esfera en Evaluaciones’ y ‘El uso de las Normas Esfera en Medios Urbanos’ explica cómo integrar los elementos clave del enfoque de Esfera, centrado en las personas, en el ciclo del programa humanitario. Ambas guías remiten a las partes del Manual Esfera aplicables en diferentes momentos del proceso de respuesta y deben, por lo tanto, ser utilizadas junto con el Manual.

Las tres guías mencionadas responden al mismo espíritu que las directrices del Comité Permanente entre Organismos (IASC). Son particularmente pertinentes para las secciones sobre “evaluación y el análisis de las necesidades”, “ejecución y seguimiento” y “revisión y evaluación operacionales” de la guía IASC.

### La Norma Humanitaria Esencial

‘El uso de las Normas Esfera en Medios Urbanos’ se refiere a la Norma Humanitaria Esencial (CHS). La CHS reemplazó las Normas esenciales Esfera y será enteramente integrada en la próxima revisión del Manual que será publicado en 2018.

### Autor

Ben Mountfield

### Agradecimientos

El Proyecto Esfera quisiera agradecer a las siguientes personas por sus contribuciones al presente documento:

Leah Campbell, Claudio Deola, Joanna Henderson, Silvere Jarrot, Ansa Masaud, Ruth McCormack, Anne O’Mahony, Laura Phelps, Pamela Sitko, Annika Sjoberg, Jake Zarins

Todas las personas que han proporcionado comentarios constructivos sobre la versión piloto.

### Terminología

Si bien se usa el término “indicador” de muchas maneras, es conveniente distinguir entre el parámetro –lo que medimos– y la meta, el objetivo, el desempeño al que se aspira.



El uso de las Normas Esfera en Medios Urbanos. Publicado por el Proyecto Esfera en Ginebra. Diciembre de 2016. Bajo Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0.

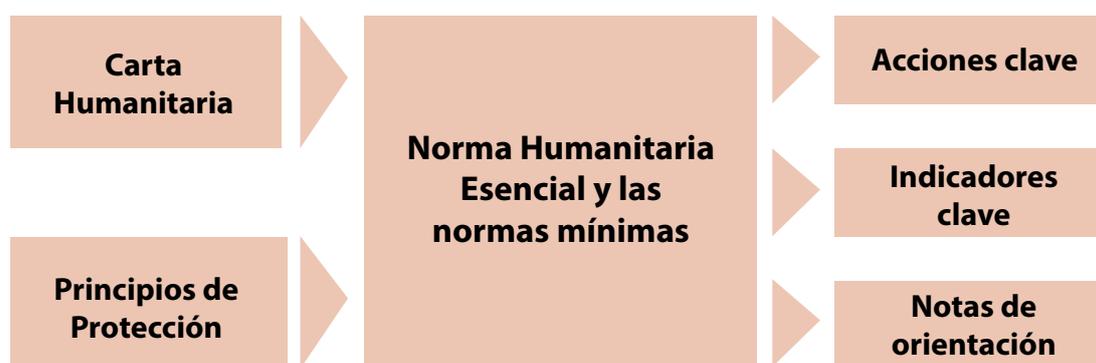
# Contenido

<b>1. El Manual Esfera y las guías ‘Descubriendo Esfera’</b>	<b>4</b>
<b>2. ¿Por qué una guía Esfera para respuesta humanitaria en medios urbanos?</b>	<b>5</b>
Interpretación y adaptación a un ambiente urbano	5
¿Algunas normas son irrelevantes?	5
La lista de control para aplicar las Normas en medios urbanos	6
<b>3. Ambientes urbanos</b>	<b>7</b>
¿Qué queremos decir con ‘urbano’ en esta guía?	7
Fluidez, complejidad y diversidad de la población urbana	8
Los riesgos en medios urbanos son diferentes	8
Las partes interesadas son una diversidad gubernamental y no gubernamental	9
Complejidad económica y social	9
Modelo de los resultados de las actividades	10
Oportunidades y retos en el medio urbano	11
<b>4. Esfera y las comunidades urbanas</b>	<b>12</b>
Contextualización de ‘comunidad’	12
Enfoques basados en zonas	12
Representación y liderazgo de la Comunidad	13
Identificación y minimización de la marginalización	13
Comunicación, divulgación, comentarios y rendición de cuentas	15
<b>5. Inquietudes sobre la protección en situaciones urbanas</b>	<b>17</b>
Trabajo en asentamientos no planificados con deficiente uso de la tierra	18
Minimización de los efectos negativos de la ayuda humanitaria	20
Conocimiento y prevención de la violencia basada en el género	21
Trabajo en áreas controladas por bandas o donde la fuerza de la ley es limitada	22
<b>6. Trabajo con un conjunto más grande de partes interesadas</b>	<b>23</b>
Las demandas de coordinación de las respuestas humanitarias en medios urbanos	23
Trabajo en asentamientos ilegales y no reconocidos	25
<b>7. Consideración de aspectos numéricos de las Normas Esfera</b>	<b>27</b>
Esto no se trata de una carencia de niveles de recursos	27
Cuando la gente necesita más del valor sugerido	27
Cuando el valor sugerido es mayor que el apropiado	29
Cuando las normas nacionales difieren de las normas mínimas Esfera	30
<b>8. Situaciones que son extremas y crónicas a la vez</b>	<b>31</b>
<b>9. Enfoques de medios urbanos dados por otras iniciativas para establecer normas técnicas – La Cooperación de Normas Humanitarias</b>	<b>33</b>
Las normas complementarias Esfera y las respuestas en medios urbanos	33
La educación como componente de las respuestas humanitarias en medios urbanos	33
La protección del niño en las respuestas en medios urbanos	33
Requisitos mínimos para Análisis de Mercado en emergencias	34
<b>10. Lista de Control para aplicar las Normas en contextos urbanos</b>	<b>35</b>

# 1. El Manual Esfera y las guías ‘Descubriendo Esfera’

El Manual Esfera es uno de los conjuntos de principios comunes y normas mínimas universales más ampliamente conocido e internacionalmente reconocido en la entrega de una respuesta humanitaria de calidad. Refleja un enfoque integrado a la acción humanitaria que apoya a las poblaciones afectadas por desastres y crisis para que sobrevivan y se recuperen con dignidad.

**Figura 1: Las relaciones entre los componentes del Manual Esfera**



**La Norma Humanitaria Esencial (CHS) y las normas mínimas:** Estas normas son cualitativas por naturaleza y especifican los niveles mínimos que debe alcanzar la respuesta humanitaria a través de cuatro áreas técnicas. Estas normas deben interpretarse siempre dentro del contexto de la emergencia.

**Acciones claves:** son actividades y aportes sugeridos que ayudarán a cumplir con las normas.

**Indicadores clave:** son los ‘signos’ que indican si se aplicó o no se aplicó una norma. Proporcionan una forma de medir y comunicar los procesos y los resultados de las acciones es. Los indicadores clave se relacionan directamente con las normas mínimas y no con las acciones es. Las normas humanitarias esenciales CHS tienen indicadores clave de resultado.

Si las acciones requeridas no pueden llevarse a cabo o los indicadores clave no se cumplen, deberían entenderse las consecuencias adversas resultantes para la población afectada y deberían tomarse medidas para mitigar la situación.

**Notas de orientación:** incluyen puntos específicos a considerar cuando se aplican las normas mínimas, las acciones claves y los indicadores clave en diferentes situaciones. Brindan orientación para abordar dificultades prácticas y criterios de referencia o brindan consejo en aspectos prioritarios. También pueden incluir cuestiones críticas relacionadas con las normas, las acciones o los indicadores y describen dilemas, controversias y vacíos en el conocimiento actual.

Los **indicadores clave** en el Manual Esfera son formulaciones cualitativas y/o cuantitativas que describen un objetivo de cumplimiento. El conjunto de todos ellos resume las expectativas que deben cumplirse para lograr cada una de las **normas mínimas**. En muchos casos, la medida específica – el aspecto que va a medirse – esta sólo de manera implícita en el Manual, aunque algunas están descritas en detalle en los Apéndices.

Los destinatarios de Esfera para respuesta en medios urbanos son aquéllos que trabajan en la evaluación de las necesidades humanitarias, el diseño de programas y la gestión de la respuesta humanitaria. También puede ser útil a un conjunto más amplio de trabajadores, incluido el personal de organismos gubernamentales en zonas urbanas que se encuentran ellos mismos confrontados a crisis humanitarias por primera vez y los humanitarios.

## 2. ¿Por qué una guía Esfera para respuesta humanitaria en medios urbanos?

Este documento considera específicamente la forma de interpretar cómo se puede contextualizar Esfera para utilizarla en las respuestas en medios urbanos. La guía ha sido creada como resultado de la materialización de que la respuesta humanitaria en situaciones urbanas es substancialmente diferente de aquella efectuada en situaciones rurales, y que el número y la magnitud de las respuestas humanitarias en medios urbanos continuará aumentando ya que cada vez más poblaciones del mundo se trasladan a pueblos y ciudades.

### Interpretación y adaptación a un ambiente urbano

Las normas mínimas establecidas en el Manual Esfera son cualitativas y universalmente aplicables: las Normas en sí no se adaptan nunca. Las normas mínimas están respaldadas por acciones clave y notas de orientación, algunas de las cuales son cuantitativas. Esta guía de ayuda debe interpretarse siempre en el contexto en el cual las normas van a aplicarse – puede contextualizarse.

Esto tiene sentido común: hay ocasiones en que es conveniente adaptar los aspectos cuantitativos a situaciones específicas. Las necesidades y expectativas de los ganaderos en tierras áridas son diferentes de las de los agricultores o de la gente que pasa inviernos en altitudes elevadas. De manera similar, hay aspectos específicos de ambientes urbanos que deben considerarse para asegurar que las Normas universales sean aplicadas significativamente. Esta guía presenta formas de contextualización y brinda algunos ejemplos de recientes respuestas humanitarias.

La contextualización en zonas urbanas puede significar un número de cosas diferentes: considerar un conjunto más amplio de partes interesadas que el sugerido por el Manual, ajustar medidas y cantidades para enfrentar las necesidades apropiadamente, una interpretación diferente de lo que significa ‘comunidad’ y maneras exhaustivas de considerar situaciones crónicas (y casi siempre complejas).

Muchas de las cuestiones tratadas en esta guía no son exclusivas de contextos urbanos, pero el ambiente urbano puede hacerlas más cruciales, inmediatas o complejas. En la mayoría de los casos, los indicadores no requerirán de ningún cambio. **Es importante que los profesionales tengan la certeza de haber comprendido las implicaciones de su ambiente urbano específico al considerar la aplicación de una norma mínima en particular. Los ambientes urbanos requieren profesionales que planifiquen e implementen de manera diferente, pero en la mayoría de los casos, la aplicación de las normas aún prevalece.**

### ¿Algunas normas son irrelevantes?

No. De vez en cuando, los indicadores específicos a una norma o asociados a una guía no pueden aplicarse en medios urbanos. Por ejemplo: puede ser que la guía de distancias a puntos de agua no se aplique a medios urbanos con agua provista por tuberías. Esto no significa que la Norma en sí sea irrelevante. La intención de la *Norma 1 sobre Abastecimiento de Agua* es asegurar un acceso al agua dentro de lo razonable, es decir que no tome mucho tiempo productivo. Este concepto es aún importante y debería guiar el juicio en lo relativo a la provisión de agua en un medio urbano (ver *Norma 1 sobre Abastecimiento de Agua: Acceso al agua y cantidad disponible*, Manual página 97).

## **La lista de control para aplicar las Normas en medios urbanos**

Se ha diseñado una lista de control, anexada al final de este documento, como un instrumento para ayudar a la adaptación de indicadores Esfera específicos a ambientes operacionales urbanos. Aún cuando la lista de control no es una lista completa para programas urbanos, proporciona un marco para considerar la aplicación de las normas y las mismas preguntas que usted debería preguntarse a sí mismo al dirigir una respuesta en medio urbano. Se refiere concretamente al ambiente operacional urbano en el que se lleva a cabo el programa. Es vital que este ambiente sea interpretado apropiadamente.

### 3. Ambientes urbanos

La respuesta humanitaria en medios urbanos presenta frecuentemente retos y complejidades que difieren de aquellos que enfrentan respuestas ‘tradicionales’ en medios rurales o campestres. Algunas de las características contextuales que conllevan a estos retos se establecen en la sección siguiente y proporcionan el marco para el resto de este documento de orientación.

A lo largo del sector humanitario, el número y la variedad de acciones en la respuesta en medios urbanos va en aumento, y este campo está todavía en evolución: las experiencias en medios urbanos no están aún bien documentadas y las prácticas debidas están apareciendo recién. Esto no significa que las normas sean irrelevantes o que deba escribirse de nuevo el Manual, sino que es necesario aplicar las Normas con más reflexión, contextualización y matiz, de vez en cuando, con adaptaciones de las acciones y los indicadores debidamente justificadas cuando sea apropiado.

En este capítulo, se explora una serie de ‘características urbanas’. Por supuesto que éstas no se aplican a todos los casos. Más bien, el propósito de estas secciones es de establecer una variedad de retos y oportunidades que pueden asociarse con los ambientes urbanos para respaldar el análisis contextual y el diseño y la implementación de programas humanitarios que son eficaces en medios urbanos.

En los capítulos posteriores de la guía (capítulos 5-8), se exploran estas mismas cuestiones en términos de la aplicación, la adaptación y la contextualización de los indicadores y las acciones que acompañan a cada una de las normas aplicables.

#### ¿Qué queremos decir con ‘urbano’ en esta guía?

La palabra ‘urbano’ puede usarse para describir una amplia gama de situaciones para las que no existe una definición aceptada universalmente. Mientras que esta palabra incluye ciudades y zonas metropolitanas, el tamaño del asentamiento no es la única característica que la distingue, comunidades pequeñas pueden ser definidas también como ‘zonas urbanas’, al igual que los suburbios y asentamientos informales. La densidad de población es un indicador importante como lo es (en muchos casos) el crecimiento.

Para los fines de esta guía, usamos el término ‘urbano’ para incluir:

- suburbios prósperos, que gozarían en general de una baja densidad de población y una adecuada prestación de servicios;
- zonas urbanas bien establecidas con mayor densidad de población y relativamente adecuados niveles de servicios tales como salud, gestión de residuos y educación;
- asentamientos informales y barriadas, tales como las favelas de Brasil, los pueblos jóvenes alrededor de las grandes ciudades de la India como Mumbai o las comunidades satelitales alrededor de Nairobi. Mientras que las definiciones varían, estas zonas tienen por lo general una infraestructura más débil y una densidad de población más alta combinados con bajos niveles de prestación de servicios. Pueden ser asentamientos recientes o bien establecidos; pueden ser informales pero reconocidos por las autoridades o pueden ser ilegales. La tenencia de terreno y la propiedad son con frecuencia impugnadas y la situación de seguridad es precaria a menudo;
- otros tipos de zonas urbanas tales como las zonas periurbanas en la periferia de las ciudades y los pueblos pequeños en las zonas rurales.

El ambiente urbano puede verse como un sistema o como una red de sistemas en interacción. El enfoque seguido en esta guía es de aislar los elementos del sistema y de ilustrar, primero, cómo se han considerado estos elementos en el diseño y la implementación de los programas humanitarios y, segundo, cómo estos enfoques guardan relación con las Normas Esfera. Sin embargo, un adecuado análisis contextual reconocerá la interacción de estos varios elementos y buscará constituir una visión holística.

## Fluidez, complejidad y diversidad de la población urbana

Los ambientes urbanos son por lo general complejos y cambiantes. Pueden cambiar bastante rápido conforme las personas vienen y van. Los procesos de registro pueden ser precarios o completamente inexistentes, de manera que es imposible saber quiénes viven en la zona o cuántos son; el número de personas puede cambiar —a menudo aumentar— de manera muy rápida.

Esta situación trae consigo oportunidades para el anonimato, y algunos optan por ello: algunas personas y familias pueden ser casi ‘invisibles’, a diferencia de lo que sucede en pequeñas comunidades rurales donde todo el mundo se conoce. De hecho, algunas familias frente a problemas de protección pueden optar por no presentarse a recibir ayuda o pueden estar impedidos de hacerlo.

Mientras tiene mucho sentido hablar de comunidades urbanas, la palabra “comunidad” puede tener un significado diferente en el medio urbano al compararse con el rural, con frecuencia se basa en el hecho de que la población urbana es menos homogénea y más diversa en términos de lenguaje, cultura, etnicidad, religión y recursos.

Al mismo tiempo, las personas pueden identificarse con más de un grupo: los usuarios de autobús, las madres solteras, los desempleados y aquéllos que comparten una fuente de agua, un lugar de culto o un idioma. Esta identificación múltiple proporciona a los organismos humanitarios un análisis y una interpretación contextual adecuada así como también diversas formas de identificar y llegar a la gente... o en la ausencia de tal interpretación, diversas formas de excluirla e ignorarla.

Además, un número creciente de refugiados está viviendo en ambientes urbanos y no en campamentos formales; lo cual está cambiando la naturaleza del trabajo con estas poblaciones y con las personas que les brindan acogida.

Para ser eficaces, los programas humanitarios deben entender la complejidad y la diversidad de las poblaciones urbanas y deben reconocer las oportunidades y retos que ellas les brindan.

## Los riesgos en medios urbanos son diferentes

Los ambientes urbanos presentan diferentes tipos de riesgo y vulnerabilidad que los existentes en zonas rurales o campamentos, aunque hay, por supuesto, algunas coincidencias. Estos riesgos pueden separarse en tres grandes grupos.

El primer grupo de riesgos se relaciona mente con **los aspectos físicos del ambiente urbano** tal como la densidad de la población, el acceso precario o reducido a servicios, la tenencia de terreno incierta o impugnada, el cumplimiento escaso de las normas de construcción y la falta de planificación urbana. En este grupo hay peligro de incendio y epidemia y también una mayor exposición a tormentas, derrumbes y otros fenómenos naturales.

El segundo grupo de riesgos se relaciona a **los aspectos sociales del ambiente urbano**. En este grupo existe el peligro de enfermedades no contagiosas, pobreza endémica, violencia basada en el género, criminalidad oportunista y organizada y tensiones entre grupos. La falta de estructuras participativas no permite una participación consistente y significativa de mujeres, jóvenes y personas marginadas.

El tercer grupo se relaciona con **los aspectos económicos del ambiente urbano**. Las personas más pobres de las zonas urbanas están expuestas sobre todo al riesgo de choques económicos ya que tienden a depender de los mercados locales para sus necesidades alimenticias y otras. En respuesta a esos choques, la gente de zonas urbanas puede adoptar una serie de estrategias para superar el estrés lo cual incrementa su exposición a riesgos.

Los umbrales de emergencia son definidos generalmente en porcentaje, pero es importante también considerar las cifras absolutas. Las zonas urbanas densamente pobladas, la cantidad de casos acumulados – la cantidad de gente desnutrida, por ejemplo – puede ser muy alta y exigir acciones aún cuando no se ha traspasado el porcentaje del umbral de emergencia.

Para algunos grupos de las zonas urbanas, la situación puede ser a la vez crónica y aguda: los valores típicos de los indicadores de las normas de salud o seguridad alimenticia pueden alcanzar niveles que – en ningún otro lugar– constituirían una emergencia. Ahora bien, si estos niveles son ‘normales’, los organismos se encuentran frente a problemas de identificación de una crisis cuando está justo a punto de ocurrir.

Los actores humanitarios deben tener un entendimiento bien constituido y contextualizado de los riesgos en medios urbanos y las formas en que la gente responde ante ellos.

## **Hay una diversidad de partes interesadas, gubernamentales y no gubernamentales**

Una característica de los ambientes urbanos es la amplia gama de instituciones implicadas. Los organismos humanitarios que trabajan en zonas urbanas deben tener la capacidad y la voluntad de trabajar con diversos actores y partes interesadas. Diferentes departamentos del gobierno central pueden tener la responsabilidad de varios sectores, mientras que las autoridades a nivel municipal - y distrital - pueden tener mandatos que cubren varias zonas geográficas. Al mismo tiempo, pueden estar presentes un gran espectro del sector privado, de la sociedad civil y actores no gubernamentales, organizaciones comunales, grupos religiosos, grupos de presión y otros.

Estas partes interesadas operan con frecuencia dentro de límites diferentes y en múltiples niveles, y puede ser que las responsabilidades no estén claras. Asegurar una coordinación entre ellas, mente para las respuestas multisectoriales, puede ser un reto.

Con una presencia creciente de autoridades y control gubernamentales viene un aumento de regularización y responsabilidades para adherir a las leyes y políticas nacionales y locales. Puede ser que algunas zonas de asentamientos (ilegales, informales, barriadas) no sean reconocidas por las autoridades, que podrán, a su vez, resistirse activa o pasivamente a los esfuerzos de los organismos humanitarios para trabajar en esas zonas. Las cuestiones de tenencia de terreno, derechos de vivienda y títulos de propiedad pueden ser especialmente difíciles.

Adicionalmente, el poder relativo de los actores humanitarios en medios urbanos puede ser considerablemente menor que en las zonas rurales. Por ejemplo, la escala de los presupuestos humanitarios puede ser relativamente mayor en comparación con la de las autoridades de zonas rurales, pero muy modesta comparada a la de los actores municipales. Los actores humanitarios pueden encontrar mayores retos para influenciar a las autoridades en medios urbanos que en medios rurales.

## **Complejidad económica y social**

La complejidad de los sistemas urbanos conlleva a retos significativos en términos de interpretación contextual. Los sistemas de mercado son redes complejas de interacciones, y los acuerdos de crédito informal son a menudo difíciles de comprender. Los precios de los productos pueden ser mayores que en las zonas de producción, ya que pueden existir gastos de servicio (educación, agua, gestión de residuos) los cuales son gratuitos en zonas rurales. Además, en zonas urbanas, la mayor parte de las personas paga una renta por su vivienda y ello representa una gran parte de sus gastos. La proporción entre la renta y el total de gastos varía de acuerdo al estatus económico y lugar, e influye la vulnerabilidad.

Las estrategias diversas de subsistencia complican la aplicación de herramientas como el análisis de zonificación y de grupos económicos, pero también pueden ayudar a la recuperación a nivel familiar y pueden ser vistas como un elemento de adaptación y una oportunidad.

Las interacciones sociales y culturales pueden también ser complejas en relación a los múltiples 'grupos' con los que la gente se asocia. De manera similar, un sólo 'líder comunitario' es difícil que represente a todos y pueden haber varios líderes en diferentes campos.

Culturalmente, los acuerdos domésticos y familiares pueden ser fracturados y complejos. Como en zonas rurales, el acceso a recursos dependerá grandemente del género y la edad. Puede ser que las conjeturas o los estereotipos de género simples no soporten el escrutinio – al igual que en las zonas rurales, pero frecuentemente con más complejidad debido al ambiente urbano. Será necesario un análisis exhaustivo de la dinámica del género, familiar y doméstico, considerando todos los aspectos de la diversidad y colocándolos en un contexto cultural.

El espacio público – espacio que pertenece a las autoridades o gobierno – tiende a estar más disperso y a ser más reducido en contextos urbanos que en zonas rurales. El espacio público fragmenta el espacio urbano mientras que los espacios públicos abiertos son a menudo colonizados por los desfavorecidos – más aún tras desastres repentinos.

## **Modelo de los resultados de las actividades**

En tal ambiente, las generalizaciones son difíciles de hacer con confianza y los modelos lineales simples de las causas no son suficientes para pronosticar los resultados de las actividades. Los resultados imprevistos pueden ser más difíciles de anticipar.

Además, puede ser que las herramientas, los enfoques y los indicadores de las normas – con frecuencia desarrollados en ambientes rurales –no funcionen como se esperaba y pueden producir resultados equivocados. En todo caso, los resultados que se produzcan requerirán de una interpretación en el contexto donde se hayan generado. Como todo está sujeto a cambios rápidos, puede ser que los puntos de referencia generados en zonas urbanas no tengan mucha vida útil.

Por esta razón, es importante incluir herramientas de seguimiento que reconozcan resultados imprevistos y que miren mas allá de la perspectiva de un sólo sector y del grupo objetivo inmediato para identificar más consecuencias. Similarmente, la gestión de programas urbanos debe estar en medida de responder rápidamente a tales resultados y tomar acciones correctivas cuando sea necesario.

## Oportunidades y retos en el medio urbano

Mientras que las respuestas humanitarias son en general un reto en medios urbanos, hay muchos de sus aspectos que brindan también oportunidades.

*Ref: CHS p15*

### **CHS Compromiso 1: Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias reciben una ayuda adecuada en relación con sus necesidades.**

**Acción clave 1.2: Diseñar y ejecutar programas adecuados basados en una evaluación imparcial de las necesidades y los riesgos y una comprensión de las vulnerabilidades y capacidades de los diferentes grupos**

Al evaluar oportunidades, la palabra esencial en esta acción clave es ‘**capacidades**’.

Por ejemplo, los ambientes urbanos proveen generalmente mejor acceso a comunicaciones y servicios financieros, abriendo así posibilidades para una ayuda basada en tecnología a través de transferencias en línea, transferencias por medio de teléfonos celulares, recopilación de datos electrónica y otros.

El uso de transferencias de fines múltiples hace más fácil la implementación de las respuestas multi-sectoriales al permitir a cada destinatario familiar tomar sus propias decisiones sobre las prioridades y las necesidades y determinar sus propias respuestas.

Las poblaciones urbanas tienen generalmente mejor acceso a una gama amplia de posibilidades de comunicación, lo cual aumenta la comunicación en dos sentidos y la rendición de cuentas con la población afectada por la crisis.

## 4. Esfera y las comunidades urbanas

### Contextualización de ‘comunidad’

En zonas urbanas, el término ‘comunidad’ se refiere a una mezcla más compleja de factores que pueden ser difíciles de localizar o incluso parecer menos importantes. Esto es un reto en cuanto a la aplicación de las Normas: el Manual Esfera contiene más de 300 referencias a ‘comunidad’.

En el contexto del medio urbano, “comunidad” puede significar la población objetivo dentro de una zona más grande, puede incluir a la gente desplazada y a la comunidad de acogida o puede referirse a todos los que viven o trabajan en un lugar geográfico preciso.

*Ref: Manual p197*

#### **Norma 6. Seguridad alimentaria – Distribución de alimentos: uso de los alimentos**

Los alimentos se almacenan, preparan y consumen de un modo seguro y apropiado, tanto en el ámbito del hogar como en el de la comunidad.

En la guía de orientación 1 queda claro que la referencia a comunidad en esta norma se refiere a la higiene de los alimentos en donde se organizan las cocinas comunitarias. Es posible organizar cocinas comunitarias en zonas urbanas y, en este caso, el término ‘comunidad’ significa efectivamente la comunidad de beneficiarios – aquellos que son el objeto de la ayuda. No se aplicaría a toda la comunidad entera que vive en la zona.

#### **Ejemplo: Cocina comunitaria para IDPs en Sri Lanka – Cruz Roja Británica**

A fines del 2006, la población entera de Vaharai fue desplazada por los enfrentamientos ya que las fuerzas del gobierno tomaron el territorio desde LTTE. La mayoría de ellos se trasladó a las cercanías de la ciudad de Batticaloa en el sur, donde se establecieron temporalmente mientras que se preparaban los campamentos formales.

La Cruz Roja Británica había estado trabajando con esta población desde el tsunami en el Océano Índico y continuó ayudándola durante y después del desplazamiento. Dado que todos los afectados fueron desplazados juntos, los lazos comunitarios siguieron fuertes y la BRCS pudo proveer equipo de cocina y alimentos a nivel de campamento mientras que dejó la organización y la preparación de la comida en manos de los mismos afectados.

### Enfoques basados en zonas

Un enfoque para trabajar en zonas urbanas es adoptar el enfoque basado en zonas, usando un distrito o comunidad como el centro para la intervención en vez de un sector o un beneficiario individual o familiar. También podemos incluir en esta categoría los enfoques de ‘vecindad’ y ‘asentamiento’. La zona en cuestión podrá tener límites naturales tal como hondonadas o rutas es, o podrá ubicarse después de una zona administrativa. Dado que las personas pueden migrar a la zona o irse, el grupo específico de beneficiarios puede cambiar y evolucionar.

Los enfoques basados en zonas son frecuentemente adoptados en respuestas multisectoriales integradas en medios urbanos. Dependiendo de la capacidad de las autoridades locales, el rol de los humanitarios podrá ser más sobre asesoramiento y capacitación que sobre prestación de servicios directa.

Los enfoques basados en zonas brindan la posibilidad de evitar algunos de los problemas asociados con registros repetidos de comunidades móviles o transitorias y permiten la programación integrada y más enfoques estratégicos para planificar el uso de la tierra, por ejemplo. Sin embargo, no todas las intervenciones se beneficiarán con un enfoque basado en zonas y la calidad del programa siempre dependerá de la calidad de los análisis contextuales y los diseños de programas.

Como en cualquier otro programa, habrá personas que se beneficiarán con el programa y otras que serán excluidas. La claridad y la transparencia de la selección deben complementarse con un planteamiento sólido para poder tratar con aquellas personas que han sido excluidas del programa.

### **Ejemplo – Programa de mejora para la vecindad Ravine Pintade, CHF**

El programa de mejora para la vecindad de Ravine Pintade, dirigida por CHF (ahora Durable Solutions), se llevó a cabo en Haití tras el terremoto del 2010. Combinó la ayuda humanitaria con un enfoque de desarrollo a largo plazo que acentuó la recuperación y la mejora de los asentamientos.

El programa incluyó a la comunidad desde el inicio y se identificó activamente e interactuó con las partes interesadas.

Las actividades del programa comprendieron la reducción de riesgos en desastres, la creación de nuevos espacios públicos y la mejora de: infraestructura, reparación y reconstrucción de viviendas, suministro de agua potable, iluminación y prestación de servicios de salud. Este ejemplo trasciende los sectores del Manual Esfera, cubriendo la salud, el abastecimiento de agua, el saneamiento y la promoción de la higiene (WASH), la vivienda y los asentamientos así como también los componentes de la protección, la recuperación económica y los aspectos sociales.

## **Representación y liderazgo de la comunidad**

Dado que los moradores urbanos tienden a asociarse con un gran número de grupos sociales, étnicos, profesionales o religiosos además de sus funcionarios elegidos o nombrados, será necesario llegar a ellos a través de un conjunto diverso de representantes o líderes.

Algunas personas podrán no asociarse con ninguno de los grupos identificados, trate de comprender y contextualizar las razones que expliquen el por qué de este caso.

Por ejemplo, los representantes comunitarios autoelegidos o ‘guardianes’ pueden presentarse ellos mismos como la voz de la comunidad mientras que cobran pagos a los miembros de la comunidad para acceder a listas o servicios. Algunos de los más ‘profesionales’ brindan servicios de entrenamiento a beneficiarios potenciales para que logren beneficios máximos. Tales guardianes pueden ser nocivos para la eficacia de los análisis contextuales.

## **Identificación y minimización de la marginalización**

Cualquier proceso de selección o comunicación basado en la comunidad corre el riesgo de excluir personas o grupos en situaciones donde la gente es generalmente marginada o estigmatizada. Puede ser que esas personas no sean bienvenidas a las reuniones comunitarias y que los miembros de la comunidad no las identifiquen como vulnerables.

Entre ellos pueden haber castas bajas, discapacitados, personas dedicadas al comercio sexual, personas con enfermedades mentales, gente que no forma parte de los roles de género tradicionales, mujeres divorciadas – depende completamente del contexto.

Por consiguiente, es necesaria una adecuada interpretación del contexto para identificar situaciones en las que se pueda producir una marginalización e identificar también quienes serían los afectados; se requiere de una comunicación eficaz para abordarlo.

Socios locales y fuentes de datos secundarias pueden ser de ayuda, aunque se debe tomar las precauciones del caso para identificar posibles fuentes de margen de error. La marginalización es un tema recurrente en el Manual Esfera y es tratada específicamente en el segundo Principio de Protección.

La marginalización puede ser más difícil de identificar en un contexto urbano debido a los diversos grupos y las múltiples ‘comunidades’ superpuestas. Dado que la gente de ambientes urbanos puede sentir desconfianza o recelo frente a ‘extraños’, será necesario hacer esfuerzos para encontrar a esas personas y llegar a ellas en especial.

Algunas personas o grupos pueden deliberadamente evitar llamar la atención. En algunos casos, pueden considerar que no merecen ayuda, reflejando el prejuicio comunitario. Los recién llegados y la gente desplazada pueden entrar en esta categoría, al igual que algunos grupos en zonas donde persiste un sistema de casta.

*Ref: Manual p36*

### **Principio de protección 2: Velar por que las personas tengan acceso a una asistencia imparcial, de acuerdo con sus necesidades y sin discriminación**

Las personas tienen acceso a la asistencia humanitaria de acuerdo con sus necesidades y sin sufrir discriminación adversa. No se niega la asistencia a las personas que la necesitan, y se da acceso a las organizaciones humanitarias en condiciones apropiadas para que puedan cumplir las normas de Esfera.

#### **Ejemplo – Trabajadores inmigrantes indocumentados impedidos de acceder a la ayuda por inundaciones**

En el 2011, unas zonas de Tailandia sufrieron serias inundaciones. En las provincias industriales del norte de Bangkok, numerosos trabajadores fueron desplazados y provistos de asistencia de parte del gobierno, respaldado por las ONGs. Entre los trabajadores, había un gran número de inmigrantes y muchos de ellos eran indocumentados.

El gobierno efectuó los procesos de registro en gran medida y la gente tenía que presentar un ID tailandés o un permiso de trabajo para estar calificado para la ayuda. Algunos trabajadores inmigrantes rehusaron acercarse a los puntos de registro. El personal humanitario coordinó con algunos funcionarios locales para promover los principios humanitarios y presionar en favor de esos trabajadores para que se les incluyera en igualdad de condiciones. Pero también crearon procesos de registro paralelos para asegurarse que todos tuvieran acceso.

El idioma constituyó un obstáculo en muchos casos. Algunos de los trabajadores inmigrantes hablaban camboyano o birmano y no tailandés. Tras discusiones con una red de trabajadores inmigrantes, los trabajadores humanitarios buscaron activamente las zonas con mayor concentración de inmigrantes con el objetivo de asegurar que tuvieran acceso a la ayuda.

## Comunicación, divulgación, comentarios y rendición de cuentas

Poblaciones diversas requieren de estrategias de comunicación diversas, incluidas las estructuras de sensibilización de la comunidad y el uso de medios de difusión.

Las poblaciones vulnerables pueden ser difíciles de identificar y de alcanzarlas: pueden mantenerse escondidas, sin registrar o encarar retos de protección significativos y barreras en su búsqueda de ayuda e información para satisfacer sus necesidades. Las poblaciones en ambientes urbanos pueden también usar y acceder a la información de una manera diferente que en el campo o en contextos rurales. Dada la naturaleza de los ambientes anteriores, también puede haber a disposición una gama amplia de servicios, pero el conocimiento de estos servicios y cómo acceder a ellos puede constituir una barrera para las poblaciones más vulnerables.

Los retos de los sistemas de comunicación y rendición de cuentas en zonas urbanas son muy similares a aquéllos en ambientes rurales, pero a menudo magnificados. Las poblaciones urbanas pueden ser también más enérgicas en su compromiso con los mecanismos de comentarios y quejas; tales sistemas deben ser robustos.

Sin embargo, los ambientes urbanos ofrecen con frecuencia muchas más posibilidades para llegar a las personas y para que ellas respondan. Los niveles de acceso a teléfonos celulares, periódicos y otros medios de difusión tienden a ser más elevados. Puede ser más difícil convocar a una reunión comunitaria en el día, pero hay más posibilidades durante las 24 horas del día y todo el año y más medios para comunicarse.

*Ref: CHS p14*

### **Norma Humanitaria Esencial 5: Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias tienen acceso a mecanismos seguros y ágiles para gestionar las quejas.**

Responsabilidades de la organización 5.4: Existe y se registra un proceso de gestión de quejas para las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias. El proceso debería incluir la programación, la explotación y el abuso sexual, así como otros abusos de poder.

Responsabilidades de la organización 5.6: Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias son totalmente conscientes del comportamiento que se espera del personal humanitario, incluido el compromiso de la organización con la prevención de la explotación y el abuso sexual.

### **Ejemplo 1– Múltiples caminos para comunicar con los refugiados sirios: La IRC en Líbano**

La IRC ha adaptado enfoques múltiples para compartir información, hacer un seguimiento de la protección y la aceptación de la comunidad para con los refugiados sirios que viven en las zonas urbanas y periurbanas de Líbano. La IRC provee una serie de servicios y caminos de remisión sobre la protección y sobrevivientes o aquellas personas en peligro por violencia basada en el género en numerosos centros. Los servicios están a disposición de los refugiados y también de los miembros de la comunidad de acogida para reducir de esta manera las tensiones. Admitiendo la posibilidad de que las poblaciones vulnerables no tengan conocimiento de estos centros o enfrenten barreras para acceder a estos servicios, la IRC hace uso de una serie de enfoques móviles para compartir la información y la protección a través del desarrollo de mecanismos de selección participativos con la comunidad, la capacitación y el despliegue de funcionarios de enlace comunitario y el desarrollo de estrategias de comunicación comunitarias. También utiliza pantallas de protección móviles para supervisar constantemente el ambiente de la protección, identificar las necesidades y brindar información de los servicios y caminos para los referentes dentro de la comunidad. Los supervisores llevan a cabo evaluaciones comunitarias y a nivel familiar a lo largo de una serie de zonas urbanas que van de asentamientos informales y viviendas colectivas en edificios sin terminar a propiedades alquiladas.

Otras estrategias aplicadas para compartir la comunicación y la información incluyen la difusión de la información a través de plataformas en línea. La IRC ha creado el Service Info para permitir a los refugiados buscar, dejar comentarios y evaluar la ayuda y los servicios comerciales desde los servicios de salud hasta los financieros. El Service Info brinda una solución a los vacíos informativos debido a las poblaciones dispersas y móviles de las zonas urbanas por medio de la búsqueda de información en los servicios locales disponibles, en especial cuando hay varios proveedores de servicios. Los servicios también pueden mejorarse a través del ciclo de retroalimentación que tienen los proveedores de servicios por medio de la app.

### **Ejemplo 2 – Centro de información y tramitación de quejas, ciudad de Mingora, Pakistán**

Durante la respuesta a la inundación causada por el monzón en Pakistán en el 2010, la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán fue encomendado por la CWS para dirigir el Centro de información y tramitación de quejas, en la ciudad de Mingora, provenientes de los miembros de la comunidad en relación a la respuesta a la inundación.

Su papel fue el de actuar como catalizador de la información para enviar las quejas a las organizaciones pertinentes y hacer un seguimiento de ellas hasta que se resolvieran. La Comisión trató alrededor de 800 quejas recibidas en la zona de Mingora, informando que 350 de las cuales fueron resueltas por miembros de la comunidad.

La información sobre este Centro fue compartida eficazmente por medio de propagandas televisivas, carteles, radio y gente de puerta en puerta. Las mujeres señalaron que la proximidad del Centro a sus viviendas les hizo ver que podían acudir ellas mismas a hacer sus quejas en vez de enviar a sus esposos en su representación. En una evaluación, se informó que el personal era cortés, servicial e incluso estaba disponible por teléfono fuera de las horas de oficina.

Los miembros de la comunidad informaron que una queja frecuente fue acerca del no recibo de las tarjetas (débito) GoP Watan: como resultado de la medida tomada por la ICHC, las tarjetas Watan fueron entregadas a aquéllos que deberían tenerlas pero no las habían recibido; las tarjetas fueron desbloqueadas y los pagos vencidos fueron cancelados. También se dieron ejemplos de problemas tratados sobre el abastecimiento de agua potable y gas. Un miembro de la comunidad dijo con sus propias palabras: ‘los problemas del gobierno fueron resueltos con este sistema’.

## 5. Inquietudes sobre la protección en situaciones urbanas

Las zonas urbanas presentan riesgos adicionales y plantea problemas de protección mayores que deberían ser tratados de manera preventiva. Estos problemas de protección pueden ser a menudo más graves en asentamientos no planificados, no reconocidos o ilegales y pueden suponer riesgos derivados de peligros industriales y químicos.

El trabajo de protección puede verse desde dos perspectivas. La primera requiere un enfoque activo para tratar las causas directamente y reducir la exposición de la gente afectada por los desastres. La segunda exige esfuerzos para asegurar que las actividades sectoriales técnicas no aumenten involuntariamente esa exposición o de otro modo crear riesgos de protección.

Sera adecuado identificar a los grupos que tengan inquietudes específicas sobre protección. Los ejemplos pueden incluir a las mujeres que son cabeza de familia, los recién llegados, los adolescentes y los jóvenes. Tenga en cuenta que el entorno legal es con frecuencia más complejo – con más partes interesadas y más supervisión – en zonas urbanas que en las rurales.

*Ref: Manual p38*

### **Principio de protección 3: Proteger a las personas de los daños físicos y psíquicos causados por la violencia y la coerción.**

Nota de orientación 10. Personas vulnerables: es primordial prestar especial atención a los factores individuales, sociales y contextuales para identificar a las personas más susceptibles a ciertos riesgos y amenazas. Es posible que se requieran medidas especiales para proteger a las personas que hacen frente a riesgos particulares, incluidas mujeres, niños, personas desplazadas por la fuerza, personas de edad, personas con discapacidad y personas pertenecientes a minorías religiosas o étnicas.

#### **Aplicación urbana:**

Las zonas urbanas más precarias, barriadas y asentamientos ilegales pueden tener cobertura policial limitada, pueden estar controladas por elementos criminales o estar sujetas a organismos policiales represivos que representan en sí una amenaza a algunas personas o grupos. Los organismos humanitarios que trabajan en tales zonas deberían entender claramente estos aspectos del contexto.

Esta nota de orientación se refiere explícitamente a la necesidad de entender el contexto. En contextos urbanos, tal entendimiento es más difícil de desarrollar aunque las consecuencias de equivocarse pueden ser más serias.

## Trabajo en asentamientos no planificados con deficiente uso de la tierra

Los habitantes de asentamientos no planificados construyen en lotes que compraron legalmente a los propietarios originales de dichos lotes en tierras rurales/agrícolas o en otros lugares no zonificados como residenciales. Aunque ellos son los propietarios legales de los lotes, los asentamientos pueden aún así contravenir las leyes de planificación y estos asentamientos que han crecido espontáneamente sin gozar del beneficio de una buena planificación carecerán probablemente de un adecuado acceso a los servicios – saneamiento, educación, sanidad y otros. Algunos pueden encontrarse en zonas de riesgo, por ejemplo, cerca de rutas de transporte, vertederos de desechos o áreas industriales.

Hay muchos ejemplos de comunidades que participan en la planificación y la remodelación exitosa de asentamientos no planificados previos y con frecuencia existen posibilidades reales de mejorar la situación tras un desastre mayor. Tales programas enfrentan retos por lo general asociados con la falta de un control central y las complicaciones de asegurar adherencia a sistemas de regulación nacionales y políticas en zonas donde la conformidad y la ejecución han sido tradicionalmente deficientes o donde los registros de tierras incompletas y las faltas de prueba de títulos de propiedad retrasan el proceso.

## **Norma 2. Alojamiento y asentamientos humanos: Planificación de asentamientos humanos**

La planificación del regreso, de los alojamientos de acogida o de los asentamientos comunitarios provisionales permite a la población afectada utilizar el alojamiento y los servicios esenciales con toda seguridad.

### **Notas de orientación 1. Procesos de planificación:**

Es necesario aplicar las prácticas de planificación locales y adaptarse al tipo de desastre o crisis, a los peligros que conlleva y las repercusiones que tienen en la población afectada. Deben tomarse las medidas apropiadas para minimizar los riesgos y las vulnerabilidades asociados con el asentamiento. Es preciso cumplir la normativa vigente relativa a la planificación cuando las autoridades competentes lo exigen y siempre que ello no obstaculice la acción humanitaria, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades urgentes en materia de alojamiento y asentamientos. Se deben tener en cuenta las repercusiones a largo plazo de las decisiones de planificación, especialmente en lo que atañe a los emplazamientos de los asentamientos comunitarios provisionales.

### **Ejemplo – Cruz Roja Francesa / Solidaridad Internacional, comunicación con múltiples actores sobre la planificación del uso de terrenos en Cristo Rey, Puerto Príncipe, Haití.**

Esta nota de orientación reconoce desde ya el potencial existente de un conflicto entre las autoridades de planificación y el imperativo humanitario. Pero en ciertos ambientes urbanos, la situación puede ser complicada debido a la ausencia de planificación central.

Si ninguna autoridad central asume la responsabilidad de la planificación, entonces los actores humanitarios deben hacerlo. Es necesario formular enfoques de transición sobre el plan de uso de terrenos para refugios ya que el medio plazo no puede conocerse con seguridad. Es importante facilitar (y también no limitar) el proceso de recuperación y construcción mediante el uso adecuado de terrenos disponibles.

Para los programas de recuperación en Cristo Rey, la Cruz Roja Francesa/Solidaridad Internacional se comunicó con claridad con los diferentes grupos comunitarios y con una amplia gama de actores, entre los cuales figuraban:

- CIAT (Comité Interministériel pour l'Aménagement du Territoire) a cargo de la planificación urbana y territorial
- DINEPA (Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement) a cargo del agua y el saneamiento en el país
- MTPTC (Ministère des Travaux Publics et des Télécommunication) a cargo del equipamiento e infraestructura pública
- la Municipalidad de Puerto Príncipe y
- las ONGs nacionales e internacionales que trabajaron en el territorio o en las cercanías

Esta comunicación y coordinación eficaces ayudaron a Solidaridad Internacional en este proceso inicial– como lo hizo también la distinción entre escuchar las voces y opiniones de la comunidad y tomar decisiones de gestión.

## Minimización de los efectos negativos de la ayuda humanitaria

Toda acción humanitaria tendrá diversas consecuencias y éstas podrán variar entre los diferentes grupos. Algunas de las consecuencias serán positivas como se esperaba, pero pueden ocurrir también resultados inesperados que serán negativos para algunas personas.

Los resultados inesperados y negativos pueden minimizarse por medio de un análisis contextual sólido y preguntándose: ‘¿qué pasaría si...?’ para diferentes grupos y escenarios. Incluya a no beneficiarios en el análisis y considere una serie de escenarios vinculados al análisis de riesgos del proyecto.

*Ref: Manual p249 y CHS p12*

### **Norma 1. Alojamiento y asentamientos humanos: Planificación estratégica**

Las estrategias relativas al alojamiento y a los asentamientos contribuyen a velar por la seguridad, la protección, la salud y el bienestar de las personas desplazadas o no desplazadas por un desastre y promover la recuperación y la reconstrucción cuando sea posible.

**Norma Humanitaria Esencial 3. Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias no se ven perjudicadas y están más preparadas, son más fuertes y están menos expuestas al riesgo como resultado de la acción humanitaria.**

Criterio de Calidad: La respuesta humanitaria fortalece las capacidades locales y evita causar efectos negativos.

### **Ejemplo – El Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) responde a las inquietudes acerca del mercado de alquileres, refugiados sirios en Jordania**

Hacia agosto del 2014, el flujo de refugiados en Jordania había ejercido una fuerte presión en el mercado inmobiliario. En ese momento, cerca del 80% de los 600,000 refugiados estaban viviendo fuera de los campamentos en alojamientos alquilados comerciales – y había habido una escasez de viviendas asequibles incluso antes de su llegada.

Los programas de transferencias de efectivo para alquiler existían, pero habían inquietudes de que estuviesen añadiendo presión inflacionaria a un mercado inmobiliario desde ya insuficiente, lo cual impactaría a los residentes jordanos y a los refugiados sirios. Entonces el NRC buscó un enfoque diferente que impactase el mercado lo menos posible.

El NRC tuvo en cuenta los problemas causados por los programas existentes y empezó a brindar incentivos financieros y apoyo técnico a los rentistas jordanos en el norte de país para poner nuevas unidades habitacionales en el mercado de alquileres.

A cambio de ello, el NRC proporcionó vivienda gratuita durante 1 ó 2 años a las familias de los refugiados sirios a quienes había identificado como vulnerables.

El proyecto aumentó el total de viviendas disponibles, mejoró los estándares y apoyo la economía local sin crear presiones inflacionarias además de satisfacer la necesidad de viviendas adicionales para los refugiados.

## Conocimiento y prevención de la violencia basada en el género

El riesgo de violencia basada en el género debería ser siempre incluido en el diseño de programas. En zonas urbanas densamente pobladas con servicios precarios y leyes deficientes, los riesgos pueden aumentar y la planificación de servicios comunitarios requiere una atención especial.

Los riesgos también pueden aumentar para los miembros de otros grupos, tales como gente discapacitada y personas de la tercera edad a causa de los retos de acceso en relación al aislamiento físico.

Grupos específicos tales como las personas dedicadas al comercio sexual o aquellas con VIH o SIDA pueden presentar retos particulares que se magnifican en ambientes urbanos.

*Ref: Manual p89*

### **Norma 1. Abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene (WASH): Elaboración y ejecución del programa**

Las necesidades de la población afectada en materia abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene (WASH) son atendidas y, llegado el caso, los usuarios participan en el diseño, la gestión y el mantenimiento de las instalaciones.

#### **Nota de orientación 1: Evaluación de las necesidades (fragmento)**

Es preciso determinar las prácticas de riesgo que podrían aumentar la vulnerabilidad de las personas, y ver en qué medida se puede remediar esto mediante la provisión de instalaciones de abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene (WASH) y la realización de actividades promocionales en materia de higiene. Es probable que los riesgos tengan que ver sobre todo con la seguridad de las personas cuando acceden a las instalaciones, la discriminación de los grupos marginados que afecta al acceso, el uso y mantenimiento de las letrinas, el no lavarse las manos con jabón u otro producto, la recogida y el almacenamiento antihigiénicos de agua, y el almacenamiento y preparación antihigiénicos de alimentos.

#### **Ejemplo: Experiencias sobre abastecimiento de agua y saneamiento en Haití**

Los campamentos espontáneos sin planificar surgieron rápidamente en Puerto Príncipe tras el terremoto y los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento tuvieron que ser añadidos en retrospectiva. Hacer instalaciones adecuadas fue todo un reto.

Se comprobó inmediatamente que las letrinas provistas en los cantos de los campamentos espontáneos no eran ambientes muy seguros, especialmente en la noche. Esto conllevó a una serie de organismos humanitarios a estudiar la manera de mejorar la seguridad, lo que incluyó la instalación de alumbrado en los campamentos y un proyecto piloto con el cual se proporcionó bolsas para orina y heces a las personas para que pudieran permanecer dentro de sus habitaciones en la noche y salir en la mañana a botar sus bolsas y su contenido con toda seguridad.

## Trabajo en áreas controladas por bandas o donde la fuerza de la ley es limitada

Algunas zonas urbanas pueden ser efectivamente zonas ‘no vaya’ donde el acceso es un reto enorme y peligroso en potencia. Trabajar en tales zonas requiere el establecimiento de relaciones con organizaciones informales que pueden estar relacionados con la criminalidad y/o la violencia.

Ello plantea la difícil pregunta de: ¿cómo deberían las organizaciones humanitarias entablar una conversación con las bandas criminales?

CHS p10

### **Norma Humanitaria Esencial 2. Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias tienen acceso a la ayuda que necesitan en el momento adecuado.**

Criterio de Calidad: La respuesta humanitaria es eficaz y pertinente

#### **Ejemplo –Habitat for Humanity, zona urbana Simón Pelé, Haití**

La violencia de bandas en comunidades informales es con frecuencia el resultado de un intento orgánico de llenar el vacío dejado por autoridades tradicionales y surge generalmente por medio de la competencia por recursos limitados, la falta de oportunidades económicas o la percepción de la injusticia social. Aunque las bandas representan retos adicionales exclusivos de ambientes urbanos, las intervenciones exitosas pueden ser de un valor inestimable para reducir la violencia y atenuar los riesgos, y poder así abrir las puertas para un mayor desarrollo.

Con el fin de mantener su neutralidad, las organizaciones que trabajan en zonas de barriadas inseguras deben tener conocimiento de las dinámicas internas y prepararse para abordar la situación sin la garantía de ayuda o protección por parte de las autoridades. Los actores humanitarios no deberían tratar de mediar conflictos a menudo complejos, de toda la vida y potencialmente explosivos. Más bien, las organizaciones pueden ayudar al proceso de paz manteniendo la neutralidad, asegurando la transparencia (en especial a través del proceso de selección del beneficiario) y garantizando que se les dé a todas las partes la oportunidad de participar y ser escuchados.

En el contexto de la zona urbana Simón Pelé en Puerto Príncipe, Haití, la organización Habitat for Humanity concluyó que es con frecuencia eficaz parar el proyecto temporalmente (o advertir que se parará) hasta que las tensiones disminuyan. Si se ha incluido a delincuentes y seguidores como participantes o beneficiarios, ellos tendrán un incentivo para cesar la violencia y así el proyecto podrá continuar. Otra estrategia eficaz es hacer uso del capital social de los beneficiarios no violentos para promover la paz y la rendición de cuentas de forma que el proyecto pueda seguir adelante.

Un miembro antiguo de una banda declaró con motivo de su graduación de un curso de formación vocacional financiado por Habitat: “Ahora tengo una profesión. Ya no necesito un arma.”

## **6. Trabajo con un conjunto más grande de partes interesadas**

Las zonas urbanas tienen generalmente acuerdos administrativos bastante complejos, lo cual crea retos pero también oportunidades para la gestión de desastres. Un amplio conjunto de departamentos gubernamentales diferentes, organismos y ministerios pueden tener responsabilidades paralelas (y, al parecer, algunas veces superpuestas). Puede ser que estas superposiciones no sean obvias de inmediato, sobre todo para aquéllos que vienen de fuera. Puede ser que un mapeo o descripción de los roles y responsabilidades no esté disponible.

Además de las partes interesadas oficiales, es posible que un conjunto más grande de actores de la sociedad civil, incluido el sector informal, esté presente y las redes económicas y de comunicaciones serán también más complejas.

### **Las demandas de coordinación de las respuestas humanitarias en medios urbanos**

La existencia de múltiples partes interesadas implica la necesidad de aumentar la coordinación y hacerla más eficaz, al igual que tener clara la función de la jefatura de coordinación. Cuando existe un gobierno sólido, es posible que un ministerio, una autoridad municipal o la autoridad de gestión de desastres por mandato dirijan eficientemente los esfuerzos de coordinación, aunque de vez en cuando es necesaria la ayuda externa. En otras situaciones, las cosas pueden ser menos claras.

**Norma Humanitaria Esencial 6. Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias reciben una ayuda coordinada y complementaria.**

Acción clave 6.3: Participar en los órganos de coordinación pertinentes y colaborar con otros con el fin de minimizar las demandas sobre las comunidades y maximizar la cobertura y prestación de los servicios de la respuesta humanitaria en general.

**Ejemplo 1 – La respuesta al Ciclón Haiyan, Tacloban, Filipinas**

Una revisión de la respuesta (llevada a cabo por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, DfID) establece que casi todos los entrevistados resaltaron la cantidad y la diversidad de las partes interesadas en las zonas urbanas – desde organizaciones de base comunitaria, cooperativas, rentistas y bancos hasta universidades, compañías de servicios y varios niveles y departamentos locales y nacionales del gobierno.

Esto significó que los organismos humanitarios necesitaron tanto el conocimiento local y el tiempo para entender y consultar un gran número de partes interesadas con el fin de implementar los programas. Por otra parte, hubo una mayor cantidad de socios potenciales que hicieron posible brindar una ayuda más amplia.

La proximidad de las comunidades urbanas a los proveedores de servicios también ayudó a los especialistas a hacer con más facilidad sus visitas a las comunidades de Tacloban – para ofrecer formación o certificación, por ejemplo – que no hubiera sido el caso en zonas rurales remotas.

**Ejemplo 2 – Plan de contingencia para elecciones, Nairobi, Kenia**

Hubo preocupaciones entre los actores humanitarios de que las elecciones de Kenia planificadas para el 2013 podrían ser dañadas con el mismo tipo de violencia ocurrido en las elecciones previas en el 2007/2008. Afortunadamente, no fue este el caso, pero los organismos llevaron a cabo una planificación detallada previa al periodo de elecciones para asegurar la preparación.

El mapeo de los actores, las capacidades y las opciones de respuesta dentro del plan de contingencia durante este periodo contó con una amplia gama de actores – en especial con referencia al conjunto de ministerios y estructuras gubernamentales, la Cruz Roja Kenia, los organismos de la ONU, las ONGs nacionales e internacionales, los actores religiosos y de la sociedad civil y una lista numerosa de los puntos de entrada en las comunidades urbanas y a nivel de distrito.

## Trabajo en asentamientos ilegales y no reconocidos

Los asentamientos que no son reconocidos o ilegales en realidad presentan retos particulares en cuanto a la respuesta humanitaria ya que la coordinación con las autoridades probablemente sea más difícil que en los centros urbanos establecidos.

Si los habitantes invadieron terrenos públicos o privados y los ocuparon, serán considerados ilegales aún cuando estos asentamientos existan después de mucho tiempo o alberguen a una gran población y cuenten con una infraestructura informal significativa. En la mayoría de los casos, los residentes pagan una renta a algunas entidades no legales pero, aun así, no tendrán una tenencia legal de los lotes.

Al responder a desastres o tratar de reducir futuros riesgos, los actores humanitarios necesitan trabajar idealmente con la gente que vive en estas zonas, sin embargo esto complicaría sus relaciones con las autoridades, dado los intereses creados de los propietarios en los terrenos. Todo esfuerzo para mejorar las condiciones de los asentamientos ilegales hará más difícil de sacar a la gente de estas zonas en el futuro sin darles compensación; los desalojos forzados corren el riesgo de violar la ley de los derechos humanos internacional. Por consiguiente, las consecuencias legales y prácticas de trabajar con asentamientos ilegales son significativas y sería previsible que, en muchos casos, las autoridades nacionales duden en brindar su ayuda a tales actividades.

**Norma 2. Alojamiento y asentamientos humanos: planificación de asentamientos humanos**

La planificación del regreso, de los alojamientos de acogida o de los asentamientos comunitarios provisionales permite a la población afectada utilizar el alojamiento y los servicios esenciales con toda seguridad.

**Nota de orientación 2: Vivienda, propiedad de tierras y patrimonio, derechos y uso (fragmento)**

Tanto para las personas no desplazadas como para las personas desplazadas, es esencial informarse sobre la propiedad de las tierras, las viviendas y otros edificios y sobre los usufructuarios por titularidad o por costumbre. Estas cuestiones suscitan a menudo controversias, especialmente si no se han conservado los registros o si se han producido cambios en la posesión a raíz de un conflicto. Las viviendas o los edificios plurifamiliares de uso colectivo implican derechos comunes o compartidos de propiedad o de ocupación. Es necesario identificar los derechos de las tierras y del patrimonio de las personas vulnerables y apoyar a esas personas, sobre todo a las mujeres, las personas que se han quedado viudas y huérfanas a causa del desastre, las personas con discapacidad, los inquilinos, los titulares de derechos de ocupación y los ocupantes informales. Esclarecer los derechos formales, informales o reconocidos de propiedad o de herencia, especialmente tras un desastre en el que el titular de los derechos o el propietario de los títulos puede haber fallecido o haber sido desplazado.

**Ejemplo - KASS, CARE en Afganistán**

El Proyecto de Asentamientos y Vivienda en la zona de Kabul (KASS) fue una intervención humanitaria integrada para vivienda llevada a cabo por CARE en Afganistán en el 2006 y el 2007.

El KASS tuvo por objetivo fomentar la capacidad de las autoridades locales para que respondieran mejor a las necesidades de vivienda y servicios básicos de los residentes. Como resultado del establecimiento de relaciones y de la labor de promoción, el KASS firmó un memorándum de acuerdo con la Municipalidad de Kabul que fue significativo ya que permitió a los residentes en zonas no planificadas construir y ocupar las estructuras en el lote que les pertenecía. Anteriormente, la Municipalidad no había querido dar concesiones a los residentes en zonas no planificadas.

La garantía de 5 años demostró ser el paso clave en todo el proceso; sin ella, hubiera sido casi imposible de ganar el entusiasmo de la comunidad para la tarea de reconstrucción.

La Municipalidad expresó un compromiso mayor ante el proyecto y el proceso KASS asignando a un miembro de su personal por cada distrito seleccionado para participar en la supervisión de la implementación del proyecto y atender asuntos y retos a nivel de distrito.

El diálogo permanente entre el proyecto y las autoridades garantizó que los planes del KASS y la implementación alcanzaran las metas esperadas y los requisitos de las autoridades a nivel nacional y distrital y además obtuvo el apoyo para reformar la tenencia de terreno y el reglamento de propiedad. Se utilizó una tentativa consciente que fuera altamente consultativa y fue la clave para el éxito del proyecto.

## **7. Consideración de aspectos numéricos de las Normas Esfera**

Hay veces en que es pertinente adaptar el componente cuantitativo de las normas para hacerlas más adecuadas al contexto local. Las medidas o cantidades pueden incrementarse o, en algunos casos, ser disminuidas para adecuarlas completamente al contexto específico. Esta sección de la guía trata estos aspectos de adaptación y brinda ejemplos de medios urbanos – aunque el mismo proceso puede tener lugar en ambientes rurales.

### **No se trata de una carencia de niveles de recursos**

Vale la pena resaltar que esto no es una discusión para reducir las normas porque los fondos quedan cortos y no hay suficiente para todos. (Esa discusión es sobre gestión de recursos y determinación de objetivos).

Esta sección se relaciona con la adaptación contextualizada y basada en pruebas de los elementos cuantitativos de las normas mínimas. Esta adaptación debería aplicarse siempre en coordinación con los expertos locales y en base a una justificación contextual sólida.

### **Cuando la gente necesita más del valor sugerido**

En algunas situaciones, el valor de la guía asociado a una norma puede ser muy bajo para el contexto específico. Esto puede suceder en zonas urbanas, por ejemplo, donde las normas y expectativas son más altas que en otro lugar, o puede estar vinculado a zonas afectadas en países con ingresos medios donde las expectativas son más altas. (Ver el estudio de caso en la página siguiente)

**Norma 1. Abastecimiento de agua: Acceso al agua y cantidad disponible**

Todas las personas tienen un acceso seguro y equitativo al agua en cantidad suficiente para beber, cocinar y realizar la higiene personal y doméstica. Los puntos de abastecimiento de agua públicos están suficientemente cerca de los hogares para permitirles utilizar el mínimo indispensable de agua.

**Indicador clave 2**

La cantidad promedio de agua utilizada para beber, cocinar y realizar la higiene personal en los hogares es de al menos 15 litros por persona y por día

**Note de orientación 2 (fragmento)**

Siempre que sea posible, se puede exceder la cantidad de 15 litros por persona y por día para adaptarse a una norma local que sea más elevada.

**Ejemplo – Refugiados sirios en campamentos y acogidos en Jordania y Líbano**

A los refugiados sirios en Jordania y Líbano les costaba arreglárselas con sólo 15-20 litros de agua por persona diario. En general, el uso de agua en Siria – y también en los países de acogida – es más elevado que esto. En el campamento de Zaatari, por ejemplo, se fijó un nivel de planificación diario de 35 litros por persona en el 2015 y se reconoció que algunos refugiados buscaban que traer cantidades adicionales por encima y más allá que esto.

Esto es mucho más alto que lo fijado por Esfera y ha sido la causa de algunos debates. Los argumentos en favor del nivel más alto incluyen las expectativas culturales tanto de los refugiados como de los países de acogida y la necesidad (por ejemplo) de lavar pañales reutilizables y toallas higiénicas con mucha agua – más que las ropas ordinarias.

Los argumentos en contra incluyen la distinción entre la necesidad y el deseo, y las oportunidades para balancear niveles ligeramente menores de prestación (todavía por encima de la guía) con mas mensajes proactivos sobre el uso del agua durante sesiones para fomentar la higiene.

La situación es todavía más compleja en las comunidades de acogida (Líbano y Jordania) donde los refugiados viven en las mismas condiciones que los residentes y tienen el mismo tipo de consumo de agua y prestación de servicios, muy por encima de la guía Esfera.

## Cuando el valor sugerido es mayor que el apropiado

Es muy fácil imaginarse casos en los que la situación normal de los habitantes de un medio urbano antes de un desastre – y especialmente de aquellas familias con menos ingresos – está por debajo de los niveles fijados por las normas. La cantidad de letrinas o el espacio vital por persona en una barriada urbana es un ejemplo de ello. Esto no es una consideración cultural: la escasez de letrinas disponibles en una barriada urbana es poco probable que sea una cuestión de elección.

Adaptar las normas hacia abajo (o brindar ayuda sabiendo que está por debajo del nivel de la norma) es una gestión seria y no se debería proceder a la ligera. No es aceptable dar un nivel inferior de cobertura simplemente porque ‘están acostumbrados a ello’.

Sin embargo, puede haber casos en que es adecuado brindar una ayuda de nivel inferior al de la guía. Tales casos necesitan ser cuidadosamente justificados y documentados.

Ref: Manual p258

### **Norma 3. Alojamiento y asentamientos humanos: Espacios vitales cubiertos**

Las personas disponen de suficientes espacios vitales cubiertos que ofrecen confort térmico, una buena ventilación y protección contra los rigores del clima y garantizan la privacidad, la seguridad y la salud, permitiendo al mismo tiempo realizar las actividades domésticas esenciales y de apoyo a los medios de subsistencia.

**Nota de orientación 1 (fragmento):** Para atender a estas necesidades, se precisará en general una superficie cubierta superior a 3,5m<sup>2</sup> por persona.

#### **Ejemplo – Inundaciones en Antananarivo, Madagascar**

Tras el ciclón Chezda a principios del 2015, las inundaciones desplazaron a mucha gente en zonas urbanas y rurales de Madagascar. En la respuesta en la zona urbana, se les hizo difícil a los actores humanitarios identificar sitios suficientemente aptos para viviendas temporales en zonas urbanas densamente pobladas.

Aunque los sitios aptos fueron identificados en otro lugar, las personas afectadas no quisieron dejar sus hogares por razones económicas y sociales. Por ejemplo, mucha gente que ganaba ingresos por día temía no poder encontrar trabajo en otro distrito o que sus hijos no pudieran ir al colegio.

Tras las reuniones comunitarias y las coordinaciones con las autoridades, fueron provistas algunas viviendas que no cumplían con las Normas Esfera en cuanto al espacio vital cubierto, pero a las personas desplazadas les pareció una respuesta adecuada y temporal a su situación.

Es interesante tener en cuenta que la nota de orientación 2 sobre la duración dice así:

*Si no se puede conseguir un espacio de 3,5 m<sup>2</sup> por persona, o si esta medida excede a la del espacio normalmente usado por la población afectada o la población vecina, es necesario tomar en consideración el efecto que pueda causar en la dignidad, la salud y la privacidad de las personas el tener una superficie cubierta más pequeña. Es primordial comunicar toda decisión de facilitar menos de 3,5 m<sup>2</sup> por persona, así como todas las medidas que se tomen para atenuar los efectos negativos en la población afectada.*

## Cuando las normas nacionales difieren de las normas mínimas Esfera

En algunos casos, las autoridades nacionales habrán fijado ya sus propias normas que pueden diferir de las presentadas en el Manual Esfera. Tener que considerar dos grupos de normas puede ser bastante difícil. Mientras sería muy fácil decir que se aplicará la norma más elevada, podría ser que esta respuesta no sea siempre la más adecuada.

Si hay dos comunidades que viven una al lado de la otra – por ejemplo una comunidad desplazada y una comunidad de acogida –, es probable que los diferentes niveles de prestación de servicios causen un aumento de tensión entre los grupos. En este caso, el reto para los organismos humanitarios es de determinar – en coordinación con las autoridades – la línea de acción más apropiada y comunicarla eficazmente a todos los interesados.

El Manual Esfera dice (p9):

*A veces las normas mínimas son superiores a las condiciones de la vida cotidiana de la población circundante. En cuanto a la población afectada por el desastre, en tales situaciones, es esencial atenerse a las normas, pero no hay que perder de vista la necesidad de actuar en favor de la población circundante y de iniciar el diálogo con los dirigentes de sus comunidades. En definitiva, el contexto determinará lo que es apropiado y factible.*

## 8. Situaciones que son extremas y crónicas a la vez

Como se mencionó antes, algunos ambientes urbanos (especialmente las barriadas y los asentamientos no planificados) pueden estar en un estado de crisis crónico o permanente. Esto significa que los indicadores estándar que hacen un seguimiento de la situación normal en la zona están de manera consistente o con frecuencia por encima de los umbrales de emergencia. Estos pueden ser los indicadores Esfera (densidad de letrinas disponibles, cobertura médica y acceso a alimentos) u otros, por ejemplo, frecuencia de eliminación de desechos o contaminación química en aguas y suelos.

Mientras que esto es claramente una responsabilidad de desarrollo, también presenta retos humanitarios. Sabemos, por ejemplo, que tales barriadas son zonas de alto riesgo en cuanto a enfermedades epidémicas y albergues de desnutrición y pueden ser zonas de alto riesgo también para malestares, crímenes y violencia sociales. Usamos los umbrales de emergencia para que se nos advierta cuando sea necesaria una respuesta. Pero ¿qué deberíamos hacer cuando se han excedido estos límites como norma? ¿Cómo sabe la comunidad humanitaria cuando esta situación crónica – que necesita con urgencia una medida de desarrollo a largo plazo – se convierte lentamente en un desastre repentino que necesitará de una respuesta humanitaria adicional?

Si, por ejemplo, fijamos umbrales más altos antes de desencadenarse una respuesta de emergencia, ¿esto sugiere que las condiciones alarmantes son de alguna manera aceptables? Entonces, sería prácticamente imposible acceder a los fondos humanitarios de manera casi continua para tratar un problema crónico.

Existe un reto adicional: uno que está menos conectado a los indicadores Esfera y más relacionado a los indicadores y herramientas compuestos específicos que miden cómo se sobrelleva la situación, la inseguridad alimentaria y otros conceptos similares. Muchos de estos indicadores fueron diseñados para comunidades rurales y puede ser que su pertinencia en ambientes urbanos no haya sido aún comprobada. Si se usan tales instrumentos para guiar la toma de decisión en la ausencia de una interpretación contextual detallada, el riesgo de obtener resultados imprevistos es más alto.

El trabajo en las grandes barriadas de Kenia ilustra que un pequeño cambio de circunstancias puede inclinar la balanza y provocar una situación crónica que puede desencadenar una pobreza extrema. Los organismos necesitan mejores herramientas para interpretar e identificar tales situaciones.

### **Ejemplo – Proyecto de investigación y acción IDSUE dirigido por Concern, Kenia**

El IDSUE (*Indicador Development for the Surveillance of Urban Emergencies*, Desarrollo de Indicadores para la vigilancia de emergencias en medios urbanos,) es un proyecto de investigación y acción dirigido por Concern y financiado por USAID / OFDA en cinco asentamientos informales en Nairobi y Kisumu. Este proyecto de cinco años ya tiene compilado hasta ahora datos de investigación de tres años.

El proyecto IDSUE busca una respuesta a la pregunta fundamental: ¿Cómo sabemos cuándo una situación en una barriada urbana ha pasado de una pobreza crónica a una crisis humanitaria?

En este momento, el proyecto sigue los indicadores a lo largo de seis zonas sectoriales y utiliza las Normas Mínimas Esfera como referencia para algunos de estos indicadores.

Durante los primeros tres años, el proyecto se concentró primero en identificar los indicadores adecuados y en demostrar la viabilidad de una red de vigilancia. Ahora, la atención está centrada en fijar umbrales que indiquen de manera fiable que una situación crónica se está tornando en una de emergencia.

Una parte del proyecto emplea un análisis geoespacial para investigar los niveles de correlación entre los diferentes indicadores y dominios. Esto ofrece mapas que resaltan aquellas partes del asentamiento cuyos resultados arrojan mejor que el promedio y peor que el promedio para los diferentes indicadores. Los resultados son muy interesantes y sugieren que es necesario trabajar más para entender lo que los indicadores están diciéndonos en realidad: en un lugar, por ejemplo, no hay correlación entre la diversidad dietética y otros indicadores de inseguridad alimentaria – sin embargo, la diversidad dietética es por lo general considerada un buen indicador de la inseguridad alimentaria.

## **9. Enfoques de medios urbanos dados por otras iniciativas para establecer normas técnicas – La Cooperación de Normas Humanitarias**

### **Las normas complementarias de Esfera y las respuestas en medios urbanos**

La guía para medios urbanos es también importante para otros manuales y guías. Entre ellos, algunas de las Normas Complementarias Esfera tienen una relevancia particular aquí pues fueron desarrolladas siguiendo el modelo Esfera y fueron estructuradas de la misma manera. Por lo tanto, son muy compatibles con el Manual Esfera y con cada una. De este modo, esta guía tiene también importancia para los sectores cubiertos por esas normas y sus guías pueden ser valiosas para Esfera.

Los manuales de las cinco Normas Complementarias Esfera cubren dos grandes áreas: el niño (protección y educación) y los medios de subsistencia (gestión ganadera y recuperación económica) al igual que el programa basado en transferencias de efectivo. A continuación, se resaltan algunas de las particularidades más importantes en relación con los programas urbanos.

En el 2016, Esfera y sus normas complementarias han empezado a trabajar juntas en la Cooperación de Normas Humanitarias a Nivel Global. Para más información sobre las Normas Complementarias Esfera, por favor visite el sitio web de Esfera.

### **La educación como componente de las respuestas humanitarias en medios urbanos**

En el 2010, la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE) lanzó las Normas Mínimas INEE para la Educación: Preparación, Respuesta, Recuperación, la única herramienta global para definir un nivel mínimo de calidad educativa y acceso a la educación para incrementar la coordinación, la transparencia y la rendición de cuentas en la respuesta para la educación. Las Normas INEE están diseñadas de manera que pueden contextualizarse en muchos medios incluso en los medios urbanos y ofrecen una infraestructura de trabajo para coordinar las actividades educativas del gobierno, de las ONGs nacionales e internacionales, los organismos de la ONU, los donantes y otras autoridades. Proporcionan un enfoque holístico a la política y a la planificación de la educación incluyendo la participación de la comunidad, la evaluación, la coordinación, el seguimiento y la evaluación, el ambiente de acceso y aprendizaje, la enseñanza y el aprendizaje, los profesores y el personal educativo. Las Normas Mínimas INEE brindan orientación sobre cómo tratar cuestiones específicas que puedan surgir en medios urbanos desde la protección del niño hasta la educación inclusiva y la prestación del apoyo psicosocial.

### **La protección del niño en las respuestas en medios urbanos**

Cuando se elaboraron las Normas Mínimas para la Protección del Niño en la Acción Humanitaria (CPMS) en 2012-2013, las situaciones rurales y campestres eran un punto de partida más común que los medios urbanos, pero pronto se admitió que el contexto urbano tenía que ser reforzado en la segunda revisión de las CPMS a realizarse. La situación de la niñez en los medios urbanos – niños de la calle, trabajo infantil dañino, etc. – es bien conocida. Sin embargo, el programa que tenía que responder a estos retos de la niñez y también a situaciones generales – tales como desastres naturales en medios urbanos/refugiados/IDPs, respuestas de protección al niño y abordar las necesidades de niños en movimiento – está todavía en etapa de desarrollo y ajuste.

Todo niño es vulnerable en emergencias, pero algunas realidades que incluyen pobreza, trabajo infantil y violencia urbana ponen en alto riesgo a los que viven en zonas urbanas de perder la educación. La educación puede tener un papel particularmente crítico en la integración social de los niños refugiados de medios urbanos o ayudar a los que vienen de zonas rurales para obtener los conocimientos necesarios para ser competitivos económicamente. A medida que la cantidad de niños que viven en las ciudades asciende, ofrecer una educación de calidad a esos niños es una preocupación creciente para todas las partes interesadas. Mientras que muchos de los retos de acceso a la educación y beneficios educativos se aplican por igual a medios rurales y urbanos, existe un número de problemas asociados al acceso y la inscripción, la calidad de la educación y los riesgos de protección que son particularmente significativos en ambientes urbanos.

## **Requisitos mínimos para Análisis de Mercado en emergencias**

Aunque las evaluaciones de mercado deberían integrarse a una práctica estándar mediante informes de los análisis de las respuestas para determinar las intervenciones adecuadas en cualquier contexto, estas evaluaciones son todavía más importantes en zonas urbanas debido al punto al que las poblaciones urbanas dependen de los mercados tanto para sus ingresos como para el acceso a bienes y servicios. Los sistemas de mercado urbano pueden ser complejos y dinámicos, lo que incluye aspectos tales como sus interacciones e impactos en los medios de subsistencia. Con frecuencia están mejor integrados y son más competitivos que los mercados rurales y pueden demostrar capacidades notables de recuperación tras emergencias.

Los Requisitos Mínimos para un Análisis de Mercado en Emergencias brindan orientación y consejos que pueden ser aplicados para ayudarlo a contextualizar adecuadamente el diseño y la implementación de la evaluación y el análisis de Mercado para poder manejar el alcance y la complejidad de los mercados urbanos.

## 10. Lista de Control para aplicar las Normas en contextos urbanos

La lista de control siguiente sirve de herramienta de ayuda para aplicar normas Esfera específicas a ambientes operativos urbanos. No es una lista exhaustiva para programas urbanos. Más bien, su finalidad es de ofrecer una infraestructura que permita considerar la aplicación de las normas. Se refiere al ambiente operativo, es decir al ambiente urbano específico en el cual se está realizando el programa. Es fundamental que este ambiente sea debidamente interpretado.

### Antes de utilizar la lista de control

#### ¿Ha comprendido realmente el ambiente operativo?

- ¿Se realizó un análisis del contexto?
- ¿Hay un análisis de las partes interesadas?
- ¿Hay un análisis de riesgos?

#### Lea toda la norma, incluido el texto de introducción del capítulo y las acciones clave, los indicadores clave y las notas de orientación.

- Tenga en cuenta que algunos capítulos también contienen anexos.
- Trate de comprender el espíritu o la intención de la norma.

### Lista de control

#### 1. ¿APLICABLE?

¿La norma está diseñada única y exclusivamente para un contexto rural?  
¿Esto significa, por consiguiente, que no es aplicable a un ambiente operativo urbano?

- Esto sólo puede aplicarse a un número reducido de normas y no debería ser la respuesta predeterminada al aplicar normas 'desafiantes' a ambientes urbanos.
- Si la norma es explícita y únicamente aplicable a un ambiente rural, puede dejarse de lado.

## 2. ¿DISEÑADA ESPECÍFICAMENTE?

**¿La norma está diseñada implícitamente para un contexto rural (campo u otro)? Si es así, deberá ser interpretada a la luz del ambiente operativo.**

- ¿De qué manera el ambiente operativo es similar al contexto implicado y de qué manera es funcionalmente diferente?
- ¿Cómo afectan las diferencias al espíritu de la norma? ¿Cómo podrían afectar la aplicación de las Normas en el ambiente operativo?

## 3. COMUNIDAD

**La norma (incluido el texto de ayuda) hace referencia a la comunidad, a la representación, a las partes interesadas o al trabajo con las autoridades?**

- Considere las numerosas formas en que puede ser interpretado el término 'comunidad' dentro del contexto operativo. Incluya aspectos sociales, económicos, étnicos, religiosos, aspectos relacionados con el idioma, la edad y el género, la casta y otros.
- Asegúrese de que se haya realizado un análisis completo y diverso de las partes interesadas, teniendo en cuenta la influencia potencial positiva y negativa de cada una de las partes interesadas en las actividades. Asegúrese que los representantes de la comunidad identificada están en función y son aptos.

## 4. PROTECCION

**¿Existen inquietudes específicas sobre la protección urbana que pueden influenciar la manera en que la norma es considerada?**

- A nivel de zona, considere las cuestiones siguientes: densidad de vivienda, regularización, acceso, prestación de servicios y fuerza de la ley.
- Asegúrese de que se estén considerando los aspectos siguientes: genero, edad, discapacidad, marginalización, etnicidad, religión, casta, ingresos, tenencia y propiedad, acceso y otros factores.
- ¿Existen grupos específicos que no se presentarían ellos mismos a solicitar ayuda y quién necesitaría ser seleccionado individualmente?
- ¿Existen grupos específicos tales como las bandas que necesitan ser considerados dentro del proceso de diseño del programa?

## 5. NÚMEROS

**¿La norma contiene (en el texto de ayuda) algunos elementos cuantitativos tales como objetivos numéricos?**

- ¿Existen circunstancias especiales en el ambiente operativo que lo llevarían a considerar que estos elementos cuantitativos deberían ser revisados y potencialmente ajustados?
- ¿Hay normas nacionales o municipales, guías o legislación que deben también ser considerados? ¿Son cualitativamente más altas o más bajas que Esfera? ¿Cuáles serían las implicaciones de adoptar uno u otro conjunto de normas?

## 6. COMUNICACION

### ¿Qué aspectos de la norma requieren comunicación con la población afectada?

- ¿Qué retos comunicativos y oportunidades incumben al ambiente operativo?
- Tenga en cuenta en el análisis: el idioma, la alfabetización, los horarios diarios y las cuestiones de género.
- ¿Existen cuestiones específicas de la rendición de cuentas planteadas por la norma para los afectados por el desastre?

## 7. REALISMO

### ¿Las actividades propuestas permiten que se cumpla con la norma en el ambiente operativo?

- ¿Qué retos adicionales podría ocasionar el ambiente urbano al modelo del programa – la teoría del cambio o la infraestructura lógica?
- ¿El análisis de riesgos incluye la interacción de numerosos factores? ¿Se han considerado resultados imprevistos?

## 8. OPORTUNIDADES

### ¿El ambiente urbano ofrece posibilidades operativas? ¿Qué aspectos pueden volverse ventajosos?

- Considere los sistemas de Mercado, el sector bancario, la informática y las redes sociales e identifique especialmente las posibilidades.
- Considere los procesos de planificación urbanos y comprenda la ambición política para el desarrollo urbano del contexto operativo con el fin de desarrollar una cooperación constructiva con las autoridades.
- Asegúrese de que se incluyan a todas las autoridades responsables en todo nivel y de que se comprenda sus mandatos y limitaciones.



**El Proyecto Esfera**

**The Sphere Project c/o ICVA**  
**26-28, Av. Giuseppe Motta**  
**1202 Geneva**  
**Switzerland**

**T +41 22 950 9691**  
**F +41 22 950 9609**  
**info@SphereProject.org**  
**www.SphereProject.org**