

EUROPEAN COMMISSION



Humanitarian Aid

COMISIÓN EUROPEA
DIRECCIÓN GENERAL DE AYUDA HUMANITARIA –
DG ECHO

**REVISIÓN POR PARTE DE ECHO DE LAS
CUESTIONES VINCULADAS CON EL AGUA Y EL
SANEAMIENTO EN RELACIÓN CON LA
FINANCIACIÓN DE OPERACIONES HUMANITARIAS
AL AMPARO DEL REGLAMENTO HUMANITARIO DE
LA CE
DOCUMENTO PROGRAMÁTICO**

2005



www.aguaconsult.co.uk

El presente informe ha sido financiado por la Comisión Europea y ha sido producido a petición suya. No obstante, los puntos de vista expresados en él sólo reflejan la opinión de los asesores.

Índice

Índice.....	ii
Abreviaturas	iii
1. Introducción	1
1.1 Mandato de la DG ECHO	2
1.2 Razones por las que el agua tiene tanta importancia en las crisis humanitarias	3
1.3 Razones por las que la higiene y la sanidad tienen tanta importancia en las crisis humanitarias	3
1.4 Objetivos de Desarrollo del Milenio	4
2. Análisis de cuestiones, tendencias y agentes externos clave	5
2.1 Ayuda humanitaria	5
2.2 Sector del agua y el saneamiento	7
2.3 Principales partes interesadas en intervenciones de emergencia en materia de agua y saneamiento	10
3. Cuestiones políticas y tendencias de la DG ECHO.....	12
3.1 Políticas y estrategias de la DG ECHO con consecuencias en las intervenciones relacionadas con el agua y el saneamiento.....	12
3.2 Temas transversales.....	13
3.3 Vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)..	15
4. Financiación de las intervenciones relacionadas con el agua y el saneamiento.....	17
4.1 Rentabilidad y costes unitarios.....	17
4.2 Costes de oportunidad	17
4.3 Financiación y cuestiones de planificación.....	18
5. Diseño y selección de las intervenciones relacionadas con el agua y el saneamiento	20
5.1 Gama de las intervenciones relacionadas con el agua, el saneamiento y la higiene posibles.....	20
5.2 Selección de una intervención específica.....	21
5.3 Razones para realizar proyectos humanitarios hídricos y de saneamiento sostenibles..	22
6. Clasificación de las intervenciones de emergencia en materia de agua y saneamiento...	24
7. Conclusiones	25
8. Recomendaciones.....	26
Anexo 1: Normas e indicadores	29
Anexo 2: Resumen de los enfoques de las intervenciones en emergencias en lo que se refiere al agua y el saneamiento.....	35
A2.1 Emergencias graves.....	35
A2.2 Fase posterior a una emergencia grave	36
A2.3 situaciones crónicas.....	37
A2.4 Preparación ante las catástrofes.....	38
Anexo 3: Bibliografía.....	40

Abreviaturas

ACF	<i>Action Contre La Faim</i>
ACNUR:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CE	Comisión Europea
DANIDA	Ministerio Danés de Asuntos Exteriores
DIPECHO	Programa de ECHO de preparación ante las catástrofes
DFID	Ministerio de Asuntos Exteriores (Reino Unido)
ECHO	Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
IDP	Desplazados internos
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
IRC	<i>International Rescue Committee</i> (Comité Internacional de Salvamento) (EE.UU).
IRC(2)	<i>International Water and Sanitation Centre</i> (Centro Internacional de Agua y Saneamiento) (Países Bajos)
VIH/SIDA	Virus de la inmunodeficiencia humana/Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
LSHTM	<i>London School of Hygiene and Tropical Medicine</i>
MSF	<i>Médecins Sans Frontières</i>
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OyM	Operación y mantenimiento
PHAST	<i>Participatory Hygiene and Sanitation Transformation</i> (Higiene participativa y transformación del saneamiento)
REDR	<i>Registered Engineers for Disaster Relief</i>
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
VARD	Vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo
VOICE	<i>Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies</i>
Watsan	<i>Water, sanitation and hygiene promotion</i> (en el sentido más amplio de su significado incluye capacidad institucional a nivel de la comunidad)
WEDC	<i>Water Engineering and Development Centre</i> (Centro de Ingeniería Hidráulica y Desarrollo) (Reino Unido)

1. Introducción

1. El presente documento programático tiene por objeto reforzar la coherencia y la calidad de las actividades financiadas por ECHO en el sector del agua y el saneamiento¹. Las posiciones expresadas en el documento se inscriben plenamente en el contexto del mandato legal de ECHO de conceder ayuda humanitaria y apoyar el enfoque subyacente, basado en las necesidades, de la organización. La visión global, el análisis y las recomendaciones conceptuales del documento aportan un sentido y claridad necesarios para que el personal de ECHO y los socios ejecutivos puedan mejorar la adecuación y la eficacia de las intervenciones en el sector del agua y el saneamiento.

2. Aunque este documento mantiene una orientación sectorial, trata algunas cuestiones más amplias, que son de aplicación a todos los demás sectores financiados por ECHO. Éstos se han incluido sólo cuando se considera que tienen consecuencias primordiales en las operaciones del sector del agua y el saneamiento. Véanse los detalles de las intervenciones técnicas en este sector en las *Directrices modelo de ECHO para incorporar el agua y el saneamiento a las emergencias, las crisis prolongadas, la VARD y las operaciones de preparación ante las catástrofes* (en adelante las «*Directrices modelo*») anejas.

3. El documento programático está dividido en ocho secciones principales. La primera presenta el mandato de ECHO y algunas cuestiones contextuales importantes relativas al agua, el saneamiento y la higiene. La segunda sección examina más detalladamente los principales factores y tendencias externos que tienen consecuencias en el sector y la ayuda humanitaria en general. En la tercera parte del documento programático se exponen las políticas y estrategias importantes de ECHO, que inciden en la financiación de las intervenciones del sector. La sección cuarta trata temas financieros. En la sección quinta se estudian el diseño y la selección de los proyectos y se examina el caso de las intervenciones sostenibles. La sección sexta incluye una introducción a la categorización de las intervenciones, estableciendo vínculos con las *Directrices modelo*. Las dos últimas partes del documento contienen las conclusiones y recomendaciones principales respecto a la financiación de ECHO de las intervenciones en el sector del agua y el saneamiento en las emergencias.

4. El documento programático y las directrices modelo han sido investigados y elaborados por un equipo de asesores independientes que trabajan para la consultoría AGUACONSULT Ltd., con sede en Gran Bretaña. El autor principal del documento programático es Peter Sinclair. El Director de AGUACONSULT, Harold Lockwood, así como Tom de Veer y Trea Christoffers, autores principales de las directrices modelo, son acreedores de contribuciones importantes. Sean Lowrie es autor del anexo 1.

5. El estudio se basa en material de ECHO y documentación general de la CE, publicaciones del sector e informes de evaluación ya existentes. El equipo ha realizado extensas entrevistas a personal clave de organismos operativos, donantes y personal de las Naciones Unidas y de organismos de investigación, tanto en las sedes como a nivel operativo. Se llevaron a cabo misiones sobre el terreno en los Territorios Palestinos, Kenia, Burundi, Bangladesh e Indonesia. Algunos organismos han aportado asimismo retroalimentación y comentarios sobre los proyectos iniciales. Los autores agradecen la valiosa colaboración de estos organismos, así como la ayuda del sector «Evaluación» y del Grupo Aquarius de la DG ECHO durante todo el procedimiento de revisión.

¹ La definición de agua y saneamiento utilizada en el documento cubre un amplio abanico de actividades, a saber: abastecimiento de agua para el uso doméstico, el saneamiento (incluido el vertido de las aguas residuales, la gestión de residuos sólidos y el control de vectores) y la promoción de la higiene.

6. Si desea hacer comentarios sobre el presente documento o sobre las *Directrices modelo*, puede hacerlo poniéndose en contacto directamente con el sector «Evaluación» de la DG ECHO: ECHO-EVAL@cec.eu.int.

1.1 Mandato de la DG ECHO

7. El Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria resume el mandato general de ECHO de la manera siguiente:

- *salvar y preservar vidas humanas en situaciones de emergencia o inmediatamente posteriores;*
- *suministrar la asistencia y el socorro necesario a las poblaciones afectadas por crisis más prolongadas;*
- *ejecutar, en estrecha asociación con las estructuras locales, trabajos de rehabilitación y de reconstrucción a corto plazo;*
- *hacer frente a las consecuencias de los desplazamientos de las poblaciones, y*
- *garantizar una preparación previa ante los riesgos de catástrofes naturales o circunstancias excepcionales semejantes.*

8. El ámbito de este mandato abarca un amplio espectro de escenarios posibles, en los cuales ECHO puede responder legítimamente. Ello va mucho más allá de la fase de «salvar y preservar vidas humanas» en una emergencia, considerada tradicionalmente la tarea fundamental de ECHO². La amplitud del mandato es básica para la función que desempeña ECHO en el sector del agua y el saneamiento, en particular porque incluye también expresamente intervenciones que abarcarán «siempre que sea posible los objetivos de desarrollo a largo plazo»³.

9. El mandato de ECHO se basa en los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia; está firmemente anclado en el enfoque basado en las necesidades de la asistencia humanitaria. ECHO suscribe también los principios de buena donación humanitaria, los cuales representan un compromiso a largo plazo respecto a la responsabilidad, la promoción de los principios humanitarios y el fortalecimiento de la eficacia, la eficiencia y la oportunidad de las

Cuadro 1 – Enfermedades relacionadas con el agua

Enfermedades propagadas por el agua: debidas a la ingestión de agua contaminada por excrementos humanos o animales o por orina que contenga bacterias o virus patógenos; incluyen el cólera, la fiebre tifoidea, la disentería y demás enfermedades diarreicas.

Enfermedades provocadas por falta de acceso al agua: debidas a la insuficiencia de higiene personal y el contacto de la piel o los ojos con agua contaminada; incluyen la sarna, el tracoma, y las enfermedades transmitidas por las pulgas, los piojos y las garrapatas.

Enfermedades con base en el agua: transmitidas por los parásitos que se encuentran en organismos intermedios que viven en aguas contaminadas; incluyen la dracunculosis, la esquistosomiasis y otras transmitidas por los helmintos.

Enfermedades relacionadas con el agua: transmitidas por insectos vectores, en especial mosquitos, que se crían en el agua; incluyen el dengue, la filariasis, la malaria, la oncocercosis, la tripanosomiasis y la fiebre amarilla.

Fuente: Dirty Water: Estimated Deaths from Water-related Diseases 2000-2020. Peter Gleick, 2002.

² A pesar de que existe un debate candente entre el personal y los socios de ECHO sobre la cuestión de si ECHO debería o no concentrarse más en su «misión primaria», (es decir, situaciones graves de emergencia), ésta es una cuestión fundamental que sobrepasa el enfoque sectorial de este documento. El Documento programático y las Directrices modelo se han desarrollado de conformidad con la actual cartera de actividades de ECHO, analizando e incorporando a su vez cambios y tendencias que podrían incidir en ella en el futuro.

³ Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo, artículo 2,d). Junio de 1996.

intervenciones humanitarias⁴.

1.2 Razones por las que el agua tiene tanta importancia en las crisis humanitarias

10. No existe otro recurso como el agua y su naturaleza polifacética, incluso paradójica, destaca su importancia en las crisis humanitarias. El agua es la causa de muchas catástrofes naturales, pero es también fundamental para cualquier respuesta humanitaria. La insalubridad del agua puede ser causa de enfermedades graves, a menudo mortales, mientras que, a su vez, lavarse con agua puede ser una de las maneras más eficaces de evitar las enfermedades. El agua puede ser fuente de conflictos y el objetivo de guerras, pero también ser una fuente de la que puede surgir el diálogo pacífico. Es un bien económico y social, encierra un valor y, por consiguiente, puede ser muy reñida. Cae copiosamente del cielo, pero acarrea costes sustanciales cuando hay que convertirla en potable, almacenarla y distribuirla. Sin agua, la gente se muere, pero cuando existe agua potable y disponible en abundancia se puede mejorar la salud y la productividad de las personas y las comunidades.

11. El abastecimiento de agua constituye un elemento fundamental de los esfuerzos para preservar la vida en una situación de emergencia y, por consiguiente, es una intervención de importancia fundamental para ECHO⁵. Las enfermedades relacionadas con el agua cada año causan la muerte de entre 2 y 12 millones de personas; las más mortíferas son la diarrea, la malaria y el cólera⁶ (véase el cuadro 1).

12. Durante una situación de crisis de larga duración, o después de ella, la mejora del abastecimiento de agua puede servir de catalizador y permitir a quienes se están recuperando volver a niveles mínimos de autosuficiencia. El agua es uno de los factores principales que contribuyen a lograr otros servicios esenciales – sanidad, educación, medios de subsistencia, alojamiento – todos los cuales son imprescindibles para que la gente se recupere de los efectos de catástrofes o conflictos. El agua potable es un multiplicador de la ayuda humanitaria.

1.3 Razones por las que la higiene y la sanidad tienen tanta importancia en las crisis humanitarias

Cuadro 2 – Importancia de las intervenciones en materia de higiene y sanidad en la reducción de la transmisión de enfermedades

- Los retretes con fosa, utilizados por los propios adultos y para eliminar las deposiciones de los niños, pueden reducir: la diarrea un 36 % (el cólera en un 66 %) o más y las infestaciones por lombrices un 12-86 %;
- El lavado de las manos con jabón (o sustituto) y agua después de estar en contacto con excrementos puede reducir las enfermedades diarreicas en un 35 % - 48 % o más. Las infecciones oculares y de la piel también se pueden reducir cuando se aumenta la frecuencia del lavado de la cara y el cuerpo;
- La mejora del abastecimiento de agua se puede asociar en general a una reducción de la diarrea del 20 %.

Fuente: Esrey et al (1991), The effects of water supply and sanitation (Bull. WHO).

13. Intuitivamente, la prioridad para la supervivencia es disponer de agua salubre. Pero en la mayoría de los casos, el agua potable no basta para lograr los efectos deseados en la salud de la población víctima de catástrofes o conflictos. La promoción de buenas prácticas de higiene y saneamiento es a menudo un enfoque muy rentable de reducción de la morbilidad y la mortalidad, en especial entre poblaciones que viven en condiciones de hacinamiento, con

⁴ *Continued Commitment to Good Humanitarian Donorship and a Roadmap for the Way Forward*; Síntesis de Chair. 2ª Reunión Internacional sobre buena donación humanitaria, Ottawa, Canadá, octubre de 2004.

⁵ Estrategia de ayuda de ECHO para 2005.

⁶ Peter Gleick, *Dirty Water: Estimated Deaths from Water-related Diseases 2000-2020*. 2002.

frecuencia asociadas a las emergencias.

14. Cada vez se acepta más la importancia de las actividades en materia de higiene y saneamiento en la reducción de la transmisión de enfermedades, en particular la diarrea, el cólera y el tífus. Esta tendencia se basa principalmente en las revolucionarias investigaciones epidemiológicas realizadas por Esrey en los años 80 y 90 (véase el cuadro 2) y después corroboradas por algunos estudios más recientes⁷.

15. Las intervenciones en materia de higiene y saneamiento se deben diseñar, en primer lugar, sobre la base de evaluaciones de los factores de mayor riesgo realizadas sobre el terreno. En muchas ocasiones, la *manipulación* y el *almacenamiento de agua en condiciones de seguridad*, el *lavado de manos* y la *eliminación segura de los excrementos humanos* (incluidos los de los niños y los lactantes) constituyen las tres prácticas de higiene y saneamiento cuya adopción tiene el mayor potencial de reducir la transmisión de enfermedades relacionadas con el agua⁸. Además, la mejora del saneamiento puede también aportar a las poblaciones afectadas otros beneficios no relacionados con la salud. Por ejemplo, la privacidad, la seguridad y la dignidad asociadas a instalaciones de saneamiento de calidad constituyen aspectos con frecuencia muy apreciados por las víctimas de una emergencia, en particular las mujeres y las muchachas.

1.4 Objetivos de Desarrollo del Milenio

16. El abastecimiento de agua y el saneamiento de calidad figuran específicamente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) porque son factores de inclusión social. Se pretende reducir a la mitad, antes de 2015, la cantidad de gente sin acceso duradero al agua potable y los servicios de saneamiento básicos. Muchos consideran esta meta como una de las más importantes, ya que el acceso equitativo a agua y saneamiento de calidad puede tener una incidencia extraordinaria en otros OMD, como por ejemplo los relacionados con el hambre, la educación, la salud infantil, las cuestiones de género y el VIH/SIDA⁹. Por ejemplo, mejorar el abastecimiento acercando el agua a los hogares puede ahorrar tiempo, que, a su vez, se puede emplear en actividades generadoras de ingresos, puede mejorar la salud, lo cual también ahorra tiempo y dinero en cuidados sanitarios y permitir a los jóvenes, en especial las muchachas, asistir con más regularidad a la escuela.

17. Según un informe de situación reciente, la tendencia general a nivel mundial respecto al abastecimiento de agua está en vías de alcanzar la meta de los ODM, ya que en la actualidad el 83 % de la población mundial tiene acceso a un abastecimiento de calidad, comparado con el 77 % en 1990¹⁰. Sin embargo, estas cifras encubren avances muy lentos en determinadas regiones, sobre todo en el África subsahariana, donde el 42 % de la población todavía no tiene acceso al agua potable. Aunque la cobertura global del saneamiento pasó del 49 % en 1990 al 58 % en 2002, en los países en desarrollo existen todavía 2 600 millones de personas que no tienen acceso a servicios de calidad; si esta tendencia continúa hasta 2015, no alcanzaremos los

⁷ Véase, por ejemplo: i) Fewtrell, L. y Colford, J.M. (2004). *Water, sanitation and hygiene: Interventions and diarrhoea, a systematic review and meta-analysis*; Documento de debate para el Banco Mundial, ii) Curtis, V. y Cairncross, S. (2003). *Effect of washing hands with soap on diarrhoea risk in the community; a systematic review. Lancet Infectious Diseases* 3, 275-281 y iii) Cairncross, S. (2003). *Handwashing with soap; a new way to prevent ARIs? Tropical Medicine and International Health* 8 (8): 677-679.

⁸ *WaterAid Hygiene Promotion Strategy* (1999); Ferron S., Morgan J., y O'Reilly M; *Hygiene Promotion: A practical manual for relief and development*, IT Publications, 2000; *Hygiene Improvement Framework: A Comprehensive Approach for Preventing Childhood Diarrhoea*, Environmental Health Project Joint Publication, 2004.

⁹ Véase *WELL Briefing Note Series*, 2004, y *Water Supply and Sanitation Collaborative Council*, julio de 2004.

¹⁰ OMS/UNICEF, *Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target: A midterm assessment of progress*, 2004.

ODM en materia de saneamiento. Junto a las disparidades existentes entre el medio rural y el urbano, existen también grandes diferencias entre los índices de cobertura en las poblaciones urbanas, donde los índices de acceso de los pobres que viven en zonas marginadas o en asentamientos ilegales son muy inferiores.

18. La lenta progresión hacia los ODM se debe a múltiples factores, entre otros la mala gobernanza y la falta de financiación. Pero el gran crecimiento de la población, la pobreza crónica, los conflictos, la inestabilidad política y las consecuencias de las catástrofes naturales también impiden avanzar. Asimismo, la insuficiente sostenibilidad de los servicios contribuye significativamente a la lentitud de los avances, ya que las infraestructuras nuevas a menudo son inoperativas ya sea debido a problemas técnicos o a falta de mantenimiento o de financiación adecuados. La estrategia de ayuda de ECHO para 2005, reconoce el problema al aceptar que el vínculo entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo constituye uno de los muchos elementos necesarios para facilitar el logro de los ODM¹¹.

2. Análisis de cuestiones, tendencias y agentes externos clave

2.1 Ayuda humanitaria

19. Esta sección resume las cuestiones y tendencias clave de la ayuda humanitaria y la manera en que inciden (o pueden incidir) en las intervenciones en materia de agua y saneamiento financiadas por ECHO.

20. **Naturaleza cambiante de las emergencias:** bien sea debido a presiones geopolíticas internacionales, conflictos civiles, Estados fracasados, calentamiento global o presión sobre los recursos naturales, el volumen, la intensidad, la complejidad y la duración de las crisis humanitarias globales es cada vez mayor¹². La consecuencia más alarmante de tales cambios es la amplitud de sus efectos sobre la población civil, así como la prolongación de muchos conflictos. Tenemos pruebas abundantes de que cada vez hay más catástrofes naturales en el mundo; en parte se deben al cambio climático y al aumento de la variabilidad climática. Se considera que el clima y los acontecimientos extremos relacionados con el clima son la causa de alrededor del 75 % de todas las catástrofes¹³. Las consecuencias de tales hechos se han exacerbado debido al rápido crecimiento de la población y el aumento de la vulnerabilidad debida a la pobreza extrema y el deterioro ambiental. Los conflictos son un factor transversal que también pueden incidir directamente en el agua y el saneamiento, bien porque se interrumpe el acceso a ellos o bien porque contribuyen a la ruptura de los sistemas y de los recursos humanos necesarios para gestionar y prestar servicios. La falta de seguridad en situaciones de conflicto pueden también obstruir o limitar la capacidad de los organismos de ayuda para prestar servicios básicos a las personas necesitadas.

21. **Urbanización:** los altos niveles de migración rural a centros urbanos y el hacinamiento en éstos, unido a unos servicios públicos de agua y saneamiento totalmente inadecuados o en deterioro, provocarán cada vez más crisis humanitarias en medios urbanos y periurbanos. Las poblaciones urbanas son con frecuencia más vulnerables a cortes del abastecimiento de agua a consecuencia de catástrofes que dañan las estructuras, como terremotos o corrimientos de tierra, debido a las altas densidades de población, la naturaleza más sofisticada de los sistemas

¹¹ Estrategia de ayuda de ECHO para 2005, p. 10.

¹² Universidad de Heidelberg - Instituto de Conflictos y Crisis (diciembre de 2003), citado en la propuesta de ECHO relativa a la consolidación de la política/instrumentos de la ayuda humanitaria de la Comunidad en las nuevas Perspectivas Financieras, 2004.

¹³ OMS, Boletín «*Health in Emergencies*» nº 19, marzo de 2004.

urbanos de abastecimiento de agua y la ausencia de fuentes alternativas¹⁴. La concentración geográfica de gente, la producción industrial y la contaminación en las zonas urbanas amplifican también los riesgos biológicos y químicos a los que están expuestas las poblaciones urbanas, como demuestran las consecuencias del Huracán Katrina en Nueva Orleans en 2005. Los pobres que viven en viviendas insalubres no tienen muchas posibilidades de protegerse de estos peligros, una de las razones por las cuales los índices de morbilidad y mortalidad infantil entre los habitantes de viviendas insalubres son más elevados que entre otros habitantes urbanos o las poblaciones rurales¹⁵.

22. Convergencia y solapamiento de los agentes humanitarios: la respuesta al tsunami de Asia a finales de 2004 sirvió para subrayar el gran número y diversidad de los agentes involucrados en respuestas humanitarias, en particular en caso de catástrofes naturales. La gran importancia, a veces el sensacionalismo, de la cobertura de las catástrofes por los medios de comunicación, centrada a menudo en la necesidad urgente de agua y de saneamiento, pueden desencadenar respuestas de agentes con experiencia y competencias muy amplias. Las autoridades gubernamentales y los agentes de la sociedad civil, en particular en los países de rentas intermedias, cada vez desempeñan un papel más importante en la respuesta a crisis cercanas a sus fronteras. Situaciones complejas como en Iraq, Afganistán, África Occidental y algunos países afectados por el tsunami, ponen de manifiesto una tendencia creciente a la intervención militar (nacional, extranjera y multilateral) en las operaciones humanitarias. Este aumento del número y la amplitud de las agencias humanitarias activas puede ser tanto una ventaja como un reto importante a la hora de dar una respuesta humanitaria coordinada y coherente.

23. Participación y responsabilización: actualmente se reconoce más la importancia, en las respuestas humanitarias, de consultar con las poblaciones afectadas y responsabilizarse ante ellas, en lugar de tratarlas como receptoras pasivas de la ayuda. La incorporación de las ideas y prioridades locales constituye un elemento clave del suministro de servicios adecuados. A pesar de que la naturaleza urgente de las emergencias y la interrupción de las redes sociales hacen que las consultas sean más difíciles tanto para los beneficiarios como para los organismos ejecutivos, su importancia no disminuye. El nivel de participación es un determinante importante de la eficacia de la ayuda suministrada en las fases de postemergencia. Esto es válido especialmente para los proyectos de agua y saneamiento, en los cuales la consulta previa puede contribuir a evitar consecuencias negativas y facilitar la vinculación de la ayuda de emergencia y desarrollo.

24. Recursos humanos: aunque los esfuerzos humanitarios han sido con frecuencia criticados por su «falta de profesionalidad»¹⁶, en la actualidad el sector se caracteriza por la existencia de dos grupos de agencias distintos. Por un lado, existen unas cuantas organizaciones bien gestionadas, acreditadas y profesionales que cuentan con personal veterano del que pueden hacer uso en todo momento y con rapidez. Por otro lado, cada vez hay más organizaciones pequeñas, peor financiadas, que tienen tendencia a depender de trabajadores humanitarios jóvenes, sin preparación aunque bien intencionados. Va en aumento el empleo de expatriados regionales y personal directivo nacional, tendencia que puede aportar ventajas considerables y desafíos importantes. Con el incremento de la demanda de ayuda más profesional, existe mayor conciencia de que debe mejorar la formación del personal, la seguridad en el trabajo, la compensación y demás técnicas de retención del personal. Además de la retención debe mejorar la seguridad del personal que trabaja sobre el terreno¹⁷.

¹⁴ OMS, Salud ambiental en emergencias y catástrofes - Guía práctica, 2002.

¹⁵ Lenton R, Documento de referencia de la *Task Force for Water and Sanitation*, Grupo de Desarrollo de las NU, abril de 2003

¹⁶ ECHO: Introducción a las buenas prácticas en ayuda humanitaria. Guía para el personal de ECHO.

¹⁷ Véase: ECHO, Informe sobre la protección del personal humanitario, 2004.

25. Niveles y enfoques basados en los resultados: el sector de la ayuda de emergencia se acerca cada vez más a la aceptación global de los niveles Sphere mínimos¹⁸ en la respuesta humanitaria, aunque todavía existen distintas interpretaciones respecto a la aplicación de estos niveles. El énfasis que se pone en los resultados está obligando a las organizaciones de ayuda a apartarse de la calibración del éxito a partir de indicadores de entrada (por ejemplo, dinero gastado, bombas compradas) y a tener en cuenta indicadores de resultados (por ejemplo, número de letrinas y de puntos de agua construidos, número de sesiones de formación realizadas, etc). Véase el anexo 1 para un análisis y discusión más detallados de los niveles e indicadores, incluida la aplicabilidad de Sphere a los proyectos financiados por ECHO.

26. Facilitar la transición al desarrollo: los organismos de ayuda están reconociendo la importancia de que la asistencia humanitaria apoye la recuperación y los procesos de desarrollo a largo plazo, en particular en situaciones crónicas. Tener en cuenta la fase de post-crisis al inicio de la intervención humanitaria puede reducir la dependencia y llevar a una transición a la autosuficiencia mucho menos problemática, lo que a veces se denomina «conexión»¹⁹. ECHO concede gran importancia a la vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo (VARD) como un factor fundamental de la prestación de ayuda humanitaria. Esta cuestión se examina con más detalle en la sección 3.3.

27. Preparación ante las catástrofes y mitigación de éstas: se recalca cada vez más la importancia de incorporar tanto las medidas de preparación como las de mitigación en el diseño y desarrollo de los proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento de emergencia. Se trata de un paso obvio y necesario en zonas del mundo donde existe un alto riesgo de catástrofes naturales, como inundaciones, huracanes y ciclones. Asimismo, existen razones económicas de peso para invertir en medidas de preparación y mitigación. Un estudio reciente encargado por el Ministerio de Desarrollo Internacional del RU indica que el beneficio económico de muchas medidas de reducción del riesgo supera con creces su coste²⁰ (véase el cuadro 3).

Cuadro 3 – Pruebas de la rentabilidad de las medidas de reducción del riesgo

- En Darbhanga, distrito de Bihar Norte, India, el análisis de los costes y beneficios de las intervenciones de preparación ante las catástrofes y mitigación de éstas señala que por cada rupia india gastada, se obtuvieron 3,76 rupias de beneficios. Se calculó que el valor actual neto del proyecto era de 69 000 euros.
- En el mismo distrito, en un análisis de los costes y beneficios de la instalación de bombas de mano elevadas, más seguras ante las inundaciones, se tuvieron en cuenta dos posibilidades – una «sin», en la cual las bombas públicas se bloqueaban todos los años a causa del cieno y los detritos que acarrearán las aguas, y otra «con», en la cual las bombas elevadas no se bloqueaban ni contaminaban. Se calculó que el índice de costes y beneficios de las bombas elevadas era de 3,20 y el valor actual neto de aproximadamente 4 500 euros.

Fuente: Análisis de los costes y beneficios a nivel de la comunidad de las intervenciones de preparación ante las catástrofes y mitigación de éstas en la India (proyecto), Tearfund 2004

2.2 Sector del agua y el saneamiento

28. En esta sección se analizan las cuestiones clave y las tendencias del sector del agua y el saneamiento y sus consecuencias (o consecuencias potenciales) en las intervenciones humanitarias financiadas por ECHO.

¹⁸ Los niveles Sphere se reconocen globalmente y fueron desarrolladas a mediados de los años 90 por un grupo de ONG humanitarias y la Cruz Roja y la Media Luna Roja; la iniciativa fue financiada parcialmente por ECHO.

¹⁹ *Evaluating Humanitarian Action*: Folleto de orientación de ALNAP, 2003.

²⁰ Ministerio de Desarrollo Internacional, *Disaster risk reduction: a development concern*, DFID 2005.

29. Alcance de las necesidades: Más de mil millones de personas no tienen todavía acceso al abastecimiento de agua potable y dos mil seiscientos millones no cuentan con instalaciones de saneamiento adecuadas, lo cual ha dado lugar a que la Organización Mundial de la Salud y UNICEF hicieran una declaración conjunta en la cual la consideran una «emergencia silenciosa»²¹. Los organismos de ayuda se enfrentan a un reto enorme, principalmente porque la mayoría de las emergencias tienen lugar en zonas que, en primer lugar, no cuentan con servicios de agua y saneamiento adecuados, sino con frecuencia muy por debajo del nivel que aspiran a alcanzar las organizaciones humanitarias. Para una organización como ECHO, basada en las necesidades, cada día son más complejas las estrategias de entrada en estas situaciones y de salida de ellas. Los criterios de intervención deben cotejarse con otros factores como el nivel de los servicios antes de la crisis, las necesidades de la población afectada en relación con las comunidades locales y los costes y beneficios de las actividades.

30. Importancia de los enfoques integrados: de acuerdo con varios estudios realizados en los últimos decenios, se han obtenido muy pocas ventajas en materia de salud cuando las intervenciones se han limitado a mejorar la calidad del agua. Los sectores profesionales han llegado a la conclusión de que se deben integrar las mejoras en materia de higiene, saneamiento y abastecimiento de agua con objeto de lograr resultados positivos para la salud pública²². Promover buenas prácticas de higiene, en particular, puede ser una intervención de bajo coste y gran impacto, en especial ante las amenazas de enfermedades específicas²³. En general, los médicos humanitarios aceptan la adopción del enfoque integrado como buena práctica, incluso en el entorno operativo limitado de las respuestas de emergencia, aunque para muchos no está clara la manera de aplicarlo sobre el terreno.

31. Participación del sector privado: dependiendo de la situación y la naturaleza de la operación, el sector privado puede potencialmente suministrar productos esenciales (como equipos de depuración de agua) y soluciones prácticas (como soporte logístico y de ingeniería) con más rapidez y menos costes que los organismos de ayuda²⁴. La crisis de Kosovo en 1999 representa un punto de inflexión del «funcionamiento comercial de la ayuda humanitaria», en que las empresas compiten por los contratos de ayuda y reconstrucción, lo cual actualmente se ha generalizado en países como Iraq y Afganistán. La competitividad lleva aparejadas prácticas que pueden tanto beneficiar como ir en detrimento de la ayuda humanitaria. Los operadores del sector privado tienen una participación más importante en el abastecimiento de agua en los centros urbanos, aunque en casos de fuerza mayor (como catástrofes naturales, disturbios civiles, etc) las responsabilidades todavía recaen más en los organismos reguladores (es decir, los gobiernos)²⁵. Cuando acontecen hechos de este tipo, los organismos humanitarios deben trabajar en estrecha colaboración con los organismos reguladores y los operadores privados, a fin de minimizar las perturbaciones de los servicios esenciales.

32. Cuestiones relacionadas con el género: la mayoría de los más afectados por emergencias probablemente sean mujeres y niños. En la inmensa mayoría de las culturas, las mujeres son en gran medida responsables del abastecimiento de agua y de la higiene, así como de la estrategia de supervivencia de la familia. Además de estas tareas suplementarias a cargo de las mujeres y

²¹ Artículo de la OMS que lleva por título «El mundo afronta la "emergencia silenciosa" de miles de millones de personas que luchan por sobrevivir sin agua salubre ni saneamiento básico», publicado en el sitio Internet siguiente: www.who.int/mediacentre/news/releases/2004/pr58/es/

²² Cairncross, S., «Water supply and sanitation: some misconceptions», Editorial del *Tropical Medicine and International Health Journal*, Vol. 8, nº 3, marzo de 2003.

²³ Encontrará ejemplos de la importancia estratégica de integrar intervenciones en materia de agua, saneamiento e higiene en caso de catástrofes naturales y en fases posteriores a los conflictos en: Kleinau E., Post M., y Rosensweig F., *Advancing Hygiene Improvement for Diarrhoea Prevention: Lessons Learned*, Informe estratégico nº 10 de EHP, octubre de 2004.

²⁴ *Human Disaster Relief: The Corporate Response*, sitio Internet de IBLF (www.csrforum.com).

²⁵ Jeffrey Delmon; *Water Projects: A Commercial and Contractual Guide*. 2001.

las muchachas, cada sexo tiene necesidades específicas de agua y saneamiento; por ejemplo, la seguridad y la privacidad son cuestiones importantes para las féminas, en particular por lo que se refiere al saneamiento. Cuando ocurre una catástrofe, es muy importante entender la dinámica de las relaciones entre hombres y mujeres, no sólo porque las mujeres y los niños resultan desproporcionadamente afectados, sino también porque las intervenciones de emergencia pueden comprometer seriamente el futuro de las mujeres creando más desequilibrios en sus relaciones con los hombres en momentos de estrés²⁶.

33. Recursos hídricos y medio ambiente: el agua dulce es un recurso finito y vulnerable esencial para el mantenimiento de la vida, el desarrollo y el medio ambiente²⁷, aunque en muchas partes del mundo se ejerce cada vez más presión sobre él. La presión se debe a distintos motivos, pero sobre todo al crecimiento de la población y a la demanda agrícola e industrial para satisfacer los patrones de consumo de una población cada vez más numerosa y urbanizada²⁸. La gestión integrada de los recursos hídricos constituye uno de los temas más destacados del panorama internacional de desarrollo, al que la CE ha contribuido notablemente con su documento sobre «Enfoque estratégico»²⁹. A pesar del volumen necesario para consumo como agua potable y para saneamiento, este volumen representa una pequeña cantidad de toda el agua utilizada³⁰; en las regiones donde escasea, la viabilidad técnica y la sostenibilidad de los sistemas están amenazadas por la sobreexplotación para otros fines. Los proyectos de agua y saneamiento de emergencia en tales contextos deben garantizar que se toman debidamente en consideración las cuestiones ambientales y se evitan prácticas no sostenibles.

34. Presión hídrica y escasez de agua: aunque la definición precisa de estos términos es objeto de debate internacional³¹, la medida cuantitativa más utilizada es el indicador Falkenmark, que tiene en cuenta la disponibilidad de agua en relación con la población. La presión hídrica y la escasez de agua se determinan como las condiciones en las cuales la disponibilidad anual de agua dulce renovable en una población es inferior a 1 700 y a 1 000 metros cúbicos, respectivamente, por persona. Hay que considerar estos niveles como referencia, no como umbrales precisos, ya que el nivel exacto de la presión hídrica varía de una región a otra, y está en función del clima, del nivel de desarrollo económico y de otros factores³². No obstante, estos conceptos sirven para tener en cuenta la manera en que los cambios de población pueden incidir en el abastecimiento de agua por persona. Globalmente, los índices de desarrollo indican que antes de 2025 casi tres mil millones de personas habitarán en países que sufrirán presión hídrica y escasez de agua³³, la mayoría de los cuales pertenecen a Asia Occidental, el Norte de África y el África Subsahariana³⁴. El cambio climático es uno de los factores principales y los cambios recientes de variabilidad climática han tenido consecuencias negativas sobre las pautas de sequía (e inundaciones) en algunas regiones, tendencia que probablemente continuará³⁵. El aumento de la población en términos absolutos junto con la creciente vulnerabilidad de los más pobres inevitablemente aumentará el impacto de estos fenómenos, cada vez más frecuentes.

²⁶ Bridget Walker; *Women and Emergencies*; Oxfam, 1994

²⁷ Tomado de los principios de Dublín.

²⁸ Rosegrant M. y otros, *World Water and Food: Dealing with Scarcity*, 2002.

²⁹ Para más detalles, véase: «Hacia una gestión sostenible de los recursos hídricos, planteamiento estratégico», CE, 1998.

³⁰ El consumo doméstico de agua representa sólo el 2 % de toda el agua utilizada (Cairncross, Editorial: *Water supply and sanitation: some misconceptions*, 2003).

³¹ *Water Scarcity*; Len Abrams.

³² *Sustaining Water: Population and the Future of Renewable Water Supplies*, Population Action International.

³³ *World Water Vision: Making Water Everyone's Business*, World Water Council 2000.

³⁴ PNUMA: *Vital Water Graphics*, sitio Internet.

³⁵ *Climate Changes the Water Rules*, Programa Cooperativo sobre Agua y Clima.

35. Medios de subsistencia y agua: el acceso al agua y su control constituyen con frecuencia un medio para hacerse con el poder social, político y económico. Los usos productivos del agua deben considerarse en contexto. En algunas sociedades pastoriles, abreviar el ganado es absolutamente necesario para mantener los hogares y las comunidades. No obstante, cuando escasea el agua y los medios de subsistencia difieren, los conflictos de intereses pueden multiplicarse y convertirse en conflictos sociales y, por lo general, los más afectados son las personas marginadas y vulnerables³⁶. Por ejemplo, en comunidades agropastoriles cuando el abastecimiento de agua está limitado, los grandes propietarios de ganado pueden «secuestrar» las fuentes de agua reduciendo la disponibilidad y el acceso al agua para uso doméstico o para la agricultura. Las intervenciones de emergencia en materia de abastecimiento de agua tienen el potencial de alterar las pautas de migración y cambiar la capacidad de hacer tradicionalmente frente al problema, lo cual puede exacerbar los conflictos locales y provocar daños ambientales.

36. Conflictos: El agua desempeña un papel fundamental en muchos conflictos en todo el mundo. Por ejemplo, aunque se habla de problemas étnicos o políticos, una de las causas fundamentales del conflicto de la región de Darfur en Sudán es la escasez de recursos hídricos. Están fermentando innumerables conflictos en el mundo, principalmente en el Cuerno de África y el Sahel, que encierran la potencialidad de convertirse en crisis de gran escala. Hay conflictos en los que las fuentes de agua se han contaminado deliberadamente y otros en los que grupos armados o facciones políticas han dilapidado el agua en el cultivo de drogas ilícitas y utilizan las ganancias para seguir financiando actividades ilegales. Muchos creen que en siglo XXI el agua será la fuente principal de conflictos entre naciones, en gran parte debido a que el 40 % de la población mundial habita en 250 cuencas fluviales compartidas por varios países. Por otro lado, algunos estudios sugieren que la amenaza de las «guerras del agua» se ha exagerado y probablemente se plasme sólo en circunstancias muy concretas³⁷. Una región estratégica donde se reúnen estas condiciones, sin embargo, es Oriente Medio, donde la competencia por el agua es tal que no parece probable que se pueda alcanzar la paz en la región si no se llega a un acuerdo sobre el uso del agua en común.

37. Sostenibilidad: es inaceptable la cantidad de proyectos en materia de agua y de saneamiento que en los tres últimos decenios han desaparecido poco después de haberlos dejado el organismo de ejecución. Las organizaciones de ayuda, incluidas las de ayuda humanitaria de emergencia, aceptan progresivamente que este hecho es un impedimento fundamental al avance del sector y se hallan sometidas a una creciente presión para que, en la medida de lo posible, sus actividades produzcan beneficios duraderos. En situaciones de emergencia gravísimas, esta opción no es realista, aunque se acepta más el hecho de que el suministro de auxilio inmediato, en especial en situaciones prolongadas, y la integración de la sostenibilidad no se excluyen mutuamente.

2.3 Principales partes interesadas en intervenciones de emergencia en materia de agua y saneamiento

38. Una respuesta típica en caso de emergencia se caracteriza por que un amplio abanico de organismos trabajan juntos, aunque no necesariamente en colaboración ni de manera coordinada. Mientras que hay varios organismos especializados en la prestación de servicios médicos en emergencias, no existen organismos especializados principalmente en agua y saneamiento. A pesar de todo, muchos organismos plurisectoriales aceptan que tienen una importancia fundamental y han desarrollado capacidades considerables para la ejecución de proyectos de agua y de saneamiento. Se considera que las organizaciones del sector más

³⁶ House, S., *Social conflict and water; lessons from north-east Tanzania*. Documento de debate de WaterAid, 2003.

³⁷ Thomas Homer-Dixon, *The Myth of Global Water War in War and Water*, publicación de ICRC.

destacadas, y con más experiencia entre las ONG internacionales, son Oxfam, ACF, MSF, e IRC. El trabajo de muchas ONG no se limita a las crisis humanitarias, sino que se ocupan también de programas de rehabilitación y desarrollo, así como de actividades relacionadas con las políticas y la abogacía.

39. UNICEF es el principal organismo de las NU que interviene en el sector del agua y el saneamiento y a menudo es, *de facto*, el organismo de coordinación sectorial en muchas emergencias. El ACNUR presta estos servicios a los refugiados, los desplazados en el interior de los países y, a veces, los retornados. Ambos organismos subcontratan con frecuencia el suministro de estos servicios a otras organizaciones porque no tienen capacidad operativa suficiente. La OMS y la OPS son otras dos instituciones multilaterales conocidas en este sector; la primera está especializada en cuestiones relacionadas con la calidad del agua y la segunda en la preparación ante los riesgos de catástrofes, así como en materia de agua y saneamiento como parte de la prestación de servicios de salud pública en las Américas.

40. Tanto la Cruz Roja como la Media Luna Roja, el CICR y la FICR, tienen grandes programas de agua y saneamiento de emergencia. El CICR está autorizado como el principal organismo en países en conflicto y es uno de los pocos que tiene amplia experiencia de trabajo en zonas urbanas. También interviene en zonas donde el agua es una de las fuentes de conflicto³⁸. El FICR, por su parte, desempeña un papel preponderante en caso de catástrofes naturales y cuenta con experiencia, en particular, en el despliegue rápido de unidades de respuesta en caso de emergencia, las cuales están formadas de especialistas preparados de antemano y equipos preenvasados para su uso inmediato.

41. Los agentes locales desempeñan un papel cada vez más importante en las respuestas de emergencia. Pueden ser ONG locales, la Cruz Roja y la Media Luna Roja, el sector privado del país y las autoridades gubernamentales centrales y locales. Los organismos extranjeros tienen pues la oportunidad de trabajar con organizaciones con mayores conocimientos, experiencia y legitimidad a nivel local. Pero esta tendencia implica también desafíos; por ejemplo, garantizar una mayor coordinación y más inclusiva, trabajar con organismos locales cuya capacidad puede ser limitada, y protegerse frente a necesidades locales o influencias políticas que amenacen la neutralidad de la respuesta humanitaria.

42. Las fuerzas militares locales o internacionales representan un rival cada vez más importante para muchos organismos de ayuda. La desaparición de diferencias claras entre agentes militares y humanitarios y la presión en pro de «misiones integradas» se perciben como una amenaza potencial a la seguridad, que va en detrimento de los principios humanitarios fundamentales: neutralidad e independencia³⁹. A pesar de tales contingencias, la capacidad militar tanto nacional como extranjera ha sido utilizada eficazmente en emergencias recientes para responder a necesidades en materia de agua y saneamiento.

43. Aunque muchos donantes bilaterales y multilaterales aportan financiación destinada a agua y saneamiento en emergencias, muy pocos tienen capacidad operativa interna para trabajar en el sector. Los pocos expertos sectoriales existentes en los organismos donantes están enormemente repartidos en regiones muy vastas. A la mayoría se les utiliza para evaluar propuestas, controlar proyectos y, ocasionalmente, contribuir a la evaluación de necesidades.

44. A pesar de que participan menos en el sector del agua y el saneamiento, las unidades de protección civil (como por ejemplo equipos de búsqueda y rescate o técnicos especializados en recursos hídricos) también han tomado parte en respuestas humanitarias. Pueden operar dentro

³⁸ Se encontrará material de un excelente estudio individualizado en el artículo *War and Water* de Forum, CICR (sin fecha).

³⁹ ECHO, estrategia de ayuda para 2005.

y fuera de la UE de conformidad con el mecanismo comunitario de protección civil de la Comisión Europea. En 2001 la CE estableció el mecanismo de reacción rápida a fin de responder con urgencia a las necesidades de países que se encuentran en situación de crisis. Aunque la mayor parte de las acciones se centran en la prevención de conflictos, se encarga también de llevar a cabo tareas de rehabilitación posbélica. No obstante, la única vez que este mecanismo intervino en actividades relacionadas con el agua, fue durante la escalada de las disputas relacionadas con los recursos hídricos en Oriente Medio⁴⁰.

3. Cuestiones políticas y tendencias de la DG ECHO

3.1 Políticas y estrategias de la DG ECHO con consecuencias en las intervenciones relacionadas con el agua y el saneamiento

45. ECHO tiene algunas prioridades y políticas que influyen el tipo y el ámbito de los proyectos de agua y saneamiento que financia. Es importante comprender las consecuencias de tales políticas en las decisiones de financiación y qué es lo que se exige a los socios que llevan a cabo actividades en el marco de estas políticas. A continuación se describen las políticas que más afectan la prestación de tales servicios, en orden aproximativo, desde las aplicadas a nivel mundial a las más importantes a nivel de los proyectos⁴¹.

46. Enfoques basados en las necesidades: La política de ECHO es determinar las zonas con mayores necesidades humanitarias e intervenir en ellas, tanto a nivel mundial como local. En situaciones crónicas, las necesidades se evalúan y se comparan de conformidad con indicadores globales y evaluaciones de campo exhaustivas. Se miden los recursos y se dirigen a los sectores específicos (como salud, alojamiento, alimentos o agua y saneamiento) y a las poblaciones más necesitadas. En el caso de las emergencias que se desencadenan bruscamente, las decisiones se basan en evaluaciones plurisectoriales rápidas, de conformidad tanto con las necesidades específicas del sector como con la situación geográfica. Los recursos se asignan a las zonas más necesitadas, allí donde es improbable que respondan otros donantes, y a los socios que puedan actuar con más rapidez y eficacia. Cuando se toman las decisiones de asignación de recursos, se toman en consideración las necesidades absolutas y relativas (es decir, las necesidades de acuerdo con el nivel «normal» de los servicios o las necesidades en comparación con otras regiones).

47. Crisis olvidadas: ECHO presta una atención especial a las crisis «olvidadas» y a las necesidades humanitarias de todo el mundo. La aplicación de esta política tiene implicaciones importantes para la financiación de los proyectos de agua y saneamiento. En primer lugar, las crisis olvidadas a menudo tienen lugar en países con niveles de pobreza estructural muy altos y con muy poca infraestructura institucional, social y física, y las necesidades en materia de agua y saneamiento son extremas y muy extendidas. En segundo lugar, históricamente esta política ha tratado de asignar la financiación de ECHO a las situaciones más crónicas y prolongadas. Por último, por definición las crisis olvidadas no cuentan normalmente con participación significativa de otros donantes, por lo cual es inevitable que los socios dependan más de la financiación de ECHO para agua y saneamiento.

48. Preparación ante los riesgos de catástrofes: Se acepta que debe hacerse hincapié en este elemento de la ayuda humanitaria, ya que con frecuencia se podría alcanzar una relación

⁴⁰ El mecanismo de reacción rápida apoya los objetivos de la política de la UE en la prevención de conflictos y la gestión de crisis, Comisión Europea, Dirección General de Relaciones Exteriores.

⁴¹ Algunas políticas (por ejemplo, el enfoque basado en las necesidades) se aplican veticalmente, es decir, tanto a nivel global como de los proyectos.

coste/eficacia más interesante, en particular en situaciones crónicas. Pero también se deberían tener en cuenta distintos enfoques, adaptando los mecanismos de planificación y la aplicación de diferentes competencias. Mediante el programa DIPECHO, a nivel local ECHO ya aborda la preparación ante las catástrofes, así como su mitigación, en las zonas proclives a ellas. Sin embargo, como señala una reciente evaluación de la estrategia de reducción de las catástrofes de ECHO, queda un largo camino por recorrer por lo que respecta a la integración de la reducción del riesgo tanto en otros instrumentos de la CE como en la propia ECHO⁴².

49. Enfoque basado en los resultados: Los acuerdos marco de cooperación de ECHO señalan que los socios deben centrarse en los resultados para determinar el éxito de las intervenciones. Aunque la adopción de un enfoque basado en los resultados puede dar una idea más pertinente de la eficacia de la ayuda, es muy difícil y costoso calibrar las intervenciones en materia de agua y saneamiento⁴³. Es más difícil aún atribuir un cambio mensurable a una intervención o input, por ejemplo un proyecto hídrico, debido a la gran cantidad de factores que pueden influir en los cambios. Hacer hincapié en los resultados puede también devaluar la importancia de *procesos* como la participación y la consideración de la igualdad de género. Además, atenerse estrictamente a enfoques basados en los resultados puede inadvertidamente empujar a la presentación de propuestas de actividades fácilmente evaluables (para las que se piensa hay más posibilidades de conseguir financiación), pero que no son necesariamente las más adecuadas o más necesarias.

50. Recuperación de costes: ECHO ha desarrollado directrices y procedimientos detallados de la recuperación de los costes de los proyectos para prevenir el despilfarro de equipos y fondos⁴⁴. En general, los programas de recuperación de costes y de generación de ingresos no deben tenerse en cuenta en operaciones urgentes o de emergencia. No obstante, en situaciones crónicas los socios de ECHO tienen la obligación de garantizar que los ingresos procedentes de la venta de partidas (por ejemplo, agua) financiadas por ECHO, revierte al beneficiario intermedio (es decir, el propietario de los recursos donados) «para garantizar la sostenibilidad de los proyectos»; además, la subvención no podrá tener por objeto o efecto producir beneficio alguno al receptor de la misma⁴⁵. No tomar en consideración estas cuestiones puede acarrear problemas graves; por ejemplo, la generación de fondos a partir de la venta de agua utilizada para un uso personal, inadecuado e incluso ilegal. En las directrices de ECHO este procedimiento se describe como «oneroso» y exige un control específico y la interacción, posterior al proyecto, con las comunidades receptoras. En situaciones crónicas, ECHO sigue una política de recuperación de costes en general similar a la vigente en el sector, que propugna el principio de que los usuarios deben hacerse cargo de una parte de las inversiones y de los costes ordinarios⁴⁶.

3.2 Temas transversales

51. ECHO ha determinado una serie de temas transversales, los cuales considera tienen una importancia capital en las intervenciones humanitarias⁴⁷. A continuación figuran los temas de

⁴² Evaluación general de la orientación estratégica de ECHO respecto a la mitigación de las catástrofes, Informe Final, diciembre de 2003.

⁴³ Billig P., *et al*, *Water and Sanitation Indicators Measurement Guide, Food and Nutrition Technical Assistance*, USAID, junio de 1999.

⁴⁴ Procedimientos de inclusión de la recuperación de los costes, de la generación de ingresos y de los sistemas remunerativos en las operaciones humanitarias. Directrices para el personal, diciembre de 2002.

⁴⁵ Artículo 109(2) del Reglamento financiero.

⁴⁶ Para más detalles sobre financiación y recuperación de costes, véase el sitio Internet del IRC: www.es.irc.nl – página 113, en lengua inglesa.

⁴⁷ Para el estudio completo de los temas transversales de ECHO, véase: *A Review of Core Cross-Cutting Issues and Key Objectives Affecting Persons in Humanitarian Crises, Concept Paper and Model Guidelines*, 2005.

este tipo más importantes en las intervenciones relativas al agua y el saneamiento. Las *Directrices estándar* especifican en detalle la manera de integrar estos temas transversales en los proyectos de agua y saneamiento, así como las intervenciones de buenas prácticas a fin de tener en cuenta cuestiones temáticas o grupos vulnerables.

- **Participación:** señala el principio de que las poblaciones afectadas, incluidos los grupos vulnerables, deben participar activamente en la evaluación, diseño, implementación y control de los programas de agua y saneamiento.
- **Género:** la experiencia demuestra que la comprensión de la dinámica de género en las poblaciones afectadas constituye un elemento crucial para la prestación eficaz de la ayuda. Los programas de agua y saneamiento se deben planificar e implementar a partir de la comprensión cabal de las diferencias entre el papel, la responsabilidad y las necesidades de mujeres y hombres, muchachas y muchachos.
- **Medio ambiente:** es crucial proteger el medio ambiente, que en el contexto humanitario se define como el entorno físico, químico y biológico en el que las comunidades afectadas por las catástrofes y las locales viven y encuentran medios de subsistencia⁴⁸. La protección significa, en los proyectos de agua y saneamiento, que éstos se implementan de tal forma que impidan la sobreexplotación a largo plazo, la contaminación y la degradación de las condiciones ambientales, a nivel tanto local (como la elección entre gestión de los residuos sólidos o drenaje a partir de puntos de agua) como general (por ejemplo, evitando una captación excesiva de agua de los acuíferos)⁴⁹.
- **Hacer hincapié en los más vulnerables:**
 - ◆ *Personas infectadas con VIH/SIDA:* el acceso razonable al agua y el saneamiento es indispensable para las personas infectadas con VIH/SIDA y para la asistencia domiciliaria a los pacientes de SIDA. En una situación de crisis se agudiza la importancia de este acceso, ya que aumenta el riesgo de infecciones (la diarrea y las infecciones de piel son las más comunes) y a menudo la asistencia sanitaria sufre trastornos⁵⁰.
 - ◆ *Personas mayores:* las personas mayores constituyen un porcentaje muy alto de la población más vulnerable cuando ocurren catástrofes; asimismo, tienen mucho que aportar en materia de supervivencia y rehabilitación⁵¹. Es posible que los mayores tengan una movilidad restringida, no puedan transportar agua a puntos lejanos o sean demasiado débiles para cavar letrinas o participar en actividades de construcción. A pesar de estas limitaciones, se les deben garantizar servicios equitativos.
 - ◆ *Discapacitados:* los proyectos de saneamiento excluyen sistemáticamente a los discapacitados, debido en primer término a las barreras exteriores (entorno, infraestructura y prácticas institucionales) más que a sus propias limitaciones. En los

⁴⁸ Manual Sphere, página 13.

⁴⁹ Para mayores detalles véase: «*Towards Sustainable Water Resource Management: A Strategic Approach*», CE, 1998.

⁵⁰ *HIV/AIDS and water, sanitation and hygiene: Thematic Overview Paper*, IRC, 2003. Véase también *A Review of DG ECHO's Approach to HIV/AIDS, Concept Paper and Model Guidelines*, 2004.

⁵¹ Manual Sphere, página 11.

proyectos de infraestructura se debe tener en cuenta la accesibilidad en la primera fase de planificación y diseño⁵².

- ◆ *Niños*: los niños son especialmente vulnerables en situaciones de crisis y con frecuencia constituyen una gran parte de la población afectada. Se deben tomar medidas especiales para garantizar que tengan un acceso equitativo a los servicios de base⁵³. Hay que tener particularmente en cuenta a los niños menores de cinco años. El principal objetivo debe ser contener la mortalidad, la morbilidad y la desnutrición para que no alcancen niveles de emergencia⁵⁴.
- **Protección**: las instalaciones de agua y saneamiento deben hacerse lo más seguras y accesibles que sea posible. Como el agua desempeña un papel fundamental en muchos conflictos de todo el mundo, es indispensable que, al implementar los proyectos de agua y saneamiento, las organizaciones y el personal humanitarios tengan presentes los derechos humanos y los temas de protección, así como el modo en que la seguridad pueda incidir en las intervenciones. Por ejemplo, si no se diseña y gestiona adecuadamente, una intervención sencilla como la instalación de un punto de agua puede inadvertidamente proporcionar recursos o influencia a grupos armados y exacerbar un conflicto en torno al agua.

3.3 Vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)

52. ECHO mantiene una política firme de transición de las intervenciones de emergencia al desarrollo de larga duración, pero también acepta que posiblemente la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo no sea aplicable en todas las situaciones de emergencia. Aunque el sector del agua y el saneamiento incluye cuestiones operativas patentes relacionadas con la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo, las políticas de la CE se han centrado sobre todo en las posibilidades de transferirlas a otros instrumentos financieros y, en menor medida, a otros donantes. En teoría, existen instrumentos sectoriales y geográficos de larga duración especializados que están disponibles para ayuda de emergencia transitoria, algunos de los cuales son accesibles para las actividades en materia de agua y saneamiento⁵⁵.

53. Sin embargo, en realidad estas líneas presupuestarias no son fácilmente accesibles a las organizaciones que participan en emergencias y situaciones transitorias, ni necesariamente adecuadas para ellas⁵⁶, debido a la simple razón de que los requisitos administrativos y de procedimiento de estos instrumentos de financiación son rigurosos y exigen plazos iniciales amplios, entre otras cosas para la celebración de consultas con los Estados miembros de la CE, antes de llegar a la aprobación y entrega de los fondos. Si los socios solicitan financiación de la CE tras la contratación de ECHO, es posible que sean incapaces de colmar los déficit financieros sin echar mano de otros fondos. Además, la obtención de fondos de la CE es un proceso muy competitivo y, al no haber garantías de obtener los fondos, resulta muy difícil elaborar proyectos de transición⁵⁷.

⁵² WEDC, «*Delivering WATSAN services to disabled people*». H. Jones, *et al.* Octubre de 2003.

⁵³ Manual Sphere, página 10.

⁵⁴ Directrices de actuación de ECHO en relación con los niños víctimas de crisis humanitarias, 2004.

⁵⁵ Por ejemplo, las líneas destinadas a financiación y acciones de rehabilitación y reconstrucción (Reglamento (CE) n° 2258/96 del Consejo) y la de apoyo a la seguridad alimentaria (Reglamento (CE) n° 1292/96 del Consejo).

⁵⁶ Evaluación sobre la respuesta de ECHO ante situaciones graves de sequía, GFE Consulting, octubre de 2002.

⁵⁷ La incertidumbre de los socios respecto a la financiación subsiguiente de los proyectos por ECHO provoca un problema similar.

54. Un problema más básico, no obstante, del que los plazos inacabables son un síntoma, es la discrepancia de los instrumentos de ayuda. La cooperación al desarrollo se programa en cooperación con el Gobierno de acogida, en general tras una negociación larga y minuciosa que desemboca en acuerdos y programas de financiación plurianuales. Hay que ajustarse a las prioridades de los gobiernos, algunos de los cuales pueden estar expuestos a influencias políticas, o no estar de acuerdo respecto a las necesidades más urgentes sobre el terreno. Además, cada vez se utilizan más los enfoques sectoriales y se concede ayuda presupuestaria directa, en lugar de simplemente aplicar proyectos y programas independientes. Todo ello está en contradicción con la naturaleza de la ayuda humanitaria, que muchas veces requiere mecanismos que respondan bien y plazos de ejecución más cortos, y que normalmente se programa sin la participación exhaustiva del Gobierno de acogida.

55. La línea presupuestaria de la CE destinada a financiar acciones de rehabilitación se ha utilizado en situaciones transitorias, pero se ha comprobado con creces que no puede colmar las carencias en materia de VARD⁵⁸. La monitorización de nuevos instrumentos de financiación, como el programa «Humanitarian Plus», abre algunas posibilidades, pero se enfrentará a los mismos problemas que la línea dedicada a la rehabilitación. Teniendo en cuenta las diferencias de contexto y las dificultades prácticas, no es extraño que no exista un mecanismo financiero para defender las directrices políticas de promoción de los principios de la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo⁵⁹.

56. Por lo que se refiere a los instrumentos sectoriales, el Fondo para el Agua de la UE, creado recientemente (marzo de 2005), aportará una asignación única de 500 millones de euros al sector del agua y el saneamiento de los países ACP. Una pequeña parte del fondo (15 millones de euros) se destina a la propuesta de actividades de asistencia a la rehabilitación tras un conflicto o un desastre, aunque no se aclara la forma de administración. Sin embargo, a menos que el Fondo para el Agua se convierta en un instrumento de financiación permanente y se aumenten las asignaciones dedicadas a situaciones transitorias, es improbable aportar una solución duradera a las carencias de financiación y las dificultades relacionadas con la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo.

57. Se daría un paso adelante mejorando el nivel de colaboración entre los servicios de la Comisión, que con anterioridad no ha sido muy eficiente, a pesar de ser obligatorio cierto grado de colaboración⁶⁰; por ejemplo, participación de ECHO en la elaboración de los documentos de estrategia por país. Otra posibilidad es que los socios de ECHO se concentren en trabajar con determinados países miembros o agentes no pertenecientes a la UE, como UNICEF o la Oficina estadounidense de ayuda en catástrofes en el extranjero (Office for Foreign Disaster Assistance), cuyos programas de ayuda humanitaria están mejor integrados en sus actividades de desarrollo.

58. Por último, la escasez de vínculos entre la ayuda de emergencia y el desarrollo provoca una gran frustración a los trabajadores humanitarios y los de desarrollo, sin contar las consecuencias para los millones de gente que luchan por estabilizar sus vidas tras un desastre o conflicto. Hasta que se encuentre una solución práctica y plurisectorial al complejo problema de la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo, la mejor manera de que ECHO defienda los intereses de los beneficiarios es utilizar un *enfoque operativo* respecto a la VARD y asegurar que los proyectos hídricos y de saneamiento que financian generan beneficios durante el mayor tiempo posible. En la sección 5.3 se discuten estos enfoques, que figuran en detalle en las *Directrices modelo*.

⁵⁸ Según los comentarios sobre un proyecto anterior realizados por el Jefe del sector de políticas y planificación de ECHO.

⁵⁹ Véase por ejemplo: Informe y conclusiones operativas, Grupo interservicios VARD/PRC, octubre de 2003.

⁶⁰ *Synthesis of findings on ECHO policy*. Enero de 2004, J Cosgrove, Channel Research Ltd.

4. Financiación de las intervenciones relacionadas con el agua y el saneamiento

4.1 Rentabilidad y costes unitarios

59. Los organismos de ayuda no utilizan un enfoque establecido para calibrar la rentabilidad de las intervenciones relacionadas con el agua y el saneamiento. Entre los métodos empleados más comunes figuran: la comparación de los costes unitarios de una intervención con datos de costes unitarios estándar; la comparación de los costes de una propuesta de intervención con los de proyectos similares ya ejecutados, y el cálculo de los costes por beneficiario de una intervención en comparación con el importe de proyectos similares realizados por otros organismos. La validez de tales métodos se restringe a poder evaluar las tendencias y la rentabilidad aproximada en situaciones similares.

60. En general, la mayoría de los socios de ECHO no recopilan ni utilizan datos sobre costes unitarios para las actividades relacionadas con el agua y el saneamiento, y quienes los utilizan advierten de que no se deben usar fuera del contexto local para el que se hayan preparado. Como sucede con los pocos datos sobre costes unitarios elaborados por ECHO hasta ahora⁶¹, la mayoría de dichos datos se encuentran sólo en forma de borrador o son relativamente obsoletos. Utilizados localmente, estos datos pueden ser útiles para llevar un registro de los costes y los inputs normales y pueden constituir un medio rudimentario de calibrar la eficiencia del proyecto.

61. Los datos sobre costes unitarios pueden servir de patrón de referencia para los responsables geográficos y los socios que evalúan los proyectos, sobre todo si se utilizan como directriz y no como límite presupuestario o lista de precios. Por otro lado, sería peligroso aplicar estos datos a muchas regiones o países sin la debida cautela. Simplemente, las variables que pueden afectar a los costes locales son tantas (por ejemplo, el coste de los materiales y la mano de obra locales, el entorno operativo, la seguridad, la logística de transporte, etc.) que las estimaciones de costes no se pueden aplicar fielmente a países distintos. Para mantener los datos sobre costes unitarios al día se requieren tiempo y recursos, que escasean. Aún más importante, cuando se emplea el método de cálculo de costes por beneficiario, no se toma debidamente en consideración la **duración de los beneficios**. Como ejemplo, cabe citar el de un sistema de abastecimiento de agua de cuatro años de duración, cuyo coste anual por beneficiario es la mitad que el de un sistema de dos años de duración.

4.2 Costes de oportunidad

62. El coste de oportunidad de una intervención es un elemento muy importante de las decisiones globales de asignación de recursos de ECHO, puesto que el empleo de recursos en una crisis reduce el importe disponible para otras crisis, ya que la dotación presupuestaría no varía. El coste de oportunidad es también importante a nivel sectorial. No se puede generalizar

⁶¹ ECHO ha elaborado dos documentos que contienen datos sobre costes unitarios, y ambos tienen secciones dedicadas al agua y el saneamiento. El primero data de 2001 y fue realizado por la oficina de ECHO de Nairobi para utilizarlo en el África subsahariana (*The Unit Cost Approach of Humanitarian Activities: First Draft*); el segundo data de finales de 2004 y se refiere a Oriente Medio (*Unit Cost of Humanitarian Interventions in the Middle East Cluster*). Ambos contienen datos muy útiles, pero tienen forma de documentos de trabajo. Los documentos incluyen también salvedades necesarias en cuanto a las limitaciones de una utilización de los datos sobre costes unitarios demasiado prescriptiva.

sobre la ventaja de invertir financiación de los donantes en un sector de la ayuda humanitaria en lugar de en otro sin tomar en consideración los múltiples imperativos organizativos que determinan tales decisiones. No cabe duda de que se deben tener en cuenta las características específicas de una crisis concreta y los costes comparativos de distintas intervenciones sectoriales, para lo cual son esenciales datos globales sobre las necesidades locales y su coordinación. Es prácticamente imposible calibrar el coste de la *no intervención* en un sector debido a que se interviene en otro. Dicho esto, y teniendo en cuenta el efecto catalizador y multiplicador de las intervenciones en materia de agua y saneamiento y su importancia fundamental para la salud pública, existen poderosas razones para los importantes niveles de inversión en el sector comparados con los de otros sectores.

63. En el sector del agua y el saneamiento, el coste de oportunidad también es importante a nivel de los proyectos. En los proyectos hídricos y de saneamiento, como en otros sectores, hay que tener en cuenta opciones y consideraciones operativas, las cuales por lo general se refieren a la calidad del servicio prestado, el número de personas al que se presta, la rapidez de la respuesta y el coste de la intervención. Y aunque la ayuda humanitaria no es un «juego de suma cero» (es decir, con el mismo coste los servicios pueden ser más eficaces, mejores o más rápidos), en general la mejora de la calidad de una intervención, la rapidez de la respuesta o el aumento del número de personas al que se dirige el servicio exigirán financiación adicional.

64. En el caso de ECHO, esto significa que además de las mayores expectativas creadas para que las intervenciones de sus socios ejecutivos sean de mayor calidad – por ejemplo, la capacidad para tratar adecuadamente temas transversales – es también el encargado de conceder recursos adecuados, y en algunos casos adicionales, para realizarlas sin que tengan repercusiones negativas en otros objetivos deseables, como la cantidad de gente a la que se presta servicios o la puntualidad de las intervenciones.

4.3 Financiación y cuestiones de planificación

65. ECHO asigna financiación a través de cuatro tipos de decisiones financieras⁶², a saber:

- Decisiones de **máxima urgencia** – utilizadas para dar respuesta a necesidades graves e inmediatas, para operaciones por un importe máximo de 3 millones de euros, las cuales deben completarse en 3 meses.
- Decisiones de **emergencia** – para operaciones que deben iniciarse dentro de los 3 meses siguientes, y terminarse dentro de los 6 meses siguientes, del comienzo de la crisis.
- Decisiones **ad hoc** y **planes globales** – utilizadas con frecuencia en situaciones que permiten una planificación por anticipado, se preparan sobre la base de evaluaciones de las necesidades del país y en consulta con los socios. Las operaciones no pueden durar más de 12 meses y deben completarse en el período máximo de los 18 meses de duración de la decisión.

66. Aunque las intervenciones de máxima urgencia y las de emergencia tienen por objeto facilitar respuestas rápidas, deben ceñirse a condiciones y restricciones relativas a los importes de contratación máximos, los plazos y la presentación de informes. En estas condiciones, los contratos son pues menos atractivos para los organismos de ayuda, a menos que tengan intención de limitar sus actividades a intervenciones que se completen con relativa rapidez.

⁶² Sin incluir la financiación de DIPECHO.

67. En realidad, un porcentaje sorprendentemente elevado de las decisiones de financiación de ECHO se realiza a través de decisiones *ad hoc* o de planes globales; por ejemplo, entre 2002 y 2004 un promedio del 93 % de la financiación de ECHO se asignó a través de estos dos tipos de decisiones⁶³. Este promedio refleja la cartera global de ECHO, que incluye muchos países enfrentados a situaciones de crisis de larga duración.

68. El artículo 1 del Reglamento que recoge el mandato de ECHO indica que la ayuda se concederá «*durante el tiempo necesario para hacer frente a las necesidades humanitarias*», lo cual puede interpretarse de varias maneras. Pero dados la urgencia de la ayuda humanitaria y las obligaciones a que debe ceñirse la financiación del sector público, ECHO ha impuesto una duración de los contratos **de un año** como máximo (aunque con frecuencia son más cortos) y de 18 meses como máximo para su ejecución. Cuando es imperativa la rapidez de la respuesta, un año es más que suficiente para implementar la respuesta a una emergencia grave. No obstante, este plazo es un parámetro de los proyectos mucho más crítico cuando se interviene en situaciones que no son graves.

69. El mandato de ECHO comprende «*ejecutar, en estrecha asociación con las estructuras locales, trabajos de rehabilitación y de reconstrucción a corto plazo, en especial de infraestructura y equipos... y ayudar a las poblaciones afectadas a alcanzar un grado mínimo de autosuficiencia, teniendo en cuenta siempre que sea posible los objetivos de desarrollo a largo plazo*»⁶⁴. De acuerdo con las pautas de financiación actuales, ECHO trabaja cada vez más en situaciones en las que es posible satisfacer necesidades inmediatas y tomar en consideración objetivos a largo plazo. Se trata de las condiciones normales en situaciones crónicas, pero también se dan en caso de emergencias graves e incluso en los desplazamientos de poblaciones prolongados, cuando hay que aportar soluciones más duraderas. Se trata de un escenario normal en situaciones crónicas, pero se da también en la fase postrera de las emergencias graves y en situaciones prolongadas de desplazamientos de población, en que se deben aportar soluciones más duraderas.

70. En estas situaciones es cuando el plazo de un año es mucho más restrictivo para los proyectos hídricos y de saneamiento. Los socios de ECHO, así como su propio personal de campo, evocan con firmeza los problemas de incorporar enfoques relacionados con el desarrollo dentro del plazo de un año⁶⁵. Las evaluaciones recientes de varios proyectos hídricos y de saneamiento financiados por ECHO establecen una correlación directa entre los resultados de una intervención y la duración del proyecto, y apoyan la idea de que la limitación de tiempo constituye un factor crítico⁶⁶.

71. Los socios de ECHO normalmente tratan de gestionar el límite de un año; por ejemplo, consiguen varios contratos de un año, uno a continuación de otro, de manera que se financia lo que es fundamentalmente un proyecto continuado⁶⁷. En la práctica, es factible en situaciones en que se sabe con relativa certeza que se van a financiar, algo de lo que ECHO, siempre que puede, informa a los socios ejecutivos con antelación. A pesar de que se toman medidas para prever las posibilidades de financiación, no siempre es posible por razones (totalmente justificadas) no relacionadas con el contexto local. Esta situación, por consiguiente, señala la importancia de que los socios tengan una base de financiación diversificada y no sean excesivamente dependientes de la financiación de ECHO. Dada la amplitud de las necesidades humanitarias en muchas situaciones y la relativa limitación de los recursos disponibles, en

⁶³ Estadísticas procedentes de la oficina de ECHO, Bruselas, abril de 2005.

⁶⁴ Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo, artículo 2, junio de 1996.

⁶⁵ Opiniones recogidas en reuniones durante las entrevistas de preparación del informe.

⁶⁶ Evaluación del Huracán Mitch, mayo de 2001; Evaluación de operaciones en materia de agua y saneamiento en Zimbabwe, 2003

⁶⁷ Experiencia personal de los autores y entrevistas realizadas en visitas de campo.

particular en crisis olvidadas, se trata de un desafío importante para muchos agentes en este campo.

72. Aunque el limitado plazo contractual es una cuestión que tiene implicaciones importantes para los proyectos hídricos y de saneamiento, es algo a lo que ECHO se enfrentan también en otros sectores. Una manera drástica de solucionar el problema sería que ECHO se limitase a financiar proyectos en situaciones que sólo se puedan describir como *emergencias graves*. Sin embargo, actuar de esta manera sería, en muchos sentidos, ir contra la política de ECHO sobre «crisis olvidadas» y hacer caso omiso de un elemento importante del mandato legal de ECHO. Si ECHO impusiera tal limitación, se vería también forzada a retirarse de una cantidad enorme de situaciones crónicas y de posemergencia, y sus programas se reducirían enormemente.

73. Otra solución sería restringir los tipos de proyectos hídricos y de saneamiento que pueden optar a la financiación de ECHO. Esto es algo que de hecho ECHO practica *ad hoc*, cuando un tipo específico de actividad, como por ejemplo la formación de técnicos hídricos, no se acepta en una propuesta de financiación porque se considera «algo que ECHO no financia». Sin embargo, cada situación requiere una solución distinta, a medida, determinada de acuerdo con sus méritos propios. La restricción del abanico de intervenciones posibles, o del tipo de actividades, iría contra las estrategias de ECHO basadas en las necesidades y adaptadas al contexto específico, según la cual una situación o necesidad concreta no se toma en consideración porque ECHO «no financia» el tipo de respuesta que se requiere, incluso si, de conformidad con la evaluación local, se considera la más adecuada.

5. Diseño y selección de las intervenciones relacionadas con el agua y el saneamiento

5.1 Gama de las intervenciones relacionadas con el agua, el saneamiento y la higiene posibles

74. El mandato de ECHO cubre un amplio abanico de intervenciones humanitarias posibles, incluida ayuda de emergencia y asistencia a gente afectada por emergencias graves y crisis de larga duración. El mandato ofrece también una considerable flexibilidad respecto a los enfoques posibles, que van de «preparación ante el riesgo de desastres naturales», «operaciones de emergencias», «trabajos de rehabilitación y de reconstrucción a corto plazo» hasta tener en cuenta «siempre que sea posible los objetivos de desarrollo a largo plazo»⁶⁸.

75. El abanico y variedad de las respuestas posibles contempladas en el mandato legal de ECHO confirma la idea de que se requieren **distintos enfoques** para dar respuestas en situaciones distintas; por ejemplo, no todo el mundo necesita lo mismo, lo cual es especialmente pertinente en el sector del agua y el saneamiento. Implementar un proyecto en una emergencia grave, por ejemplo, exige un enfoque completamente diferente al utilizado en una situación de sequía pertinaz,

Cuadro 4 – Ejemplos que ilustran la gama de las intervenciones relacionadas con el agua, el saneamiento y la higiene financiadas por ECHO

Agua – transporte de agua, tratamiento de agua, perforaciones en terrenos, rehabilitación de perforaciones en el terreno, limpieza de pozos, facilitar bombas manuales, generadores y bombas de electricidad, facilitar combustible y bombas, instalar sistemas de distribución de agua corriente, excavar pozos a mano, protección de manantiales, distribuir pastillas potabilizadoras, formación a los comités de gestión del agua, facilitar piezas de recambio, cartografiar puntos de agua, facilitar abrevaderos para el ganado o cisternas para el agua en los hogares.

Saneamiento – construcción de letrinas en los hogares, construcción de letrinas en las comunidades (lugares públicos, escuelas, centro médicos, etc.), cavar pozos, construcción de losas de letrina, formación para artesanos locales, vaciado de letrinas, distribución de cubos, recogida de basuras, medidas de control de mosquitos y moscas, construcción de duchas, cavar alcantarillado.

⁶⁸ Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo
COMISIÓN EUROPEA REVISIÓN

o en una situación de recuperación tras un conflicto. Estas diferencias son de aplicación en el *enfoque*, a pesar de que la infraestructura física que se proporciona puede ser la misma en todos los casos (por ejemplo, una perforación en el terreno o un vertedero de eliminación de residuos público).

76. Todo ello, sin embargo, plantea cuestiones con respecto a la coherencia del enfoque en situaciones distintas, así como a la selección de las intervenciones. Idealmente, ECHO y sus socios deberían tener una lista en la que se establece el orden de prioridad de las intervenciones específicas que corresponden a distintos escenarios y, hasta cierto punto, permite predeterminar la respuesta probable. Esta lista por orden de prioridad podría también ayudar a aclarar qué tipos de intervención en materia de agua y saneamiento es más adecuada, además de servir de orientación a los socios sobre la elegibilidad de una actividad, en una situación determinada, para financiación de ECHO.

77. En la práctica, sin embargo, no se puede elaborar tal lista. La idoneidad de una intervención en materia de agua y saneamiento depende de muchos factores – técnicos, sociales y económicos, así como de la especificidad de la propia situación de emergencia – y las diferencias en una variable puede cambiar la idoneidad de una respuesta concreta. La elección de una intervención de abastecimiento de agua puede verse afectada, entre otras cosas, por el tipo y la disponibilidad del agua (nivel del agua subterránea, pautas de precipitación, calidad de las aguas superficiales, etc.), las tecnologías aceptables localmente, las posibilidades de contratación, la densidad de población, las cuestiones de seguridad y la capacidad social, económica e institucional existentes.

78. La gama de intervenciones es tan amplia como los escenarios posibles (véase el cuadro 4). Por lo tanto, no es práctico contar con una lista estándar determinada de antemano para una situación dada. Sin embargo, lo que es posible es determinar algunas intervenciones y *enfoques comunes* que van más asociados a un tipo de emergencia concreto que a otro, y que se pueden clasificar para contribuir al diseño de las intervenciones (véase la sección 6).

5.2 Selección de una intervención específica

79. En una decisión determinada, la elección del tipo de intervención a elegir puede ser limitada u obvia, mientras que en algunas situaciones puede haber muchas opciones posibles. Es obvio que hacer la mejor elección influirá significativamente en la calidad y eficacia de la respuesta. Decidir respecto a la intervención más adecuada en materia de agua y saneamiento implica muchos de los mismos criterios que se aplican cuando ECHO decide si va intervenir en una situación de crisis en general⁶⁹. Antes de cualquier intervención se debe realizar una evaluación de las necesidades, aunque el tener que actuar con rapidez puede incidir en cómo debe ser la evaluación de exhaustiva en la fase inicial de las crisis agudas. La evaluación de las necesidades debe incluir las necesidades locales específicas, *pero no limitarse a ellas*, y los puntos débiles de la población afectada (incluidos datos desglosados por sexo); los recursos locales disponibles (incluidos naturales, financieros, sociales, etc.); los niveles de los servicios antes del acontecimiento, y otras cuestiones que pueden tener repercusiones sobre el tipo de intervención (por ejemplo, cuestiones ambientales, tensiones dentro de la comunidad, etc.).

80. La *consulta* con la comunidad local es un componente crítico de las necesidades de evaluación a fin de garantizar una prestación de servicios aceptable y adecuada. Se obtendrán así respuestas mejor orientadas y se aumentará el potencial de participación y de apropiación en las últimas fases de la ayuda de emergencia y la transición al desarrollo. Una evaluación

⁶⁹ Véase la revisión de la DG ECHO de los aspectos transversales de las estrategias de entrada y de salida.

concienzada de las necesidades facilitará información básica esencial para poder calibrar los resultados después de la intervención.

81. Por último, las decisiones relativas a intervenciones específicas también requieren la opinión de profesionales con experiencia. Por ejemplo, la elección de la tecnología más adecuada o evitar construir puntos de agua innecesarios cuando la rehabilitación de los existentes puede ser una solución suficiente y más rentable son cuestiones que revisten una importancia fundamental. La utilización de directrices específicas del sector es importante para completar o apoyar la opinión de los expertos (o en casos excepcionales sustituirla). En el sector del agua y el saneamiento existen directrices técnicas excelentes⁷⁰. Siempre que se utilicen como herramientas y no se apliquen con demasiada rigidez, pueden ser preciosas para ayudar a los trabajadores humanitarios a llevar a cabo una reflexión sobre las cuestiones pertinentes y a evaluar las distintas opciones. Las *Directrices modelo*, que se basan en material técnico ya disponible en el sector, se han desarrollado específicamente para indicar la manera en que ECHO pretende que sus socios implementen los proyectos hídricos y de saneamiento.

5.3 Razones para realizar proyectos humanitarios hídricos y de saneamiento sostenibles

82. En parte debido a una política consciente de apoyar las crisis olvidadas, que tienen tendencia a ser prolongadas por naturaleza, y en parte por defecto, ECHO se encuentra envuelta cada vez en más situaciones en las que resulta insuficiente e inadecuado centrarse *sólo* en las necesidades inmediatas en materia de agua y saneamiento, y en las que es necesario que las intervenciones generen beneficios más allá de la realización del proyecto. En algunas situaciones ECHO es posible que prefiera traspasar la responsabilidad a otros donantes, pero las posibilidades de poder hacerlo son a menudo escasas. Por consiguiente, la cuestión es cómo puede ECHO asegurar que los organismos asociados implementen los proyectos hídricos y de saneamiento de la manera más eficaz posible, en plazos de tiempo concretos, teniendo en cuenta todos los demás problemas logísticos y de seguridad asociados a estas circunstancias normalmente difíciles.

83. La manera más razonable de seguir adelante es que ECHO anime a sus socios y les de facilidades para utilizar enfoques de desarrollo *adaptados*, con objeto de mejorar la sostenibilidad y por consiguiente el impacto de las intervenciones en materia de agua y saneamiento. De esta manera, ECHO promoverá enfoques *operativos* mucho más efectivos respecto a la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo, algo fundamental en ausencia de alternativas realistas de financiación de la transición. No obstante, para que estos enfoques tengan éxito, no pueden ser simples «añadidos», sino que se deben incorporar desde el comienzo del ciclo de los proyectos.

84. Este planteamiento puede ser considerado como un cambio radical de la manera en que funciona ECHO y exponerle a críticas de que opera fuera de su mandato y de que financia intervenciones que «no son de emergencia». Sin embargo, lo que sucede con frecuencia es que los enfoques más adecuados, específicos para el contexto de respuesta a una emergencia, tendrán *características similares* a las del enfoque vinculado al desarrollo. Sencillamente, ECHO aprovecha su amplio mandato para financiar una gran variedad de proyectos hídricos y de saneamiento, algunos de los cuales utilizan enfoques que coinciden con los enfoques de desarrollo o se adaptan a ellos. Al aplicar distintos enfoques en situaciones diferentes, en la mayoría de los casos ECHO está siendo fiel a sus principios de adecuación a las necesidades y adaptación al contexto específico y se ciñe a su mandato.

⁷⁰ Véase la lista de las instituciones clave proveedoras de recursos del anexo 2 de las *Directrices modelo*.

85. Además, muchos proyectos financiados por ECHO ya incluyen enfoques tales como incremento de capacidad, formación para las comunidades, creación de comités para la gestión del agua, enlace con el gobierno local, todos ellos encaminados a mejorar la sostenibilidad. Fuera de ECHO cada vez hay más ejemplos de iniciativas dirigidas a integrar herramientas y enfoques en materia de agua y saneamiento propias del desarrollo y las tradicionalmente humanitarias⁷¹.

86. En la actualidad se dispone de pruebas que sugieren que la duración, o sostenibilidad, de la infraestructura física está estrechamente asociada a la calidad de aspectos de los programas informáticos (por ejemplo, capacidad de gestión, financiación, operación y mantenimiento (OyM), mecanismos exteriores de apoyo, etc.)⁷². Los recursos adicionales necesarios para tratar tales cuestiones informáticas con frecuencia representan una fracción insignificante del coste del «hardware» del agua y el saneamiento, si se tiene en cuenta el valor potencial de los beneficios que pueden aportar a los usuarios finales del proyecto, que gracias a ellos pueden durar muchos más años. También existe un solapamiento considerable entre el tratamiento de cuestiones relacionadas con la sostenibilidad y el tratamiento de las cuestiones transversales de ECHO. Por ejemplo, una mayor intervención de las mujeres y las consultas con ellas son objetivos importantes por sí mismos, pero también pueden mejorar la sostenibilidad de los proyectos, lo cual a su vez puede tener repercusiones sobre el nivel de autosuficiencia logrado tras una crisis.

87. Tal vez más importante aún, en muchas situaciones crónicas un proyecto a corto plazo, centrado sólo en las necesidades inmediatas, puede fácilmente ser perjudicial para la población local a largo plazo. En algunos casos, las intervenciones a corto plazo pueden incluso socavar la capacidad interna de hacer frente a una situación, empeorar las condiciones ambientales o ser causa de conflicto, exacerbando los efectos de la crisis de corta duración.

88. Por último, el tratamiento de las necesidades inmediatas sin tener debidamente en cuenta el contexto a más largo plazo, en determinadas situaciones puede dificultar enormemente el compromiso de las organizaciones de desarrollo una vez que las condiciones han mejorado. Este tipo de enfoque se pueden implementar en el ciclo de los proyectos de un año, y no debería desmerecer la capacidad global de ECHO para responder con rapidez a emergencias más graves en otras regiones o países. Como ha señalado una de las ONG que tiene más experiencia como proveedor de ECHO en materia de agua y saneamiento «*sería irresponsable implementar sistemas e ignorar que tales sistemas deben mejorar la calidad de vida de la gente más allá del período de crisis*»⁷³. Incluso con un período de tiempo limitado a un año, se pueden sentar los cimientos de proyectos duraderos, basados en evaluaciones cabales, participación y un diseño cuidadoso de las intervenciones.

⁷¹ Los esfuerzos del CICR de adaptar la *Participatory Hygiene and Sanitation Transformation (PHAST) methodology to the humanitarian context* (“PHASter”) constituyen un buen ejemplo de la adaptación de un enfoque de desarrollo. El *Environmental Health Project* ha desarrollado también un enfoque integrado en materia de abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene que en situaciones de emergencia ha demostrado ser realista; véase: www.phishare.org/documents/EnvironmentalHealthProject/2113/

⁷² Harvey, P. y Reed, B. *Rural Water Supply in Africa: Building Blocks for Handpump Sustainability*, WEDC, 2004; Lockwood H., «*Institutional Support Mechanisms for Community-managed Rural Water Supply and Sanitation Systems in Latin America*». EHP Informe estratégico nº 6. *Environmental Health Project*, enero de 2001; Schouten, T. y Moriarty P. *Community Water, Community Management: From System to Service in Rural Areas* IRC International Water and Sanitation Centre; ITDG Publications, 2003.

⁷³ *Sustainable Water Supply and Community Management in Emergencies*: Proyecto de un documento de información, Oxfam 2005.

6. Clasificación de las intervenciones de emergencia en materia de agua y saneamiento

89. Aunque puede que no sea posible, ni tan siquiera aconsejable, limitar las posibles intervenciones a situaciones de emergencia distintas, existen *características comunes* que pueden ser útiles en la clasificación de las intervenciones y enfoques en materia de agua y saneamiento. Entre los factores más importantes que influyen en los enfoques de prestación de servicios figuran los siguientes:

- La **naturaleza de las crisis** – si se trata de una emergencia **grave**, un recrudecimiento recurrente o una situación **crónica** – incidirá en la **rapidez** de la respuesta y la **permanencia** de la infraestructura necesaria.
- Las distintas **causas de una crisis** pueden afectar a una población de formas muy diferentes. Por ejemplo, las inundaciones pueden causar la contaminación del agua corriente o bien daños físicos a las infraestructuras, mientras que las sequías normalmente reducen, o impiden complemente, el acceso al agua corriente⁷⁴.
- El **nivel de desplazamiento** de la población afectada, así como la duración probable del desplazamiento (incluso aunque ésta se desconozca) incidirán también en la permanencia de la infraestructura necesaria.
- El **entorno** puede ser un rasgo característico importante; en las intervenciones en **zonas rurales**, la tendencia es que haya sistemas de agua de menor escala y más descentralizados que en **centros urbanos**, donde la densidad de población es mucho mayor y existen sistemas de gestión centralizada.
- La **dinámica** de una situación puede asimismo ser determinante del tipo de intervención. Las emergencias no son estáticas, por lo que con frecuencia pasan de una **fase de la crisis** a otra; las emergencias graves se estabilizan o se convierten en situaciones crónicas antes de resolverse, y muchas situaciones crónicas sufren un recrudecimiento localizado que puede exigir una respuesta inmediata.

90. No existe un marco teórico que pueda reflejar todas las situaciones posibles, pero teniendo en cuenta los factores mencionados, ECHO considera que la manera más útil y práctica de clasificar las intervenciones en materia de agua y saneamiento es establecer **categorías en las que se utilicen enfoques similares**. En este sentido, existen dos categorías generales de situaciones humanitarias, a saber:

- **EMERGENCIAS GRAVES**, y
- **EMERGENCIAS CRÓNICAS o PROLONGADAS**.

91. Estas dos categorías, que son también las dos categorías principales recogidas en el mandato de ECHO, se pueden dividir en otras tres **subcategorías**, según la naturaleza o la causa de la crisis:

- Catástrofes naturales; (tanto situaciones provocadas con rapidez, como inundaciones súbitas, tsunamis y terremotos, así como situaciones que aparecen con lentitud como las sequías)
- Catástrofes causadas por el hombre o por conflictos, y

⁷⁴ OMS, *Environmental Health in Emergencies and Disasters: A Practical Guide*, 2002

- Catástrofes a consecuencia de los desplazamientos de población.

92. Hay que señalar que ninguna de estas categorías se excluyen mutuamente, y está claro que existe un solapamiento entre ellas; a medida que las crisis evolucionan o ceden, pueden pasar de una categoría a otra. ECHO considera que deben tenerse especialmente en cuenta dos situaciones adicionales: una es la **fase posterior a una emergencia grave** que naturalmente tiene relación con las emergencias graves y en la que las soluciones a corto plazo no son a menudo suficientes para tratar las necesidades de las poblaciones afectadas (esta fase también se denomina a veces la fase de *recuperación y rehabilitación*). La segunda se da en situaciones que garantizan actividades de **emergencia o preparación ante los riesgos de catástrofes**, que están más relacionadas con desastres naturales repetidos.

93. Los objetivos principales y las cuestiones clave de cada una de las categorías principales figuran en el anexo 2. En la **Directrices modelo** figuran más detalladamente las intervenciones en materia de agua, saneamiento e higiene que probablemente se tengan en cuenta en este marco.

7. Conclusiones

- C.1 En situaciones de emergencia el acceso al agua, el saneamiento de calidad y las prácticas de higiene idóneas revisten una importancia fundamental para la salud pública, en especial la de los niños. Las intervenciones en materia de agua y saneamiento son multiplicadores importantes de la ayuda humanitaria, que allanan el camino para poder dar una respuesta más eficaz a otras necesidades humanitarias, como el alojamiento y la nutrición. ECHO desempeña un papel extremadamente importante en la financiación de intervenciones de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, tanto en emergencias graves como en situaciones crónicas.
- C.2 La combinación de intervenciones de saneamiento e higiene con el abastecimiento de agua puede lograr que el impacto en la salud de la población sea mucho mayor que si estas intervenciones se llevan a cabo en aislamiento. Una de las maneras más eficaces de contener las vías de transmisión, reducir el riesgo de brotes y reducir los índices de morbilidad y mortalidad infantiles es centrarse en unos pocos *comportamientos de alto riesgo*.
- C.3 La participación de la población afectada, incluido en casos de emergencias graves, es un factor importante para determinar la calidad general y la adecuación de los servicios prestados en materia de agua y saneamiento. Los resultados de las respuestas que se centran principalmente en soluciones tecnológicas, sin tomar en consideración las prioridades y las preferencias locales, son con frecuencia poco satisfactorios.
- C.4 En el sector del agua y el saneamiento no existen soluciones estándar; cada intervención debe ser adaptada de conformidad con la naturaleza de la crisis y el contexto local. Aunque las directrices pueden apoyar el proceso de decisión, el juicio y la experiencia de los profesionales son insustituibles.
- C.5 No obstante, las características de las respuestas en materia de agua, saneamiento e higiene en general pueden clasificarse en dos categorías principales: **emergencias graves** y **situaciones crónicas**. Existen compromisos, en cada categoría de enfoques general, entre la calidad del servicio, el número de personas al que se presta, la rapidez de la respuesta y los costes.

- C.6 La sostenibilidad de los servicios hídricos y de saneamiento no es el primer objetivo de ECHO. Sin embargo, en muchas situaciones de emergencia post-grave y crónicas, ECHO tiene el deber de encontrar la manera de asegurar que la infraestructura dure el mayor tiempo posible, y que más adelante no tenga repercusiones negativas en los esfuerzos de desarrollo. Es posible que ello implique aceptar mayores costes en intervenciones de mayor calidad, contribuyendo así a mejorar la sostenibilidad.
- C.7 Los proyectos hídricos y de saneamiento que toman en consideración las cuestiones a largo plazo en *las fases iniciales* de una intervención pueden facilitar la transición a la rehabilitación y el desarrollo; los proyectos de ayuda de emergencia que no contemplan intervenciones a más largo plazo, con frecuencia minan esta transición y tienen repercusiones negativas en la capacidad local de hacer frente a la situación.
- C.8 La comunidad internacional de la ayuda humanitaria acepta ampliamente, y en menor medida aplica, los índices Sphere como *las* normas de referencia de las cuestiones hídricas y de saneamiento en emergencias. La aplicación de Sphere en la práctica sigue adoleciendo de falta de claridad.
- C.9 Los proyectos que integran con éxito las prioridades estratégicas de ECHO y tratan la totalidad de las cuestiones transversales requieren mayores recursos para su implementación y mayores niveles de competencia y experiencia del personal y los gestores.
- C.10 La información relativa a los costes unitarios puede ser útil como herramienta de aplicación local y como directriz, pero puede ser engañosa si no se mantiene actualizada o se utiliza fuera de la región para la que fue diseñada. El establecimiento y mantenimiento de una base de datos de costes unitarios es relativamente costoso.
- C.11 Además de la ayuda concedida por ECHO para emergencias crónicas, la mayoría de los instrumentos de financiación CE no responden ni son adecuados a las necesidades de la VARD. Los socios de ECHO no tienen muchas oportunidades de obtener financiación de otros donantes, en especial cuando para «crisis olvidadas». Estas deficiencias de financiación pueden poner en peligro los esfuerzos a la hora de vincular ayuda de urgencia y el desarrollo en los programas hídricos y de saneamiento.
- C.12 Calibrar la preparación ante los riesgos de catástrofes en materia hídrica, de saneamiento y de higiene puede ser una inversión rentable para atenuar el impacto de futuras catástrofes. Sin embargo, los mecanismos generales de financiación de ECHO no son apropiados para la preparación efectiva ante los riesgos de catástrofes, en particular en zonas propensas a la sequía.

8. Recomendaciones

- R.1 En el contexto de su enfoque basado en las necesidades, ECHO continuará dando prioridad a la financiación de intervenciones tendentes a prestar agua, saneamiento e higiene de calidad, en emergencias tanto graves como crónicas.
- R.2 ECHO considera que los proyectos de suministro hídrico normalmente deben integrarse en las intervenciones de fomento del saneamiento y la higiene, se completen o no dentro del mismo proyecto. En su caso, se concederá prioridad esencial, y medios de financiación acordes, a los aspectos «informáticos» de los proyectos financiados por ECHO, en particular de los programas destinados a promover la higiene. Las intervenciones de fomento de la higiene y el saneamiento financiadas por ECHO

conceden una prioridad esencial a los riesgos evaluados localmente, teniendo en cuenta los tres comportamientos en materia de higiene con mayor impacto en la salud: i) lavarse las manos en momentos críticos, ii) la eliminación segura de las heces humanas, y iii) la recogida y el almacenamiento de agua seguras.

- R.3 ECHO considera que, además de seleccionar tecnologías y diseños adecuados, las intervenciones de respuesta a emergencias deben responder a enfoques centrados en las personas. Para que ECHO financie un proyecto hídrico y de saneamiento, son imperativos la participación y el input de la población afectada, especialmente de las mujeres y los niños, aunque ECHO reconoce que el nivel de participación variará dependiendo del tipo de emergencia y el contexto específico..
- R.4 ECHO considera que el diseño de cada respuesta en materia de agua y saneamiento se debe fundar en datos recopilados localmente y en información cualitativa sobre las necesidades, prioridades y capacidades locales de la población afectada; siempre que sea posible, esta información debe estar desglosada por sexos.
- R.5 En general, en las **emergencias graves** ECHO concede prioridad a la rapidez y la calidad de la respuesta; en muchos casos serán necesarias instalaciones temporales y los costes pueden ser mayores. En **situaciones crónicas** ECHO concede prioridad al rendimiento y la calidad de la respuesta, y busca soluciones más duraderas, basadas en mayores niveles de participación, para sentar las bases de los esfuerzos de desarrollo a largo plazo.
- R.6 ECHO reconoce que los enfoques que requiere una situación de emergencia post-grave o crónica son distintos a los de las emergencias graves. En los dos primeros casos, ECHO prefiere que los socios adapten los enfoques dirigidos al desarrollo para encajarlos en el ciclo de los proyectos de un año, con objeto de incluir la sostenibilidad y los vínculos con los esfuerzos de desarrollo.
- R.7 Siempre que es posible, las intervenciones en materia de agua y saneamiento financiadas por ECHO concederán una importancia fundamental al tratamiento de las cuestiones a largo plazo, incluidas las relativas a la capacidad de gestión, la financiación de los costes operativos y de mantenimiento, las normas locales y las conexiones con los mecanismos de apoyo exterior.
- R.8 ECHO suscribe plenamente los niveles Sphere por principio y los considera los parámetros reconocidos globalmente. Sin embargo, ECHO cree que en la práctica siempre deben aplicarse con flexibilidad, y que los socios deben tomar en consideración el contexto y las normas locales. Un proyecto financiado por ECHO *no es obligatorio* que cumpla estos niveles, puesto que en determinadas situaciones es imposible. En tales casos, ECHO espera que los indicadores del proyecto se adapten de acuerdo con el contexto local, las necesidades humanitarias y el coste del logro de servicios de determinado nivel.
- R.9 ECHO concede una importancia fundamental a la competencia y las capacidades del personal asociado en la implementación de los proyectos y espera que sus socios mejoren continuamente los conocimientos técnicos y, en particular, la capacidad de retener al personal. ECHO podrá participar en algunos costes de inversión del desarrollo de una red de profesionales del sector que cuenten con experiencia en cuestiones hídricas y de saneamiento en emergencias, con apoyo técnico sectorial a través de sus oficinas regionales y financiación de iniciativas de formación siempre que sea adecuado y posible.

- R.10 ECHO considera que los datos sobre costes unitarios deben utilizarse con precaución. Los importes correspondientes a los costes por beneficiario deben usarse solamente de manera flexible y como un indicador relativo, para comparar costes de proyectos similares a lo largo del tiempo, o para comparar los costes de proyectos similares implementados por distintos organismos en el mismo entorno operativo y geográfico.
- R.11 ECHO se esforzará para trabajar más estrechamente con otras Direcciones Generales y desarrollar instrumentos de financiación prácticos, apropiados e institucionalizados con objeto de que sus socios puedan poner en práctica las políticas de vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo. ECHO considera la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo un proceso continuo, y respalda el *enfoque operativo* tratando, en la medida de lo posible, de conseguir mayores niveles de autosuficiencia tras las intervenciones de los proyectos.
- R.12 ECHO continúa dando prioridad a la financiación de intervenciones específicas al sector de *preparación ante los riesgos de catástrofe* en materia hídrica, de saneamiento y fomento de la higiene. ECHO cree firmemente que, en la medida de lo posible, las *medidas de reducción del riesgo* deben incorporarse en todas las fases de la respuesta para proteger mejor la infraestructura física.

Anexo 1: Normas e indicadores

Introducción

Las Naciones Unidas, la Cruz Roja y las principales ONG han establecido parámetros, indicadores y directrices de mejores prácticas para las actividades en materia de agua y saneamiento. Este anexo tiene por objeto analizar las normas que existen y determinar su idoneidad y pertinencia para su posible uso por ECHO, teniendo en cuenta los enfoques basados en la necesidades y el contexto que constituyen la base de su mandato. También tiene por objeto aclarar la terminología y las ideas relativas al uso apropiado y efectivo de las normas y los indicadores en materia de agua, saneamiento y fomento de la higiene.

Terminología

Históricamente, la palabra inglesa norma (*standard*) tiene dos orígenes distintos y todavía existe una ambigüedad considerable respecto a la comprensión del concepto. Su origen científico ha llevado a la conclusión de que se trata de una unidad de medida. Por ejemplo, la corriente eléctrica doméstica en Europa tiene 220 volts, y en todas las casas se puede medir cuantitativamente si la electricidad alcanza esta norma. A su vez, el debate sobre salud pública en Europa con frecuencia gira en torno a normas, aunque en este caso nos referimos a su vez a cuestiones como si los pacientes reciben atención y respeto, y a medidas cuantitativas como tiempos de espera. En el debate actual sobre tareas humanitarias se utiliza la palabra «normas», aunque «parámetros» probablemente exprese con mayor exactitud el sentido de estas discusiones.

Asimismo, existe una diferencia entre «normas» y «normalización». Normalización significa que se utiliza la misma plantilla en todos los contextos. La infraestructura y los equipos hídricos y de saneamiento normalmente están «normalizados» por lo que se refiere a determinadas medidas técnicas, como los diámetros de las tuberías. En algunos casos, la normalización tiene ventajas tales como permitir que las tuberías fabricadas por fabricantes distintos o en lugares distintos puedan utilizarse en el mismo sistema hídrico. Sin embargo, en otros casos la normalización no es adecuada. Por ejemplo, distintas personas necesitan beber cantidades de agua distintas durante el día, dependiendo de la fisiología, las actividades y el clima. Sería imprudente tratar de normalizar la cantidad que necesita todo el mundo. Como todos los contextos de las catástrofes son distintos, es asimismo inadecuado tratar de normalizar los proyectos de asistencia humanitaria.

ECHO entiende que las normas son herramientas para el trabajo humanitario que deben aplicarse con flexibilidad dependiendo del contexto. La guía, por consiguiente, promoverá el entendimiento de las normas como puntos de referencia flexibles en vez de medidas rígidas y prescriptivas; la guía no promoverá la normalización.

Características de los indicadores

Los indicadores son indicios o señales que se utilizan para poner de manifiesto una dirección, o describen y calibran los progresos hacia una meta. En el contexto de las normas, los indicadores se utilizan a menudo para calibrar si se ha alcanzado o no una norma. Los indicadores pueden ser cuantitativos o cuantitativos. Los indicadores cualitativos son más subjetivos y descriptivos, mientras que los indicadores cuantitativos se pueden calibrar con mayor precisión. Los indicadores también se pueden utilizar para ilustrar un proceso o los resultados de un proceso. Por ejemplo, los indicadores sobre la amplitud de la participación de los beneficiarios en las actividades de saneamiento calibran aspectos del proceso, mientras que los indicadores sobre el número de letrinas construidas calibran los resultados de ese proceso. Se señala que en este contexto la amplitud de la participación de los beneficiarios será con bastante probabilidad una descripción cualitativa, mientras que el número de letrinas será

cuantitativa. Otros indicadores podrán describir además los aspectos cualitativos de las letrinas, como la resistencia de los materiales de construcción, el emplazamiento, la facilidad de uso, e incluso cuestiones relativas a la sostenibilidad como el impacto ambiental o su apropiación por los hogares.

Los indicadores, por consiguiente, se utilizan a varios niveles para poder controlar o evaluar los progresos realizados para lograr una meta. Estos niveles corresponden a la «jerarquía de resultados» de cualquier proyecto humanitario. Los indicadores de input se utilizan para ilustrar el modo en que se proporcionan los recursos para un proyecto. Los indicadores de actividad describen el trabajo implementado y el proceso utilizado. Los indicadores de output describen los resultados inmediatos de esas actividades. Los indicadores de resultados y de impacto describen los resultados que se logran a largo plazo una vez que las realizaciones de la intervención están completos.

Características de las normas

Sin duda existen distintas maneras de interpretar el significado de normas e indicadores. Además, existen series de normas distintas, pertinentes en contextos concretos. El campo de validez de una serie de normas describirá la gama de los contextos para los que se han diseñado esas normas. Es posible que los campos se solapen y que a un contexto concreto le sea aplicable más de una serie de normas.

Normas nacionales:

Casi todos los países tendrán normas nacionales a las que hay que remitirse cuando se diseñan intervenciones en materia de agua y saneamiento. Tales normas nacionales serán fundamentales cuando se suministra asistencia a asentamientos permanentes o en zonas urbanas, y menos importante cuando se suministra asistencia a asentamientos temporales. La sostenibilidad de las intervenciones en materia de agua y saneamiento aumentará si se ajustan las normas nacionales. Muchas normas nacionales incluirán especificaciones técnicas cuantitativas precisas, debido en gran parte a que las autoridades nacionales tienen mayor capacidad de ser más específicas en su contexto concreto.

Normas de los organismos especializados de las Naciones Unidas:

Los organismos especializados de las Naciones Unidas como el ACNUR, el PMA o la OMS tienen políticas y procedimientos que pueden considerarse normas, aunque solo unos pocos han adoptado el lenguaje y la terminología de las normas. Muchos han creado indicadores normalizados. Por definición, las políticas y procedimientos de los organismos de las NU se establecen tras un largo proceso de consulta con los gobiernos nacionales, y su validez está en función del mandato del organismo. Por ejemplo, se pueden obtener normas relativas a agua y saneamiento del ACNUR, el PMA o la OPS. Todos ellos han elaborado normas que son específicas para su mandato: el ACNUR ha elaborado normas para situaciones relacionadas con los refugiados y la OMC normas que pueden adoptar los Ministerios de Sanidad nacionales.

Normas no relacionadas con las emergencias:

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU) están recogidos en la Declaración del Milenio, firmada en 2000 por 189 países, que «comprometen a la comunidad internacional a una visión más amplia del desarrollo, una que promueva vigorosamente el desarrollo humano como la clave para sostener el progreso social y económico en todos los países y reconoce la importancia de crear una asociación mundial para el desarrollo. Los objetivos han sido generalmente aceptados como el marco para medir el progreso del desarrollo»⁷⁵. Existen ocho objetivos, cada uno de los cuales contiene varias metas, (hay 18 metas en total), y una serie de

⁷⁵ www.worldbank.org

indicadores para cada meta (hay casi 50 indicadores), incluidos los relativos al agua y el saneamiento.

Normas del sector humanitario:

ECHO es un donante de financiación de iniciativas diseñadas para mejorar la calidad y la responsabilidad en el sector humanitario. Una de ellas es el Proyecto de Carta Humanitaria y Niveles Mínimos de Respuesta Humanitaria en caso de Catástrofe (disponible en: www.sphereproject.org), que data de 1997. Está dirigida por un Consejo de administración (del que forman parte la Cruz Roja, la Media Luna Roja y redes de las ONG internacionales más importantes) y financiada por más de doce donantes bilaterales, incluida ECHO; una Secretaría pequeña impulsó un proceso plurianual para desarrollar los Niveles Sphere. La parte relativa a los cuatro sectores de subsistencia principales (alimentos, agua, alojamiento y sanidad) del manual Sphere, del que se ha publicado la tercera edición, fue redactada por comités de expertos técnicos. Se ha llevado a cabo una importante revisión inter pares de las normas, con la participación en el proceso de consulta de miles de trabajadores humanitarios de más de 400 organizaciones (incluida ECHO) y 80 países que lograron a un amplio consenso.

Otra iniciativa de ECHO es Quality COMPAS (disponible en www.urd.org), que no es una serie de normas sino un conjunto de preguntas para guiar la autorreflexión sobre un proyecto humanitario. Desarrollado por la ONG Groupe URD, el método está estructurado en torno a un sistema de referencia de garantía de la calidad denominado «Rosa de los vientos» que incluye doce criterios «centrados en las poblaciones afectadas por la crisis y en su entorno». Para la gestión del proyecto, estos doce criterios de calidad han sido subdivididos en preguntas clave para ayudar a los agentes humanitarios y sus organismos a reflexionar sobre los puntos críticos del ciclo del proyecto.

Comparación de series de normas distintas:

No se ha estudiado bien la aplicación de normas de emergencia en situaciones que no son de emergencia (ni tampoco en el caso inverso). Las diferencias entre los niveles Sphere y las políticas o normas correspondientes de las Naciones Unidas no son importantes. En realidad, para justificar los niveles, Sphere ha utilizado el razonamiento de la OMS. En pocas ocasiones difieren las normas de la ONU de las de Sphere y en las raras ocasiones en que difieren, está plenamente justificado. Por ejemplo, el indicador del ACNUR para los puntos de agua es 250 m de distancia del poblado (mientras que el indicador clave de Sphere es 500 m), debido a que los alrededores de la mayoría de los campos de refugiados están congestionados y esta norma es más adecuada a su contexto operativo típico.

Quality COMPAS se puede utilizar en combinación con los niveles mínimos de Sphere y, de hecho, muchos de los criterios son iguales. Ambos sistemas utilizan series de preguntas que guían la reflexión de los organismos, pero los niveles mínimos de Sphere son mucho más detallados a nivel técnico. Quality COMPAS hace más hincapié en el impacto general de un proyecto concreto, como por ejemplo prevenir y paliar las repercusiones negativas de los proyectos humanitarios, maximizar las repercusiones positivas, integrar el proyecto en su entorno de manera óptima, así como optimizar los recursos y aprender de la experiencia.

Análisis de los niveles Sphere y su pertinencia para ECHO

Los socios de ECHO estarán necesariamente familiarizados con el Proyecto de Carta Humanitaria y Niveles Mínimos de Respuesta Humanitaria en caso de Catástrofe, y apoyarán activamente su uso y promulgación. Para ECHO, como organismo donante multilateral con un mandato global, es importante que los niveles Sphere se diseñaran para ser aplicables universalmente.

Las diferencias existentes entre los niveles mínimos de Sphere y los indicadores clave, sin embargo, normalmente no se comprenden y son una fuente de confusión. Por ejemplo, está muy extendida la idea de que el nivel de Sphere respecto al agua es 15 litros por persona y por día, cuando en realidad no es así. 15 litros por persona y por día es simplemente uno de los indicadores clave del nivel mínimo siguiente: «Las personas afectadas tendrán un acceso seguro a cantidades adecuadas de agua para hacer frente a las necesidades de consumo humano y uso doméstico».

Se supone que los niveles mínimos son universales – es decir, serían aplicables en un campo de refugiados de África y en una ciudad europea. La naturaleza cualitativa de los niveles hace que sean relativamente indiscutibles, aunque es preciso reconocer que su realización implica cosas muy distintas en distintas partes del mundo. Los indicadores clave son las herramientas de realización de los niveles mínimos, y ayudan a calibrar si los niveles se han alcanzado. Por consiguiente, existe una diferencia clara entre niveles e indicadores. Las notas de asesoramiento son una guía para adaptar los indicadores al contexto local.

Reconciliar un enfoque basado en las necesidades con los derechos humanos:

En su respuesta a las situaciones de crisis humanitaria ECHO trata de mantener una perspectiva sobre el terreno y un enfoque basado en las necesidades. A veces los niveles de Sphere se consideran únicamente un instrumento basado en derechos. Sin embargo el Proyecto de Carta Humanitaria de Sphere se apoya en instrumentos jurídicos internacionales y en principios humanitarios, para los que el concepto de preservar la dignidad humana es fundamental. Se trata de los mismos principios humanitarios y las mismas leyes que ECHO suscribe sin ambigüedades. No cabe duda de que el enfoque del mandato de ECHO es consecuente con la dignidad humana⁷⁶. Los niveles mínimos no se pueden considerar derechos legales como tales, pero sí se ajustan a los instrumentos legales internacionales aplicables en momentos de catástrofe.

Muchos indicadores clave se han elaborado utilizando una combinación de enfoques basados en las necesidades y de «mejores prácticas». Por ejemplo, la cantidad de agua por persona y por día se ha establecido de conformidad con la cantidad de agua necesaria para evitar los brotes de epidemias. No es una cantidad aleatoria, sino que se basa en investigación cualitativa⁷⁷. Indica que si una persona consume menos de 15 litros por día durante un tiempo, aumentarán significativamente el riesgo de epidemias y los problemas de salud pública.

Otros indicadores clave, así como el proceso común de los niveles mínimos, se prestan menos a una justificación científica, por lo que se elaboraron utilizando el enfoque de mejores prácticas, por ejemplo en el caso del proceso del nivel de participación. Los profesionales humanitarios con experiencia, de conformidad con las lecciones aprendidas por todos ellos y la experiencia acumulada, han acordado que se trata de un proceso fundamental *necesario* con objeto de facilitar ayuda de emergencia efectiva. El nivel y el indicador de participación, por consiguiente, se basa en las necesidades y es coherente con la filosofía de ECHO basada en las necesidades.

Adaptación de los niveles de Sphere en diferentes contextos:

Algunos organismos han interpretado el enfoque de Sphere en el sentido de que los niveles deben alcanzarse de inmediato y a toda costa. Un ejemplo de ello sería si un organismo se niega a asistir a un grupo de gente afectada por una catástrofe porque no va a poder cumplir el indicador clave; otro caso extremo, si un organismo cuenta con recursos suficientes sólo para la

⁷⁶ Se indica, por ejemplo, en la estrategia de ECHO para 2005, que señala la necesidad de preservar la dignidad de las poblaciones en situaciones humanitarias extremas.

⁷⁷ Véase por ejemplo *World Health Organisation, Domestic Quantity, Service, Level and Health*, 2003.

mitad del campo de refugiados y suministra 15 litros por persona y por día a la mitad de la población para poder alcanzar el indicador, en lugar de suministrar la mitad de esta cantidad a toda la población. Ejemplos como estos son contrarios a los principios humanitarios imperativos y no serían coherentes con los niveles de Sphere. Si no hay recursos suficientes, los indicadores clave deben adaptarse en consecuencia. En caso de que se adapten, hay que dar explicaciones transparentes para justificar la diferencia entre el indicador original y el adaptado, sobre la base de una evaluación de las necesidades y de los recursos disponibles.

Los niveles mínimos se pueden aplicar en situaciones graves y crónicas. En las crisis graves, el tiempo necesario para alcanzar los niveles mínimos dependerá de los recursos disponibles. Pueden pasar meses antes de lograr los niveles mínimos, dependiendo además de cómo se adapten los indicadores al contexto. La introducción del manual de Sphere indica: «El plazo de la utilización del manual depende mucho del contexto. Se necesitarán días, semanas e incluso meses para que los organismos puedan alcanzar los niveles mínimos y los indicadores especificados en un sector determinado».

En crisis crónicas obviamente se necesita más tiempo para alcanzar los niveles mínimos y las potenciales consecuencias negativas no intencionadas de la aplicación de niveles aumentan, por lo que sería aconsejable adaptar los indicadores en consecuencia. El plazo en el que se han de alcanzar los niveles también depende mucho del contexto. Puede depender también de factores ajenos al organismo ejecutivo, como restricciones de financiación o problemas de acceso.

Los niveles mínimos pueden aplicarse en asentamientos temporales, como los campamentos para desplazados internos. Es muy importante tener en cuenta a las poblaciones que los acogen, y posiblemente haya que adaptar los indicadores para evitar discrepancias fundamentales entre los habitantes de los campamentos y la población de acogida. Cuando se instalan los campamentos puede haber enfermos y personas débiles a consecuencia del desplazamiento, por lo que quizá haya que aumentar el nivel de asistencia para que recobren la salud. Aparte del estado de salud de la población de los campamentos, hay que evitar impactos negativos en la población de acogida.

Los niveles son pertinentes en caso de que los desplazados vayan a familias de acogida, pero antes de decidir cómo se han de adaptar los indicadores se requiere un análisis de las capacidades de la población de acogida.

Los niveles son pertinentes en entornos urbanos y rurales, aunque en un entorno urbano hay que hacer más hincapié de lo que exige el manual de Sphere respecto a la infraestructura y la prestación de los servicios existentes.

Los niveles son «mínimos» y se pueden sobrepasar. Esta situación puede darse en algunos países de renta intermedia o en entornos urbanos donde antes de la catástrofe o el conflicto la población recibía servicios que sobrepasaban los niveles mínimos. En tal caso, se deben adaptar los indicadores en consecuencia y, antes de adaptarlos, hay que consultar las normas nacionales.

Al igual que en situaciones crónicas, los niveles Sphere se aplican en las fases posteriores a conflictos y otras situaciones transitorias. Los criterios elegidos pueden diferir de los especificados para procesos normales y se deberán estudiar detenidamente estrategias de programación tales como el refuerzo de la capacidad y el fortalecimiento institucional. Los niveles Sphere serán más pertinentes en respuestas ante catástrofes y es posible que algunos indicadores no sean adecuados.

Para concluir, la clave para maximizar el potencial de los niveles Sphere y minimizar sus limitaciones es aplicarlos adecuadamente. Estos niveles están diseñados para ser flexibles. Deben utilizarse de conformidad con el contexto. Por consiguiente, su aplicación requiere criterio. El manual Sphere contiene notas orientativas que ayudan a adaptar los indicadores clave al contexto local y a tener en cuenta las normas nacionales. Las *Directrices modelo* de *ECHO* facilitan asimismo detalles específicos para adaptar los niveles del sector del agua y el saneamiento.

Anexo 2: Resumen de los enfoques de las intervenciones en emergencias en lo que se refiere al agua y el saneamiento

A2.1 Emergencias graves

El **objetivo principal** en las situaciones de emergencia grave es salvar y proteger las vidas durante una crisis e inmediatamente después. El enfoque debería centrarse en una respuesta rápida que, entre otras cosas, puede consistir en la construcción de instalaciones provisionales. Si bien hay que atender al coste, la oportunidad de las intervenciones es de importancia capital: generalmente, son necesarias en cuestión de días o semanas.

Intervenciones prioritarias en emergencias graves:

- **Agua** – en una emergencia grave, las intervenciones de suministro de agua deberán centrarse en la prestación de un suministro de agua *razonablemente limpia*, en cantidades *suficientes* y en el *tiempo más corto posible*. Si el suministro de agua es limitado, puede que las personas tengan que utilizar agua no tratada para la colada y para la higiene personal. También puede ser necesario racionar el agua para garantizar que se satisfacen las necesidades básicas (un mínimo de siete litros por persona y por día).

El agua deberá desinfectarse en caso necesario para garantizar que la capacidad residual de desinfección sea suficiente para alejar todo peligro de epidemia. Lo mejor es hacer la desinfección a nivel del sistema de suministro de agua, y no en el punto de utilización. Las mejoras en el suministro de agua deberán llevarse a cabo lo más rápidamente posible de manera que se pueda proporcionar un mínimo de 15 litros por persona y por día. El acceso físico a los puntos de suministro de agua deberá establecerse de tal modo que haya un reparto equitativo del suministro para todos los grupos⁷⁸.

- **Saneamiento** – el objetivo principal es la eliminación inmediata y segura de los excrementos; habrá que construir retretes o campos de defecación comunitarios provisionales, que incluyan instalaciones especializadas para lavado de manos y proteger con carácter prioritario las fuentes de agua de beber de una posible contaminación por excrementos humanos. Habrá que adoptar medidas para gestionar la eliminación de los residuos sólidos, ya sea enterrándolos o quemándolos y las medidas de control de vectores deberán orientarse a evitar la transmisión de enfermedades.
- **Promoción de la higiene** – las indicaciones sobre la higiene deberán centrarse en las intervenciones inmediatas que con mayor probabilidad puedan reducir el riesgo de brotes de epidemias, aumentando la resistencia y mitigando los efectos de la crisis en el estado de salud de la población. Durante una emergencia grave, la promoción de la higiene deberá centrarse en un número limitado de las intervenciones más importantes (por ejemplo, lavado de manos y eliminación segura de los excrementos).

Enfoques prioritarios en emergencias graves:

- La respuesta ante las emergencias graves a menudo requerirá una **infraestructura de suministro de agua y sistema sanitario provisional**, hasta que se solucione con

⁷⁸ OMS, *Environmental Health in Emergencies and Disasters: A Practical Guide.*, 2002.

instalaciones locales o aerotransportadas y levantadas inmediatamente utilizando materiales prefabricados o modulares.

- Las áreas afectadas por catástrofes naturales o conflictos repentinos suelen ser, también, zonas con una infraestructura de suministro de agua y sistema sanitario deficiente, para empezar, y las necesidades, por lo tanto, suelen ser mucho mayores de lo que los esfuerzos combinados de las agencias de ayuda pueden ofrecer. En esos casos, resulta imprescindible **orientar** cuidadosamente los recursos de agua e instalaciones sanitarias para dirigirlos a las zonas más afectadas.
- Aunque conviene siempre fomentar la **participación de los beneficiarios**, puede que haya menos oportunidades de hacer que participen plenamente las poblaciones afectadas debido al requisito de la urgencia de la respuesta.
- **Las evaluaciones** iniciales y la recogida de datos deberá proporcionar la base para prestar cualquier asistencia inmediata e identificar los ámbitos en los que deberá insistir una evaluación más detallada⁷⁹.

Consideraciones importantes en caso de emergencia grave:

- Dado que las mujeres y las muchachas pueden ser más vulnerables ante los abusos durante e inmediatamente después de un acontecimiento grave, especialmente cuando las poblaciones afectadas se ven obligadas a ocupar refugios o campamentos, las cuestiones de protección tales como la **privacidad y la seguridad** deben estudiarse cuidadosamente en cualquier intervención de agua y saneamiento (por ejemplo, las decisiones sobre la localización de las instalaciones).
- Debido a la necesidad de que las intervenciones sean rápidas, la selección o la concepción de los **medios tecnológicos** podrá diferir, o incluso superar, las normas (y reglamentaciones) reconocidas localmente.
- Del mismo modo, cuando a causa de una emergencia haya **poblaciones desplazadas**, los servicios de agua y saneamiento podrán necesitar en un principio ser de un nivel superior al de la población local de acogida para contrarrestar el riesgo aún mayor de brotes de epidemias asociado a grandes densidades de población y la movilidad de las poblaciones.
- Es importante asegurarse de que el agua de beber que se proporciona en las emergencias sea **aceptable** para los consumidores que, en caso contrario, puedan hacer uso de agua procedente de fuentes no protegidas y no tratadas. Se necesitan **contenedores** higiénicos y adecuados a las necesidades y hábitos locales para recoger y almacenar el agua que se ha de usar de para lavar, cocinar y bañarse⁸⁰.

A2.2 Fase posterior a una emergencia grave

La fase «crítica» de una emergencia grave que requiera soluciones rápidas y a veces provisionales es con frecuencia muy corta, habitualmente cuestión de semanas o incluso de días. Este periodo inicial evoluciona rápidamente hacia una fase más estable que requiere intervenciones más permanentes y duraderas. Incluso las situaciones en las que el desplazamiento de la población puede convertirse fácilmente en una situación prolongada, que

⁷⁹ Manual de Sphere.

⁸⁰ OMS, *Guidelines for Drinking Water Quality*, 3ª Edición, 2005.

requiera un nivel de atención y mantenimiento que va más allá de la prestación de servicios provisionales.

En las situaciones posteriores a una emergencia grave, tales como el periodo que siguió al devastador terremoto ocurrido en Bam en 2003, o al tsunami de Asia en 2004, muchos aspectos y enfoques de las intervenciones de agua y saneamiento tienen características comunes con las de las **situaciones crónicas**.

A2.3 Situaciones crónicas

En las situaciones crónicas, los **principales objetivos** son identificar y responder a las necesidades urgentes, evitar que el impacto de la crisis se agrave, realizar tareas de rehabilitación a corto plazo, prestar asistencia a los más afectados para que recuperen cierto grado de autosuficiencia y, por último, sentar las bases para las actividades de desarrollo.

Intervenciones prioritarias en situaciones crónicas:

- **Agua** – las intervenciones de suministro de agua deberán planificarse y concebirse para que resulten más permanentes que las que se aplican en las situaciones graves. Lo primordial será suministrar agua *salubre en cantidades suficientes* para satisfacer las necesidades de la población afectada. Cuando se limita el suministro de agua, puede resultar necesario para la gente utilizar agua no tratada para el lavado de ropa y la higiene personal. En función del contexto, la desinfección o tratamiento del agua puede hacerse mediante un sistema o en cada casa (punto de utilización). Deberá darse prioridad a las tecnologías adecuadas y asequibles que tienen requisitos de funcionamiento y mantenimiento poco elevados. La rehabilitación de la infraestructura existente deberá siempre considerarse antes de construir nuevas infraestructuras. Habrá que examinar las peticiones de agua para el suministro doméstico, especialmente del ganado local, o los utilizadores agrícolas o industriales cuando sus demandas entren en competencia.
- **Saneamiento** – los sistemas de eliminación de los excrementos deberán ser más duraderos, normalmente basados en instalaciones domésticas y adecuados a la zona local; los utilizadores deberán aportar el grueso de la contribución para la construcción. Las soluciones sanitarias deberán concebirse de manera que tengan un impacto más allá de la crisis inmediata y sirvan para evitar posteriores emergencias (por ejemplo, contribuyendo a reducir la incidencia de las enfermedades transmisibles). Para las intervenciones destinadas a las poblaciones estables, deberá estudiarse cuidadosamente la localización final y los procedimientos para la eliminación de excrementos (por ejemplo, el vaciado de las letrinas).
- **Fomento de la higiene** – Los mensajes sobre higiene deberán centrarse en el *objetivo de conseguir un cambio de hábitos a largo plazo* en zonas clave conocidas, para reducir el riesgo de transmisión de enfermedades (por ejemplo lavado de manos, eliminación de excrementos segura y manipulación y almacenamiento de agua correctos). Habrá que esforzarse por aumentar la capacidad a largo plazo para que se produzca un cambio duradero de los hábitos en todos los niveles; por ejemplo, movilización comunitaria, comercialización social, formación de trabajadores sanitarios, etc.

Enfoques prioritarios en situaciones crónicas:

- En las emergencias crónicas se debería dar mayor importancia a los proyectos que sean **adecuados, rentables** y, siempre que sea posible, sienten las bases de unas prestaciones de

servicios **sostenibles** y a largo plazo. Habrá que hacer especial hincapié en los grupos vulnerables. Los sistemas de gestión en las zonas rurales deberán estar basados en las comunidades pero también estar vinculados, siempre que sea posible, a las instituciones locales para recibir apoyo. Se deberán tener en cuenta las normas y reglamentaciones locales.

- La **participación** de la comunidad es un elemento clave en la prestación de servicios adecuados y sostenibles de suministro de agua y saneamiento; los grupos vulnerables de la comunidad deberán estar representados siempre que sea posible para que sus necesidades queden satisfechas.
- Las emergencias crónicas, entre las que se cuentan las catástrofes naturales recurrentes, tales como inundaciones anuales, ciclones o sequías prolongadas, pueden mitigarse eficazmente mediante intervenciones de **preparación ante las catástrofes** con anterioridad a las crisis (véase A 1.4 más adelante).
- Si tienen mayor oportunidad de participar, los beneficiarios pueden hacerse cargo de una parte más importante de los costes en situaciones de emergencias crónicas, lo que abre mayores posibilidades de **reparto de los costes**; siempre que sea posible, habrá que evitar las **subvenciones** a nivel doméstico (por ejemplo, para la construcción de letrinas o la adquisición de productos para lavarse las manos).

Consideraciones importantes en las situaciones crónicas:

- Las crisis debidas a la mano del hombre o inducidas por los conflictos son, potencialmente, el ejemplo más corriente de lo que financia ECHO (es decir, emergencias humanitarias complejas tales como las de la República Democrática del Congo, Sudán, Liberia, Burundi, Colombia, los Territorios Palestinos, etc.). Estas emergencias crónicas se solapan estrechamente con situaciones resultantes de deficiencias estructurales, tales como una mala gobernanza o los Estados fallidos. Las intervenciones en esta categoría son **dinámicas** y a menudo evolucionan rápidamente hacia las situaciones graves o desde ellas si, por ejemplo, se deteriora la seguridad o se produce un brote de enfermedad transmitida por las aguas.
- Muchas emergencias crónicas llevan consigo un **desplazamiento prolongado** de poblaciones durante muchos años, o incluso decenios, en campos para poblaciones internamente desplazadas o para refugiados. En tales casos, las soluciones provisionales para el agua y los servicios sanitarios no resultan adecuadas y, siempre que sea posible, las intervenciones deberán basarse en los sistemas, tecnologías y capacidades existentes, los niveles de servicio deberán ajustarse a los niveles normales que se encuentran en la localidad o la región y las **normas** técnicas deberán acatar los reglamentos nacionales.

A2.4 Preparación ante las catástrofes

Los **objetivos principales** para las intervenciones en apoyo de la preparación ante las catástrofes son mitigar los impactos de una catástrofe (recurrente) en cuanto al acceso a unos niveles adecuados de agua y saneamiento y reducir la probabilidad de que aumenten las enfermedades relacionadas con el agua y los excrementos, tanto durante como después de la propia catástrofe. Las medidas de mitigación deberán considerarse tanto como elementos de un programa de preparación ante las catástrofes como en el curso de la respuesta a una emergencia, específicamente en la fase de posemergencia.

Intervenciones prioritarias para la preparación ante las catástrofes:

La serie de intervenciones planificadas quedará determinada por la naturaleza de la probable catástrofe (por ejemplo, inundación, huracanes, sequía, etc.), pero, en términos generales, se aplican las siguientes prioridades:

- **Agua** – las intervenciones deberán centrarse en aumentar la capacidad de almacenar, tratar y distribuir de manera segura cantidades adecuadas de agua salubre durante el desarrollo de la catástrofe y después de ella. Esto podrá requerir almacenamiento y tratamiento a nivel doméstico, o la prestación de servicios comunitarios municipales de resistencia ante la catástrofe (por ejemplo, bombas de mano instaladas en plataformas elevadas protegidas contra la inundación, construcción de cámaras de recogida de agua bajo la superficie en zonas expuestas a la sequía, o suministro de productos coagulantes y desinfectantes en periodos clave del año). Otros ejemplos de medidas de mitigación incluyen la localización de componentes de sistema de suministro de agua, las labores de protección y la calidad de la construcción.
- **Saneamiento** – sistemas que permitan un almacenamiento seguro de los excrementos y/o eliminación de los mismos durante y después del acontecimiento, incluida la construcción y mantenimiento de letrinas municipales donde resulte (social y culturalmente) apropiado. Las medidas de mitigación para la infraestructura sanitaria se concentran en una localización segura de las instalaciones y el revestido o la elevación de las fosas de las letrinas.
- **Fomento de la higiene** – los mensajes sobre higiene y la creación de capacidades para sucesos recurrentes deberían centrarse en aquellas intervenciones inmediatas que tengan mayor probabilidad de reducir el riesgo de brotes epidémicos, especialmente cuando se prevé que el desplazamiento de la población podrá dar lugar a casos de acogida en refugios provisionales y de gran densidad de personas. Las medidas de preparación también pueden desarrollarse para las situaciones de sequía.

Anexo 3: Bibliografía

Abrams, Len. «*The Water Page*», sitio de Internet www.thewaterpage.com.

ALNAP, *Evaluating Humanitarian Action: An ALNAP Guidance Booklet*, 2003.

Billig P., et al. «*Water and Sanitation Indicators Measurement Guide, Food and Nutrition Technical Assistance*», USAID, junio de 1999.

Cairncross, S. «*Handwashing with soap; a new way to prevent ARIs?*» *Tropical Medicine and International Health* 8 (8): 677-679, 2003.

Cairncross, S., «*Water supply and sanitation: some misconceptions*», Editorial de *Tropical Medicine and International Health Journal*, Vol 8. n° 3, marzo de 2003.

Cosgrove, J. «*Synthesis of findings on ECHO policy of treating affected populations without regard to preconceived categories*», Channel Research Ltd. Enero de 2004.

Curtis, V. y Cairncross, S. «*Effect of washing hands with soap on diarrhoea risk in the community; a systematic review*». *Lancet Infectious Diseases* 3: 275-281. 2003.

Delmon, J. *Water Projects: A Commercial and Contractual Guide*. International and National Water Law and Policy Series, 2001.

Agencia de Desarrollo Internacional (DFID), «*Disaster risk reduction: a development concern*», DFID 2005.

ECHO, «*Review of Core Cross-Cutting Issues and Key Objectives Affecting Persons in Humanitarian Crises, Concept Paper and Model Guidelines*», de próxima aparición, 2005.

ECHO, «*A Review of DG ECHO's Approach to HIV/AIDS, Concept Paper and Model Guidelines*», 2004.

ECHO. *Introducción a las buenas prácticas en ayuda humanitaria. Guía para el personal de ECHO*.

ECHO, «Estrategia de ayuda», 2005.

ECHO, «Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo», artículo 2, junio de 1996.

ECHO, Evaluación de las operaciones de ECHO en Zimbabue (2002-2003): Sector del agua y el saneamiento, 2004.

ECHO, «Evaluación de la asistencia de ECHO a las víctimas del Huracán Mitch: Informe sobre agua y saneamiento», 2001.

ECHO, «*Overall Evaluation of ECHO's Strategic Orientation to Disaster Reduction, Final Report*». Diciembre de 2003

ECHO, «Directrices internas de actuación en relación con los niños», 2005.

ECHO, «*Procedures for the inclusion of cost-recovery, income generation and remunerative schemes in humanitarian operations: Guidance note for staff*», diciembre de 2002.

ECHO, «*Proposal for consolidating the Community Humanitarian aid policy/instrument in the new Financial Perspectives*», 2004.

ECHO, «*Report and operational conclusions of the LRRD/DPP InterService Group*», octubre de 2003.

ECHO, «Informe sobre la protección del personal humanitario», 2004.

Environmental Health Project «*Hygiene Improvement Framework: A Comprehensive Approach for Preventing Childhood Diarrhoea*», publicación conjunta, 2004.

Esrey *et al.*, «*The effects of water supply and sanitation*». Boletín de la OMS, 69(5), 1991.

Comisión Europea, Dirección General de Desarrollo *Towards Sustainable Water Resource Management: A Strategic Approach*, Bruselas, 1998.

Comisión Europea, Dirección General de Relaciones Exteriores. «Nota informativa: *The Rapid Reaction Mechanism supporting the EU's policy objectives in conflict prevention and crisis management*».

Ferron S., Morgan J., y O'Reilly M. *Hygiene Promotion: A practical manual for relief and development*, IT Publications, 2000.

Fewtrell, L. y Colford, J.M. «*Water, sanitation and hygiene: Interventions and diarrhoea: a systematic review and meta-analysis*». Documento de debate para el Banco MUndia. 2004.

GFE Consulting, «*Evaluation of ECHO's reaction to serious drought situations*», octubre de 2002.

Gleick, Peter. «*Dirty Water: Estimated Deaths from Water-related Diseases 2000-2020*», Pacific Institute Research Report, agosto de 2002.

Good Humanitarian Donorship Project. «*Continued Commitment to Good Humanitarian Donorship and a Roadmap for the Way Forward; Chair's Overview*». Segundo encuentro internacional, Ottawa, Canadá, octubre de 2004.

Harvey, P. y Reed, B. «*Rural Water Supply in Africa: Building Blocks for Handpump Sustainability*», WEDC, 2004.

Homer-Dixon, Thomas. «*The Myth of Global Water Wars*», artículo publicado en *War and Water*, ICRC, sin fecha.

House, S., «*Social conflict and water; lessons from north-east Tanzania*», documento de debate de WaterAid, 2003.

Howard, G. y Bartram, J. «*Domestic quantity, service level and health*». Organización Mundial de la Salud, 2003.

ICRC, *Forum: War and Water*.

International Business Leaders Forum. «*Human Disaster Relief: The Corporate Response*». www.csrforum.com.

Jones, H., *et al.* «*Delivering WATSAN services to disabled people*». WEDC, octubre de 2003.

Kabat, P. y Schaik, H. van. «*Climate changes the water rules : how water managers can cope with today's climate variability and tomorrow's climate change*». Diálogo sobre agua y clima. Delft, Países Bajos, 2003.

Kamminga, E. y Wegelin-Schuringa, M., «*HIV/AIDS and water, sanitation and hygiene: Thematic Overview Paper*». IRC, 2003.

Kleinau E., Post M., y Rosensweig F. «*Advancing Hygiene Improvement for Diarrhoea Prevention: Lessons Learned*», informe estratégico de EHP n° 10, octubre de 2004.

Lockwood H., «*Institutional Support Mechanisms for Community-managed Rural Water Supply and Sanitation Systems in Latin America*». Environmental Health Project: Informe estratégico nº 6, enero de 2001.

Lenton R., «*Background Paper of the Task Force for Water and Sanitation: UN Development Group*», abril de 2003.

OMS, «*Domestic Quantity, Service Level and Health*», 2003.

OMS, Guías para la calidad del agua potable. 3ª edición, 2005.

OMS, «Situaciones de emergencia» Newsletter, nº 19, marzo de 2004.

OMS, «*World facing silent emergency as billions struggle without clean water or basic sanitation*». News release, 2004.

OMS/UNICEF. *Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target: A mid-term assessment of progress*, 2004.

Oxfam, «*Sustainable Water Supply and Community Management in Emergencies*». Proyecto de un documento de información, 2005.

Population Action International, «*Sustaining Water: Population and the Future of Renewable Water Supplies*». Sin fecha.

Rosegrant M. *et al*, *World Water and Food to 2025: Dealing with Scarcity*. International Food Policy Research Institute, Washington, 2002.

Schouten, T. y Moriarty P. *Community Water, Community Management: From System to Service in Rural Areas*, IRC International Water and Sanitation Centre; ITDG Publications, 2003.

Proyecto Sphere, *Carta Humanitaria y Niveles Mínimos de Respuesta Humanitaria en caso de Catástrofe*, 2004.

Tearfund, «*Cost benefit analysis of community level disaster mitigation and preparedness interventions in India*» (proyecto), 2004.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Gráficos vitales del Agua.
www.unep.org/vitalwater/

Walker, Bridget. *Women and Emergencies*, Oxfam, 1994

WaterAid, «*Hygiene Promotion Strategy*», 1999.

WELL, «*Briefing Note Series*». Water Supply and Sanitation Collaborative Council, julio de 2004.

Wisner, B y Adams, J. (eds). *Environmental Health in Emergencies and Disasters: A Practical Guide*. World Health Organisation. 2002.

World Water Council, *World Water Vision: Making Water Everyone's Business*, 2000.