

CD/doc. 09/11

Derechos de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgo de desastres

Documento de posicionamiento político

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes

Octubre 2011



Organización de los Estados Americanos

CONTENIDO

1) INTRODUCCIÓN

Antecedentes

La pertinencia de un documento de posicionamiento político

Caracterización del fenómeno

Datos de la región

2) MARCO DE ACTUACIÓN

Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015

Carta Democrática Interamericana

Convención sobre los Derechos del Niño

Resoluciones OEA

Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales

Departamento de Desarrollo Sostenible – OEA

Red Interamericana de Mitigación de Desastres

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres

3) MARCO CONCEPTUAL

Enfoques históricos sobre los desastres

Vulnerabilidad/Riesgo/Impacto

Gestión del riesgo de desastres

4) NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES FRENTE AL RIESGO Y LA EMERGENCIA

Impacto de los desastres en niños, niñas y adolescentes

Implementación de acciones

La participación de niños, niñas y adolescentes en la gestión del riesgo de desastre

Desafíos para los Entes Rectores

Co responsabilidad

Diversidad cultural

Género

Articulación y cooperación

5) CONSIDERACIONES FINALES

1) INTRODUCCIÓN

El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, IIN, es un organismo especializado de la Organización de los Estados Americanos que trabaja en el tema de niñez y adolescencia en conjunto con los Estados Miembros desde 1927, impulsando de manera permanente el compromiso por los derechos y el bienestar de la niñez y adolescencia. Se ha posicionado como un referente hemisférico y un articulador del Sistema Interamericano para facilitar los procesos de concertación y coordinación de los principales esfuerzos regionales en el tema.

Más que cualquier otra región del mundo, las naciones de nuestro hemisferio tienen la oportunidad de gozar de una increíble diversidad que pone de manifiesto su composición multicultural, multilingüe, multirracial y de diversidad religiosa. Consciente de dicha diversidad, el IIN, sin desatender las particularidades y realidades nacionales, orienta sus esfuerzos hacia la consolidación de estrategias regionales y subregionales que fortalezcan los procesos de integración, intercambio y generación de experiencias de aprendizaje para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

La realidad de nuestra región y de nuestros propios espacios locales obliga a quienes trabajamos en este cometido a mirar críticamente nuestro quehacer, a replantear nuestros enfoques, a adecuarnos a los cambios, a enfrentar los desafíos, a ser creativos en el proceso y a aprender permanentemente de los demás, con el fin de lograr mejores condiciones de vida para los niños, niñas y adolescentes de las Américas.

La finalidad primordial del IIN, expresada en su estatuto¹, es la de *“cooperar con los gobiernos de los estados miembros para la promoción del desarrollo de actividades e instrumentos técnicos que contribuyan a la protección integral del niño, niña y adolescente, y al mejoramiento de la calidad de vida de ellos y de sus familias.”*

Un tema que ha ido adquiriendo singular relieve en los últimos años es la situación de *la protección y garantía de los **derechos de las niñas, los niños y adolescentes expuestos a situaciones de desastres y emergencias***, por las consecuencias e impactos que ha tenido en este grupo de la población. En este marco, los Estados, a través de sus representantes ante el Consejo Directivo del IIN, han manifestado su preocupación al respecto, enfatizando de manera especial que las estrategias nacionales para el abordaje de estas situaciones carecen de orientaciones que coloquen a la niñez y adolescencia como un grupo especialmente vulnerable y que por ello, requieren de

¹ Aprobado por el Consejo Directivo del IIN durante su 79ª Reunión Ordinaria, celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2004 en México, D.F. -CD/RES. 06 (79-04)

una atención prioritaria y especializada. Por esta razón será una de las líneas centrales de acción del IIN para el período de gestión 2011 – 2015.

En este contexto, y en seguimiento a los acuerdos establecidos con los Estados, este documento representa el punto de partida para el tratamiento de esta temática, es la construcción de un documento de posicionamiento político como una herramienta de soporte que facilite la colocación de la temática en la agenda nacional y regional.

Antecedentes

En la octogésima quinta Reunión Ordinaria del Consejo Directivo, celebrada en el año 2010 en Panamá, se conformó un Grupo de Trabajo para apoyar a la Dirección General del Instituto en la construcción del Plan de Acción Institucional 2011-2015². A partir de las tres reuniones que sostuvo el Grupo de Trabajo se priorizaron tres temáticas para el período: Derechos de la niñez y adolescencia en la gestión de riesgos y desastres, Primera Infancia y Justicia Penal Adolescente.

Como resultado de la priorización establecida por los Estados, se realizó un taller regional para tratar específicamente el tema desastres y emergencias, que tuvo lugar en Bogotá, Colombia (mayo, 2011) en el cual participaron representantes y técnicos de 18 Estados Miembros (Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Saint Kitts and Nevis, Santa Lucía y Uruguay), así como el especialista principal de la Sección de Gestión de Riesgo y Adaptación al Cambio Climático (RIESGO-MACC) del Departamento de Desarrollo Sostenible de la Secretaría General de la OEA y representantes de las Agencias: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Plan Internacional, Save the Children y UNICEF.

Se intercambió información y experiencias entre los Estados, se establecieron acuerdos de trabajo y perspectivas político-técnicas para el abordaje del tema de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes en el contexto de la gestión de riesgo de desastres, con particular atención a la respuesta a emergencias complejas.

Los Estados acordaron las acciones prioritarias a impulsar en el marco del Plan de Acción del IIN y compartieron sus fortalezas y debilidades para el tratamiento de esta temática, enfatizando la importancia de impulsar canales de coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial para fortalecer la protección integral de niños, niñas y adolescentes en las estrategias de gestión del riesgo de desastres.

Alrededor del 47% de la población total de América Latina y El Caribe es menor de 18 años. En la región, de acuerdo a un estudio realizado por la CEPAL y UNICEF³, en 2007 el 17,9% de los niños menores de 18 años se encontraba en situación de pobreza extrema, llegando en total a algo más de 32 millones de niños en los 18 países relevados.

² A través de la Resolución CD/RES. 07 (85-R/10)

³ CEPAL y UNICEF - Pobreza infantil en América Latina y el Caribe. Diciembre 2010.

“Estos niños se veían gravemente afectados por una o más privaciones extremas, en cuanto a precariedad de la vivienda, falta de acceso al agua potable o a sistemas de saneamiento, desnutrición global o crónica grave (o ambas), falta de acceso a los sistemas educativos (niños que nunca han ido a la escuela) o a sistemas de comunicación e información (incluyendo falta de electricidad en la vivienda)”⁴. Sin embargo, las cifras muestran que la heterogeneidad de realidades infantiles difiere mucho de un país a otro de la región, pero también difiere al interior del territorio nacional, habiendo diferencias importantes de realidades a nivel urbano y rural: “en las zonas rurales, tres de cada cuatro niños viven en pobreza, mientras que en las zonas urbanas solo uno de cada tres está en esta situación”⁵.

No obstante lo anterior, es preciso reconocer la heterogeneidad de situaciones de pobreza infantil en los distintos países, así como capacidades diferentes para financiar e implementar políticas públicas de gran cobertura a favor de la niñez y adolescencia.

Desde un enfoque de Derechos, el ciclo de riesgo de desastres expresa el lado negativo del desarrollo de una sociedad que no ha consolidado una institucionalidad democrática, incluyente y respetuosa de los Derechos Humanos de todos los miembros de la sociedad, especialmente de la niñez y adolescencia.

La ausencia de ciertas condiciones democráticas e institucionales pueden contribuir a elevar los riesgos de desastres, tales como la carencia de una gobernabilidad democrática, la falta de desarrollo de Ciudades para Niñas y Niños, la ausencia de Sistemas Locales de Derechos, la debilidad de los Sistemas de Protección Social Universal que en situación de desastre abandonan a niñas, niños y adolescentes al Sistema de Protección Especial; asimismo, el deterioro de los Derechos Civiles, como el derecho a la vida y a la seguridad de la persona, también derivan en afectación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las niñas, niños y adolescentes. Por lo anteriormente mencionado, es menester destacar la relevancia que adquieren los instrumentos institucionales de la doctrina de los Derechos Humanos en el sentido de garantizar relaciones que promuevan el desarrollo de la ciudadanía de las niñas, niños y adolescentes

Las causas sociales que influyen en que una amenaza de origen natural se transforme en riesgo agudizan la vulnerabilidad intrínseca de niños, niñas y adolescentes que viven en situaciones de pobreza y pobreza extrema. La pobreza entonces se vuelve tanto una causa como una consecuencia que incide en el nivel del riesgo. Para los niños, niñas y adolescentes esto afecta directamente en su vulnerabilidad y las condiciones básicas para el ejercicio de sus derechos.

“Los gobiernos no pueden influir en la intensidad de las sequías, terremotos, tsunamis y ciclones tropicales, salvo en el caso de las amenazas meteorológicas mediante la acción internacional para mitigar el cambio climático. Del mismo modo, la exposición de personas y bienes está determinada en gran parte por la ubicación de las inversiones

⁴ Ibíd.

⁵ Ibíd.

históricas en infraestructura y el desarrollo urbano y económico, así como por el apego social y cultural al lugar o por limitaciones geográficas como sucede en pequeñas islas. Si no es posible reducir la intensidad de las amenazas y la exposición, las principales oportunidades para disminuir el riesgo estarán en reducir la vulnerabilidad.”⁶

La gestión integral del riesgo a favor de la niñez y la adolescencia debe estar explícitamente incluida en los procesos de planificación e inversión pública, asumiendo que cada entidad gubernamental debe tener la responsabilidad de reducir y evitar que se generen nuevos riesgos en su contra.

La vulnerabilidad específica que afecta a niños, niñas y adolescentes y las oportunidades que tienen los entes responsables de velar por sus derechos y bienestar en la región para reducirlas son dos puntos clave que dan inicio al abordaje de la temática de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la gestión del riesgo de desastres.

La pertinencia de un documento de posicionamiento político

En el Taller Regional - Tercera Reunión del Grupo de Trabajo – mencionado anteriormente, se subrayó la importancia de contar con instrumentos concretos de actuación referidos a niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, dentro de las estrategias que se discutieron para la concreción de estos planteamientos se acordó³ el diseño de un documento de carácter político que fundamente la relevancia de desarrollar líneas de acción prioritarias hacia niños, niñas y adolescentes en la gestión del riesgo, y brindar un soporte que pueda contribuir a la colocación de la temática en las agendas nacionales y a nivel regional.

Se espera que con este documento, los Representantes que integran el Consejo Directivo del IIN puedan movilizar el interés de otros actores e instituciones y dar cuenta de una posición colectiva, sólida y afianzada sobre el tema. En él, se desarrollan los principales elementos que componen la problemática cuyo fin es el de precisar y dar un marco para la comprensión global del asunto. Asimismo se explicitan recomendaciones de carácter político y técnico que permiten afianzar las capacidades de los Entes Rectores de Niñez y Adolescencia de cada Estado, para la colocación del tema en las áreas de incidencia que correspondan.

Los contenidos expresados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta Democrática Interamericana⁷, la Convención sobre los Derechos del Niño y el enfoque de derechos son el soporte conceptual, filosófico y político donde se basa y afirma la actividad general del IIN. De forma particular se convierten también en un referente permanente para el abordaje de las cuestiones planteadas a continuación y en el desarrollo global de las intervenciones y acciones para el posicionamiento de la

⁶ GAR 2011: revelar el riesgo, replantear el desarrollo. Naciones Unidas, 2011

⁷ Carta Democrática Interamericana suscrita por la Asamblea General el 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú.

promoción y atención prioritaria de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes de la región frente al riesgo de desastres y emergencias y emergencias complejas⁸.

El desafío implica iniciar un camino nuevo pero no desconocido, ya que será el enfoque de derechos aplicado a la niñez y la adolescencia la perspectiva política y metodológica desde donde se construirá el trabajo.

Caracterización de los desastres

El incremento tanto en la frecuencia como en la intensidad de los fenómenos naturales extremos, sumado a las condiciones deficitarias y las desigualdades sociales presentes en gran parte de la región que afectan de manera importante a la niñez y adolescencia, dificultan las respuestas para afrontar las consecuencias de estos desastres, lo que reafirma la urgencia de abordar de manera integral las políticas de gestión de riesgo de desastre, con énfasis en los grupos vulnerables.

Los registros estadísticos-mundiales y regionales dan cuenta del incremento de los desastres en los últimos años. El Departamento de Desarrollo Sostenible de la OEA a través de su sección de Manejo de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático establece - a través de un estudio comparativo elaborado a partir de los datos proporcionados por el "Centre for Research of Epidemiology of Disasters" de la Universidad Católica de Louvain, Bélgica- que entre la década 1991 – 2000 y del 2001 – 2010 la siguiente valoración: mientras que en la primera el número de desastres registrados ascendía a 700, en la siguiente década superaba los 900, un 30% más. En términos de personas afectadas, su número se duplicó entre 2000 y 2010 en relación a la década anterior: 81 millones de personas frente a 38 millones según el informe citado.

Para el caso particular del continente americano solo en la pasada década 2001-2010 **murieron más de 260.000 personas a causa de desastres**. En términos económicos, la suma por **daños materiales asciende a 440 billones de dólares** provocados por los más de 600 desastres registrados en este período⁹. Cabe destacar el lamentable fenómeno ocurrido en Haití por causa del terremoto donde se registraron cerca de 220.000 personas fallecidas (representando el 85% de los muertos en la década y por otro lado, casi un tercio del total de las pérdidas económicas en la década en la región fue identificado en un solo fenómeno: el Huracán Katrina en EEUU y Golfo de México (correlativo también a los activos existentes en el área afectada).

⁸ En la literatura y el pensamiento más actual sobre gestión de riesgo, se habla de 'emergencias complejas', entendiendo que pueden darse 'emergencias' para las cuales se tiene la capacidad para responder y manejarlas, mientras que las 'Emergencias complejas' se refieren a aquellas que superan la capacidad del 'sistema'.

⁹ Datos extraídos de "La década 2001-2010 en las Américas marcada por los desastres: una mirada en retrospectiva", Departamento de Desarrollo Sostenible, OEA,

Total de muertes según tipo de desastre		
1	Terremotos	225,172
2	Tormentas	10,227
3	Inundaciones	8,556
4	Temperaturas extremas	1,765
5	Movimientos de masas	1,113

Datos extraídos de “*The 2001 – 2010 Decade in the Americas marked by disasters: a look in retrospective*”, Riesgo- MACC/DDS OEA, 2011

Respecto a la niñez, se calcula en 66 los millones los niños y niñas afectados en el mundo por desastres intensivos¹⁰ y extensivos¹¹ anualmente, según el último “*Informe de evaluación global sobre la reducción de riesgo de desastres: revelar el riesgo, replantear el desarrollo*”¹²

Antes de seguir adelante, nos parece importante consignar lo que entenderemos por desastre. La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) propone definir un desastre como:

*“Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.”*¹³

Se enfatiza también el hecho que un desastre es un fenómeno complejo, ya que su ocurrencia y posibles impactos están signados por el grado de exposición a una amenaza de origen natural (para el caso que estamos tratando), las condiciones de vulnerabilidad existentes en la comunidad y/o Estado combinado con las capacidades o medidas insuficientes para reducir o afrontar el impacto negativo sobre ese territorio. Cabe señalar que el origen de las amenazas puede ser diverso: geológico, meteorológico, hidrológico, biológico y también están los de carácter antrópico. Estos últimos pueden tener origen tecnológico, pero también atribuibles directamente a la acción humana como son las guerras y la violencia social por lo cual revisten de una complejidad y características distintas.

Las afectaciones que los desastres pueden tener para una comunidad o sociedad son de diversa índole: *pérdidas humanas, materiales, de infraestructura, de medios de*

¹⁰ *Riesgo extensivo: El riesgo extensivo es primordialmente una característica de las zonas rurales y los márgenes urbanos en los que las comunidades están expuestas y son vulnerables a inundaciones, aludes, tormentas o sequías recurrentes y localizadas. Por lo general, el riesgo extensivo se relaciona con la pobreza, la urbanización y la degradación ambiental. Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres, EIRD – ONU, 2009.*

¹¹ *Riesgo intensivo: El riesgo intensivo es primordialmente una característica de las grandes ciudades o de zonas densamente pobladas que no sólo están expuestas a amenazas intensas, tales como fuertes terremotos, volcanes activos, inundaciones, tsunamis o grandes tormentas, sino que también presentan grandes niveles de vulnerabilidad frente a estas amenazas. Ibíd.*

¹² Naciones Unidas, 2011

¹³ Ibíd.

producción, en el desarrollo general del Estado y de las personas en particular sufriendo una alteración parcial o total de sus medios de vida y costumbres.

Los riesgos frente a los desastres se presentan con mayor incidencia en las comunidades y territorios que viven en situación de pobreza, ya que generalmente se ven desprovistos de condiciones básicas fundamentales para la vida y que frente a los efectos de los desastres tiende a agudizarse. Incluso, el impacto provoca la vulneración de los derechos de las personas no solo durante el evento sino posteriormente, ya que se comprometen las posibilidades y capacidades para su superación por el incremento de la fragilidad de las condiciones previas y el impacto propio del fenómeno.

La superación de los efectos sociales y económicos generados por los desastres se complejiza en función de los niveles de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad social que afrontan la mayoría de los países de la región. Estas condiciones de vulnerabilidad frecuentemente se intensifican por un ordenamiento territorial que no integra consideraciones de impacto ambiental o de riesgo, incrementado por una mala gestión ambiental y la carencia de mecanismos de regulación que puedan prevenir e impedir la instalación de comunidades en áreas altamente expuestas a peligros naturales.

El deterioro de las condiciones sociales y económicas ha provocado el incremento de los flujos migratorios hacia los centros urbanos. Las ciudades se han vuelto la respuesta a la búsqueda de recursos y medios de vida pero con frecuencia carecen de políticas públicas de ordenamiento territorial que contemplen el análisis del riesgo y peligros latentes. Estos movimientos y concentración no planificada de población dan como resultado una dinámica donde las personas se instalan en territorios desconociendo los peligros a los que están expuestos, incrementando el nivel de vulnerabilidad por la falta de preparación. A su vez, en el medio rural, el deterioro ambiental ha influido en la productividad de los recursos naturales. La alteración e incremento de los fenómenos extremos— principalmente los meteorológicos— han significado un creciente detrimento en la calidad de vida para las poblaciones cuyo sustento son la actividad agrícola o ganadera. Repercutiendo ampliamente en el acceso a derechos y la satisfacción de las necesidades básicas.

Por otra parte, los desplazamientos humanos producto de los efectos de los desastres también trascienden fronteras, toda vez que un mismo fenómeno puede tener impactos distintos sobre distintos “sistemas” (Estado, municipio, comunidad, etc.). En un hemisferio con procesos de integración regional que cada vez más fuertes, generan inter-dependencias económicas entre los Estados (además de las que existen entre sistemas dentro de un mismo estado), aún cuando el fenómeno sólo resulte en desastre en uno de los estados, el impacto puede trascender a otro. Ejemplo, abastecimientos minerales, combustibles (ej. Katrina), terremoto de Haití y todo el dispositivo generado por República Dominicana en su ayuda.

La magnitud de estos fenómenos y los peligros representan una amenaza para el desarrollo humano y de la región en su conjunto. Se vuelve ineludible y urgente la actuación sobre esta problemática a nivel de los Estados, los organismos internacionales y la Sociedad Civil de manera coordinada.

Se debe reconocer la importancia también de garantizar mecanismos efectivos y eficientes para el despliegue de la ayuda humanitaria. Esto requiere de un máximo esfuerzo de los Estados principalmente en términos de coordinación y articulación para garantizar el acceso de la población afectada a dicha asistencia y que no se tornen en un problema mayor que entorpezca la recuperación.

Para el IIN y los representantes de los Entes Rectores de Niñez y Adolescencia constituye un doble desafío; el de incidir en la políticas sobre gestión de riesgo de desastre, con particular atención a manejo de desastre y emergencia complejas, por un lado y, por el otro, incorporar en su propia institucionalidad la gestión del riesgo de desastres como una perspectiva transversal a los programas y acciones existentes de promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia.

En general, se observa que en nuestra región la institucionalidad responsable de coordinar las acciones gubernamentales en cada Estado para la atención de la población afectada prácticamente no visibiliza a la niñez y adolescencia como un grupo que requiere acciones específicas y especializadas. Efectivamente algunos Estados tienen avance en esta materia que constituirá un aporte importante para los demás Estados.

En aquellos Estados que no tienen una estrategia claramente definida para el abordaje de manera específica hacia los niños, niñas y adolescentes, es necesario contemplar este aspecto para desarrollar estrategias integrales tendientes al cumplimiento de sus derechos, garantizar su bienestar y favorecer la resiliencia de niños, niñas y adolescentes frente a los desastres. Las acciones específicas y especializadas en ellos permiten tener una mirada más completa para la definición e implementación de estrategias conducentes a superar las consecuencias que estas situaciones tienen en el grupo familiar, permitiendo de mejor forma superar los efectos generados por el desastre.

2) MARCO DE ACTUACIÓN

Los desastres afectan cada año a miles de personas, cobrándose gran número de vidas, causando lesiones y provocando pérdidas económicas y sociales significativas. Para hacer frente a este hecho, los organismos internacionales y regionales en conjunto con los Estados han establecido acuerdos y marcos de actuación que les permita ser más eficientes y oportunos en el enfrentamiento de las situaciones de desastres.

En este proceso, se ha generado una “transición de un enfoque basado en la respuesta a los desastres hacia un mayor énfasis en la reducción del riesgo de que tales desastres se produzcan lo que culminó en la aprobación en 1994 de la Estrategia de Yokohama (1995 – 2005) para un mundo más seguro”¹⁴. En esta Estrategia el énfasis se coloca en la gestión del riesgo de desastres y en la necesidad de invertir más y mejor en las fases de prevención y preparación para los casos de desastres, como mecanismos para mitigar sus efectos. Se enfatiza que en la fase preventiva la participación e involucramiento de los distintos actores es fundamental para el funcionamiento de la estrategia que se implemente (comunidad, gobiernos locales, instituciones nacionales).

Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015

Ese enfoque se consolida y se renueva mediante un instrumento vigente, de carácter internacional, que orienta a los Estados en la implementación de políticas dedicadas a la reducción del impacto provocado por desastres: el *“Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”* (MAH) el cual fue firmado por 168 Estados en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe, Hyogo (Japón), en enero de 2005, entre los que figuran los Estados Miembros de la OEA. “La comunidad internacional reconoció que “deben fomentarse a todos los niveles, desde el individual al internacional, una cultura de prevención de los desastres y de resiliencia, así como estrategias conexas previas a los desastres, que consideramos inversiones sólidas”¹⁵. El resultado previsto a través de la implementación de las acciones consignadas en este marco de acción se dirige hacia: *“la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países.”*¹⁶

Este Marco de acción, establece 5 prioridades de acción que deben orientar las estrategias nacionales destinadas al abordaje de la gestión de riesgo:

- 1. Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.*
- 2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.*
- 3. Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.*

¹⁴ Naciones Unidas – Protección de las personas en casos de desastres. A/CN.4/590, Diciembre de 2007

¹⁵ Ibid

¹⁶ Marco de Acción de Hyogo, UNISDR, 2005.

4. *Reducir los factores de riesgo subyacentes.*
5. *Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.*

Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)

La CDN, como instrumento normativo internacional de carácter vinculante expresa en su articulado las consideraciones específicas y compromisos de los Estados que la firmaron a favor de la niñez y la adolescencia. Se reafirma la necesidad de protección y cuidados especiales de las niñas, los niños y adolescentes, y expresa, la responsabilidad de los Estados de garantizar su bienestar y seguridad.

Se enuncian los principios rectores, los derechos concernientes a la supervivencia y el desarrollo, los derechos vinculados con la protección y también la participación. En este sentido, la Convención es un documento de respaldo importante no solo por su contenido y especificidad sino también en la determinación de las obligaciones y responsabilidades de los Estados a este respecto.

De acuerdo con el Artículo 1 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, ‘niño’ es toda persona menor de 18 años. Es importante señalar también el principio de autonomía progresiva en función de su nivel de desarrollo. En el artículo 5 la mencionada Convención declara que se *“respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes... para impartirles, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”*. Esta realidad implica un desafío y grado de complejidad mayor a la hora de diseñar políticas públicas, estrategias y programas, ya que es necesario que puedan reconocer y dar cuenta de las facultades y capacidades que poseen niños, niñas y adolescentes según su etapa de desarrollo. Es importante mencionar en este marco, la Observación General N° 11 (2009) ¹⁷ aprobada en su 50º período de sesiones Ginebra, 12 a 30 de enero de 2009.

La Convención sobre los Derechos del Niño, como tratado de derechos humanos y el Marco de Acción de Hyogo constituyen, articulados entre sí, instrumentos que permiten operacionalizar la perspectiva de la niñez y adolescencia en las estrategias de gestión de riesgo de desastres.

En el Sistema Interamericano existen un conjunto de instrumentos que en acuerdo y consenso con los Estados, les otorga un marco de actuación para la definición de estrategias y acciones de carácter nacional y regional para el abordaje de las situaciones de desastres, como los descritos a continuación.

Carta Democrática Interamericana

Uno de los instrumentos importantes de la acción regional es precisamente la *Carta Democrática Interamericana*, adoptada unánimemente por los Estados, en una Sesión

¹⁷ CRC/C/GC/11 - 12 de febrero de 2009

Extraordinaria de la Asamblea General de la OEA en Perú (sept., 2001) (artículo 15): “*El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.*”

Resoluciones OEA

Asimismo, se cuenta con resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Permanente: AG/RES. 2610 (XL-O/10), que tratan de manera específica esta temática. Los mecanismos existentes sobre prevención, atención de los desastres y asistencia humanitaria entre los estados miembros y CP/RES. 792 (1277/01) Estatuto del Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales. Es de vital importancia la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastre¹⁸ que formaliza y consolida los mecanismos para reforzar las alianzas y cooperación mutua entre los Estados del Sistema Interamericano.

Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales

Por otro lado, el principal foro de la OEA y el Sistema Interamericano para el análisis de políticas y estrategias relacionadas con la reducción de desastres en el contexto del desarrollo de los Estados miembros es el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN). Fue creado por la Asamblea General (AG/RES. 1682 XXIX-O/99) ante la necesidad de fortalecer el papel de la OEA en la reducción de los riesgos de desastres. El CIRDN está presidido por el Secretario General de la OEA e integrado por:

- el Presidente del Consejo Permanente de la OEA,
- el Secretario General Adjunto de la OEA,
- el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID),
- el Director General de la Organización Panamericana de la Salud (OPS),
- el Secretario General del Instituto Panamericano de Geografía e Historia,
- el Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA),
- Director General de la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD)
- Director Ejecutivo de FUPAD
- Presidenta de la CIM
- Presidente de la JID

La meta del CIRDN consiste en proponer políticas y estrategias que guíen las decisiones de los Estados miembros en la reducción de desastres y coordinar las acciones de las agencias que conforman el Sistema Interamericano.

¹⁸ Adoptada el 7 de junio de 1991, a través de la Resolución AG/RES. 1101 (XXI-O/91)

Departamento de Desarrollo Sostenible – OEA

Asimismo la Secretaría General de la OEA, a través de su *Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral y su Departamento de Desarrollo Sostenible* (OEA / DDS), fue identificado como el principal socio político estratégico o institución regional para coordinar la implementación del Marco de Acción de Hyogo (MAH), y como tal ha tenido un papel de liderazgo con la Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) a través de su Oficina Regional para las Américas al establecer la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en la región.

El Departamento de Desarrollo Sostenible (OEA/DDS), a través de su Sección de Manejo del Riesgos y Adaptación al Cambio Climático (RIESGO-MACC), apoya las prioridades de los Estados miembros de la OEA para adaptarse y manejar los riesgos asociados a los peligros naturales. El objetivo final es incorporar la Gestión de Riesgos o “deconstruir riesgo” dentro de las políticas de desarrollo y la planificación en todos los sectores y niveles de gobierno, teniendo en cuenta las cambiantes necesidades prioritarias de los Estados miembros, así como los mandatos de la OEA recibidos de parte de los formuladores de políticas del más alto nivel en las Américas.

La Red Interamericana de Mitigación de Desastres (RIMD) es otro órgano integrado por agencias y organizaciones relevantes involucradas en la reducción de vulnerabilidad y mitigación de desastres, el cual responde a solicitudes de los Estados Miembros de la OEA para incrementar la cooperación práctica y concreta entre los gobiernos, en la medida en que éstos aumentan sus programas destinados a reducir el daño de los desastres naturales en los seres humanos, las economías y el desarrollo.

El objetivo de la Red es fortalecer la colaboración práctica entre las entidades de los gobiernos en el área de reducción de riesgo, en particular a través de un intercambio información, conocimiento y aprendizajes. Esto incluye el apoyo a los países para integrar acciones de reducción de riesgo a las actividades económicas y en sectores específicos.

La resolución 2314 de la XXXVII Asamblea General, celebrada en Panamá, el 5 de junio de 2007, *“reconoce a la Red Interamericana de Mitigación de Desastres (RIMD) como el mecanismo hemisférico permanente para fortalecer la colaboración práctica entre las agencias intergubernamentales en el área de reducción de desastres, particularmente al intercambiar información técnica y mejores prácticas”*.

La RIMD es una propuesta que también apoya las acciones a implementar en el Marco de Acción de Hyogo, en colaboración con la Plataforma Mundial de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas, facilitando el intercambio de información y buenas prácticas en la región, y a su vez promoviendo acuerdos de colaboración entre los gobiernos para proceder con la implementación de las Plataformas Nacionales de esa Estrategia.

La OEA, como el principal foro de diálogo entre los gobiernos de las Américas con relación a asuntos concernientes al desarrollo sostenible, se propone utilizar la RIMD como una herramienta de asistencia para los Estados miembros en el avance de la formulación y desarrollo de políticas públicas relacionadas a la gestión del riesgo de desastres ***Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres***

En el ámbito internacional la ***Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD)*** es una iniciativa interagencial de las Naciones Unidas, cuyo mandato es coordinar, promover y fortalecer la reducción de riesgo de desastres a nivel mundial, regional, nacional y local. Está conformada por Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, agencias de cooperación, cuerpos académicos y de la sociedad civil que trabajan en conjunto en acciones para la reducción del riesgo de desastres.

Conforme con el mandato de la Secretaría de la EIRD, la **Unidad Regional para las Américas** tiene como finalidad apoyar a los actores en toda la región, incluyendo a América del Norte, América Latina y el Caribe, fomentando una cultura de prevención de desastres y contribuyendo a construir naciones y comunidades resilientes ante ellos. Son también de referencia las **resoluciones 46/182 y 57/153** tomadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 19 de diciembre de 1991 y 3 de marzo de 2003 respectivamente, relativas al fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas. Así como también la Declaración de Quebec, emitida en la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas en Canadá, 2001.

A nivel regional cabe mencionar a modo de ejemplo el Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD) 2006-2015 – CEPREDENAC (Centro de Coordinación para la prevención de desastres naturales en América Central) – 2006 y la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres PCGIR, aprobada en la XXXV Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana, Panamá, 2010.

Otras instancias internacionales que contribuyen a la reducción de riesgos de desastres y favorecen la atención oportuna ante las emergencias provocadas por desastres son: ***Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA)***.

Apoya la movilización y coordinación de una acción humanitaria efectiva bajo principios humanitarios en asocio con actores nacionales e internacionales con el fin de:

- Aliviar el sufrimiento humano en desastres y emergencias,
- Abogar por los derechos de las personas necesitadas,
- Promover planes de contingencia y prevención, y
- Facilitar soluciones sostenibles y duraderas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Incluye entre sus funciones fomentar la capacidad para superar la vulnerabilidad, la prevención de crisis y la recuperación. Presta apoyo a las estrategias nacionales de desarrollo que permiten la prevención y recuperación ante los desastres naturales.

Red Humanitaria de Información para América Latina y el Caribe (REDHUM)

Surge a partir de un Acuerdo Marco de Cooperación firmado entre OCHA, SICA y CEPREDENAC en 2006. Su accionar se sustenta en la creación de puentes entre los principales actores humanitarios u organizaciones que producen información pertinente a agentes humanitarios; así como aquellos que desempeñan un papel en preparación y respuesta a las emergencias que se producen en la región de América Latina y el Caribe. Presenta herramientas de coordinación e información confiable y útil para los tomadores de decisiones en gestión de desastres.

Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres (IDRL).

Inicia en 2001, a solicitud del Consejo de Delegados de la Cruz Roja y Media Luna Roja. El programa IDRL busca abordar cómo los marcos legales a nivel internacional, regional y nacional, pueden enfrentar mejor los retos operativos en las operaciones internacionales de respuesta a desastres realizadas por los Estados, Organizaciones Internacionales, ONG, Fuerzas Militares y Compañías Privadas.

Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD)

Creada en 1962 por un acuerdo único entre la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el sector privado, la FUPAD es una institución independiente, sin fines de lucro que establece alianzas público-privadas para asistir a las personas menos privilegiadas en América Latina y el Caribe. Después de haber trabajado en cada país de la región, FUPAD se ha unido a grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales (ONG's), los gobiernos nacionales, locales y municipales como del sector privado en el proceso de implementar soluciones adecuadas para el desarrollo sostenible.

A través de estas alianzas, buscan programas con impactos programáticos excelentes para crear oportunidades económicas, promover la inversión social, fortalecer a las comunidades y a la sociedad civil y establecer respuestas ante desastres naturales.

El Marco de Acción de Hyogo como referente universal para hacer frente a los fenómenos naturales, así como otros instrumentos internacionales dedicados al tema no confieren atención especial para la atención y el cuidado de niños, niñas y adolescentes en estas situaciones. Uno de los aspectos mencionados en los que se puso mayor énfasis por parte de los Estados sobre esta materia, fue el relativo a la necesidad de contar con información especializada e instrumentos de respaldo respecto a la niñez en situaciones de desastre, que posibilite afrontar la problemática de manera certera, prioritaria e integral, desde el ámbito de la prevención y en todo el ciclo de desastres.

3) MARCO CONCEPTUAL

Los cambios y avances en los marcos de actuaciones internacionales y regionales han ido acompañados de adecuaciones y precisiones conceptuales que permiten dar cuenta de la complejidad que implica su abordaje desde las políticas públicas y de los desafíos que tienen los Estados afectados por desastres. Estos impactan en distintos ámbitos de la vida nacional (infraestructura vial, producción y distribución de alimentos, acceso a agua potable y luz, acceso a la escuela, viviendas, entre otros), con

consecuencias diferenciadas según los distintos segmentos sociales y en consideración de las condiciones y vulnerabilidades asociadas al género y edad.

Enfoques históricos sobre los desastres

Los desastres resultantes de fenómenos naturales que afectan de distinta manera los asentamientos humanos *“son tan viejos como el tiempo, pero la forma en que la sociedad los enfrenta, y el estudio teórico de los mismos, es relativamente reciente”*¹⁹:

- 1) Inicialmente se percibía a los desastres desde un modelo *“militar”* donde se concentraban los esfuerzos en la atención una vez ocurrido el fenómeno que producía el desastre, a saber, una intervención que reaccionaba durante la emergencia.
- 2) Otra perspectiva, identificada como un enfoque *“médico”* reconoce factores vinculados a la vulnerabilidad, donde la intervención se orientaba hacia el retorno *“a la normalidad”* inmediata luego de ocurrido el desastre.
- 3) Por otra parte, un tercer abordaje de carácter *“economicista”* privilegia la relación *“costo-beneficio”* del análisis del riesgo de desastres, concentrándose en los costos monetarios de las pérdidas pero dejando de lado los costos humanos y sociales que los desastres provocan.
- 4) En la actualidad, desde la perspectiva del *“desarrollo sostenible”*²⁰, debemos entender los desastres como un proceso de carácter cíclico distinguiendo fases sucesivas desde donde analizarlo para intervenir y contrarrestar sus efectos: **preparación, prevención, evento, respuesta, recuperación** y retorno a la preparación. Si bien se expresan de manera sucesiva, es importante tener en cuenta que estas fases están interrelacionadas e integradas ya que componen la perspectiva del desastre y algunas se incluyen mutuamente, tal como lo muestra el gráfico a continuación.

¹⁹ *“Enfoques teóricos para el análisis histórico de los desastres”*, Arturo Carrillo Rojas, Clío, 2002, Nueva Época, vol. 1, núm. 26

²⁰ Perspectiva desde la cual se identifica la dimensión ecológica, económica y social en relación para posibilitar el desarrollo de manera equilibrada y sin perjuicio de la actividad de un área por la otra.

El proceso analizado desde esta óptica convierte la gestión de riesgo en un “círculo virtuoso”, en oposición con los enfoques anteriormente planteados donde la concentración de esfuerzos estaban colocados en la rehabilitación y reconstrucción inmediata, dejando de lado la noción de proceso, y no contemplando las causas y variables que determinan el desastre para integrar la prevención y preparación en el ciclo, así como estrategias de mitigación y prevención en la propia recuperación y vuelta a la preparación.

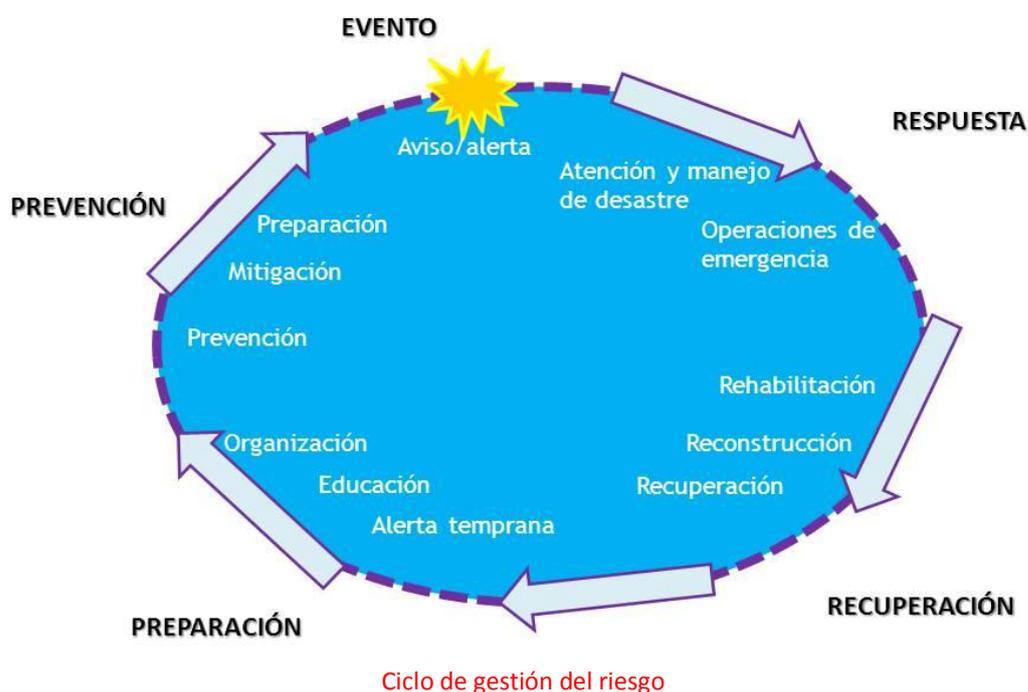
Vulnerabilidad / Riesgo / Impacto

En la nueva concepción de la gestión de riesgo, se hace énfasis en que los desastres no son ‘naturales’ y no los provocan los fenómenos naturales. El desencadenamiento del desastre es complejo en relación a la multiplicidad de factores que lo provocan. Según la publicación de la EIRD “Terminología sobre la Reducción de Desastres”²¹ en la actualidad entendemos un desastre como el resultado de la combinación de:

- 1) *la exposición a una amenaza*
- 2) *las condiciones de vulnerabilidad presentes*
- 3) *capacidades o medidas insuficientes para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas*

En este sentido se puede agregar que las consecuencias e impacto de los desastres también están estrechamente relacionadas con la degradación ambiental. El deterioro del medio ambiente puede alterar la forma y frecuencia de ocurrencia de las amenazas naturales y aumentar así el grado de vulnerabilidad de las comunidades. También es necesario señalar que el aumento y profundización de la pobreza junto a los niveles de desigualdad social existente son también factores que revisten una importante incidencia en el aumento de las vulnerabilidades.

²¹ *Íbid.*



Gestión del riesgo de desastres

Como se muestra en el cuadro anterior, es posible distinguir cuatro fases del ciclo, cada una con sub fases. El desarrollo de cada una de las fases no es estático, y justamente como mencionábamos anteriormente es producto de una combinación de factores, se puede dar de manera diferente según se desarrollen los componentes que en combinación determinan un desastre (amenaza + vulnerabilidad + capacidad de afrontamiento).

- Preparación: alerta temprana, educación y organización.
- Prevención: prevención, mitigación y preparación.
- Respuesta: aviso, alerta, atención y manejo de desastre, operaciones de emergencia.
- Recuperación: rehabilitación, reconstrucción y recuperación (de medios de vida y funciones productivas, reproductivas y comunitarias del sistema)

Es importante comprender este fenómeno *como un proceso* en el cual se puede intervenir de manera puntual en cada etapa pero sin perder de vista la interrelación existente entre ellas. Es posible asociar diferentes acciones e intervenciones con relación al evento (desastre) como se señala a continuación.

Preparación y prevención:

Transformar la situación de riesgo para evitar (prevenir) y/o disminuir (mitigar) el desastre y estar preparado.

- Mapear amenazas e infraestructura socio-económica y evaluar su vulnerabilidad.
- Evaluación de la vulnerabilidad de segmentos de la población, según grupos generacionales, género, etnia, y evaluación de capacidades y condiciones diferenciales
- Identificar y evaluar el riesgo
- Desarrollo de campañas y acciones socioeducativas tendientes a la consolidación de una cultura de la prevención.
- Diseñar e implementar sistemas de alerta temprana (incluyendo sistemas de observación y monitoreo del fenómeno natural, organización comunitaria, preparación de plan de contingencia, simulación, etc.)
- Construcción de resiliencia física: ordenamiento territorial, códigos de construcción, capacitación y formación, etc.
- Construcción de capacidades institucionales: gobernabilidad

Respuesta:

Brindar servicios de emergencia y asistencia inmediatamente después de ocurrido el evento con el fin de paliar los efectos negativos sobre las personas, el hábitat, los recursos productivos y la infraestructura.

- Coordinación entre los sistemas de protección civil, la comunidad y los diferentes actores de la órbita pública que permita la ejecución de tareas de rescate y emergencia inmediatas
- Implementación de acciones efectivas para garantizar servicios básicos, diferenciados acorde a las características y necesidades de los grupos etarios, género, entre otros (albergue, alimentación, transporte, salud física y mental, etc.).
- Garantizar el establecimiento y acceso a sistemas de atención a la salud. Disponer de mecanismos adicionales de respuesta para fortalecer el servicio existente con técnicos capacitados, recursos e infraestructura segura para actuar frente a circunstancias de desastre.
- Habilitar la activación de sistemas de información que permitan dar cuenta de la situación de la población desagregada, al menos, por edades y sexo, infraestructura y comunicación.
- Rehabilitación de medios de transporte para permitir el desplazamiento de personas en zonas en peligro y el fluido desarrollo de las tareas propias para dar las respuestas.
- Despliegue coordinado entre todos los niveles (local – departamental – nacional cuando corresponda) para ejecutar las operaciones de emergencia.
- Coordinación de la distribución de la ayuda humanitaria en función de las necesidades detectadas y de manera diferencial según los requerimientos relevados.

- Activación de comités especiales de emergencia con participación de los diferentes actores involucrados de seguimiento y monitoreo de las tareas de respuesta.

Recuperación:

Restauración de instalaciones, medios de vida, infraestructura y condiciones básicas para garantizar los derechos de la población.

- Análisis y evaluación de los efectos del desastre.
- Análisis crítico sobre las intervenciones realizadas y del modelo de respuesta en función de su eficacia -para retroalimentar a la política de-gestión de desastre y hacer las mejoras necesarias.
- Rehabilitación y reconstrucción de infraestructura del sistema productivo.
- Reorganización y reinstalación de las actividades socio-productivas
- Activación de mecanismos para garantizar el funcionamiento de los centros educativos y las condiciones para la asistencia de niños, niñas y adolescentes.
- Desarrollo de programas de atención a la salud que favorezcan la recuperación de la población afectada. Particularmente programas de salud mental, apoyo psicológico, etc.

Desde esta perspectiva se vuelve necesario orientar también la atención e intervención haciendo énfasis en acciones que puedan disminuir, atenuar o incluso evitar el riesgo cuando esto sea posible.

La **gestión del riesgo**²² implica reconocer las causas de los desastres tanto en los fenómenos desencadenantes de eventos de origen natural, así como también de las amenazas subyacentes a la acción de los seres humanos. *Las capacidades institucionales y de las personas son determinantes para la reducción de las condiciones de riesgo, por lo que es necesario fortalecerlas. Es estratégico entonces que la gestión del riesgo esté incorporada de manera transversal en las políticas y programas de desarrollo local, nacional y regional.*

²² “El presente Marco de Acción abarca los desastres causados por amenazas de origen natural y los desastres y riesgos de ambientales y tecnológicos conexos. Refleja, por tanto, un enfoque integral de la gestión del riesgo a desastres que prevé amenazas múltiples y la posible relación entre ello, que pueden tener importantes consecuencias en los sistemas sociales, económicos, culturales y ambientales,....” (MAH - EIRD, 2005)

4) NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES FRENTE AL RIESGO Y LA EMERGENCIA

La preocupación de la comunidad internacional por los derechos del niño, la niña y adolescentes se hizo más visible en el contexto de desastres que representó la Primera Guerra Mundial. Englantyne Jebb²³ planteó por primera vez la necesidad de establecer un código que reconozca los derechos universales para los niños y niñas luego de desarrollar una importante tarea con aquellos que fueron víctimas de la guerra. Su propuesta fue asumida por la Liga de Naciones que en 1924 emite la Declaración de los Derechos del Niño. Esta es una antesala para que posteriormente, en 1959, las Naciones Unidas aprueben la Declaración Universal de los Derechos del Niño y que en 1989 se formalizó bajo la Convención de los Derechos del Niño, CDN.

No es casual que a partir de una situación de devastación posterior a la Gran Guerra surja el ímpetu y preocupación por abordar los derechos de la niñez. El fenómeno de los desastres refuerza el carácter de vulnerabilidad de la niñez y la adolescencia, incrementando el impacto, intensificando los efectos en relación al incumplimiento de sus derechos. En la actualidad, la CDN representa la síntesis más acabada para interpretar y trabajar sobre la realidad de la niñez y adolescencia. 191 Estados la han suscripto y para los Estados de la región, ha significado un avance sustancial y un gran desafío – aún vigente- para su implementación. Aplicado a desastres, tanto para la gestión del riesgo en su abordaje más amplio para la actuación durante la emergencia y la rehabilitación, el enfoque de derechos humanos cobra un valor muy significativo.

Tener en cuenta en las políticas públicas, el interés superior del niño ²⁴ implica que, en la toma de decisiones, en los programas y/o políticas públicas y en cualquier acción o estrategia aplicada debe prevalecer y explicitarse la opción por aquello que sea más conveniente para las niñas, niños y adolescentes. En este sentido debe promoverse una respuesta acorde para cada nivel de las etapas de su desarrollo: primera infancia, edad escolar y adolescentes.

En contextos de riesgo y desastre, situaciones que afectan a toda la población - deben tener un lugar protagónico las necesidades, derechos e intereses de la niñez y la adolescencia, lo que se debe ver reflejado en las acciones de prevención, respuesta y recuperación.

Esta perspectiva implica, no solo abordar la problemática de manera holística, durante todo el proceso y sus diferentes momentos, sino también desarrollar mecanismos y protocolos que den cuenta y atiendan las particularidades que afectan a la niñez y la adolescencia. Esto se inicia con los sistemas de información diferenciada, donde sus necesidades o derechos se registren de manera particular a fin de incrementar la eficacia en la intervención y en el seguimiento post desastre (fase de rehabilitación y recuperación).

²³ Activista británica, fundadora de Save the Children, (1876 – 1928)

²⁴ Artículo 3 Convención sobre los Derechos del Niño.

Impacto de los desastres en niños, niñas y adolescentes

Los efectos de los desastres en la niñez y la adolescencia están vinculados a la vulnerabilidad asociada a su nivel de desarrollo y los recursos de protección acordes a su edad. Las afectaciones a su desarrollo biopsicosocial son amplias y pueden provocar alteraciones perdurables. Si bien el tipo de impacto específico varía según – entre otros factores – las características de cada persona, la capacidad del entorno de dar contención (familia, comunidad, Estado), el tipo de desastre (duración, impacto, intensidad) y la capacidad de la comunidad e instituciones de dar respuesta, es innegable la probabilidad que se produzca una interrupción en la “normalidad” y en la cotidianidad de la vida. Por esto, la alteración puede tener diferentes consecuencias y efectos para los niños, niñas y adolescentes, impactando con mayor o menor intensidad.

Entre los efectos más frecuentes se observan la vulnerabilidad y propensión en general a afectaciones en la salud física (enfermedades infecciosas, heridas, hipotermia) con un especial peligro latente sobre el estado nutricional de los niños, niñas y adolescentes, dado que estos riesgos tienden a agravarse debido a la incidencia del desastre en los componentes del proceso de abastecimiento y acceso (pérdida de la fuente de sustento del grupo familiar, hábitos alimenticios, daño en las vías de acceso, enfermedades) y en las condiciones nutricionales de la población, previas a la ocurrencia del evento.

Durante y posterior al desastre es muy frecuente que se constate una evidente disminución general de la calidad de vida: acceso a la atención en salud, a la alimentación, a la vivienda, a la educación; poniéndose de manifiesto muchas veces la falta de atención especializada en los servicios que contemple la situación particular de niños, niñas y adolescentes en relación a la situación de la población en general.

Una variable que ha acaparado la atención de diferentes instituciones y ámbitos técnicos en relación a la niñez y adolescencia son los efectos psicológicos provocados tanto por situaciones de duelo, alteración de hábitos y costumbres, incertidumbre, miedos y/o traumas provocados por la experiencia de catástrofe. Muchas veces signada también por la pérdida de referencias adultas, seres queridos y la alteración – parcial o completa- de su cotidianidad. Ser testigos de eventos trágicos –de los efectos del fenómeno en sí, así como las consecuencias posteriores- pueden causar daño emocional y dejar huellas difíciles de superar.

Por otro lado, puede suceder que los niños, niñas y adolescentes deban abandonar la asistencia a los centros educativos, ya sea porque la escuela no está apta para su funcionamiento regular o por estar siendo usado como albergue. Asimismo, la inasistencia puede generarse por decisión familiar al no poder afrontar la continuidad educativa de su hijo o hija.

Otro riesgo que se ha identificado es el aumento de la probabilidad de sufrir diferentes tipos de violencia principalmente en quienes se ven separados de sus padres o

referentes familiares, tales como abuso sexual (principalmente a niñas y mujeres adolescentes), maltrato, sustracción y potencial aumento del trabajo infantil. En ocasiones, el hacinamiento y las condiciones denigrantes lo acrecientan. Se hace urgente la atención prioritaria a los niños y niñas desprovistos de cuidados parentales y la integración del enfoque de género a las políticas orientadas a la gestión del riesgo y, particularmente, la emergencia para niños, niñas y adolescentes a fin de contemplar y alertar sobre estos riesgos. Actuar en consecuencia implica reconocer que los efectos no solo son distintos en relación a su edad y capacidad sino también para niñas y niños.

El impacto de la pérdida de bienes muebles e inmuebles y de la fuente de sustento del grupo familiar en los niños, niñas y adolescentes, por cuanto esta altera de manera significativa sus hábitos y costumbres, repercute en variables importantes para su bienestar y derechos. A su vez, es necesario referir también el impacto de estos hechos en la vida en comunidad y la cultura. El sentido de pertenencia y de referencia con el entorno – tan importante para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes - se puede ver alterado o inclusive interrumpido. En este caso se plantean impactos de naturaleza indirecta que, en un horizonte de largo plazo, pueden incrementar los niveles de pobreza y vulnerabilidad; provocar pérdida de empleo de los referentes adultos de niños, niñas y adolescentes; incrementar el deterioro ambiental y el costo de la vida; debilitar o romper las redes de apoyo; provocar la separación o desintegración de la familia; cambiar la distribución de la propiedad y la tenencia de la vivienda, entre otros.

En términos generales, en contextos de desastre, existe una preocupante propensión de vulneración de derechos de la niñez y la adolescencia, muchas veces profundizando y perpetuando brechas e inequidades existentes previamente. Una vez acontecido el desastre, los niños y niñas que quedan solos, se ven expuestos a situaciones de abuso, violaciones, trata, migraciones, o reclutamiento forzado, entre otros riesgos. De allí la necesidad de desplegar inmediatamente, apenas ocurrido el desastre, mecanismos de atención y respuesta que los protejan. Las experiencias más exitosas suelen ser aquellas que se desarrollan coordinadamente entre los Estados, las agencias de cooperación, y la sociedad civil.

Implementación de acciones

PREPARACIÓN

La preparación refiere a las capacidades que desarrolla o adquiere el gobierno, los técnicos, funcionarios públicos, profesionales, organismos y organizaciones de respuesta, las comunidades y las personas para poder prever, responder y recuperarse de posibles impactos asociados a determinada amenaza. La estrategia de preparación debe tener una estrategia específica tanto para la preparación para atender los derechos de niños, niñas y adolescentes y garantizar su bienestar como también en la manera en que pueden involucrarse en esta etapa.

Entendido como una acción dentro de la gestión del riesgo de desastres, su objetivo es gestionar todos los elementos (coordinaciones, disposición de infraestructura, establecimiento de criterios para la respuesta y responsabilidades, definiciones presupuestarias, información pública y capacitación, entre otros) para planificar de manera eficaz una respuesta inmediata y coordinada frente a la emergencia y recuperación. Debe existir una estrecha articulación en el desarrollo de las capacidades institucionales y de las propias comunidades, así como los distintos niveles del sistema, para favorecer y habilitar la respuesta coordinada.

En esta etapa, en lo que a niños, niñas y adolescentes refiere, debe estar contemplado un sistema de información que tenga relevada su situación así como necesidades diferenciales. Parte de la preparación contempla la consideración sobre los recursos con los que se cuentan y cuáles sería necesario implementar para garantizar su bienestar, tanto en insumos como infraestructura. No debe dejarse de lado el relevamiento en relación a recursos humanos.

PREVENCIÓN

La etapa de la prevención de desastres integra el concepto de evitar los posibles impactos adversos tomando acciones con anticipación. Probablemente no sea posible prevenir en la totalidad el posible impacto del desastre, pero a través de las tareas y estrategias de prevención, se procura disminuir considerablemente la intensidad y/o severidad de esos efectos.

En esta etapa es fundamental que se tomen medidas de sensibilización y se difunda la información pública que contenga las medidas a tomar, acciones a realizar y responsables en caso de que ocurra el fenómeno. Esta información debe estar dirigida tanto a la población como a las instituciones encargadas de proteger los derechos y atender las necesidades de los diferentes segmentos sociales.

Es recomendable que los responsables de la gestión de riesgo de desastre puedan integrar a los niños, niñas y adolescentes en las tareas de prevención y que puedan dirigirse políticas de comunicación orientadas específicamente a su comprensión y empatía, con niveles adecuados de información de acuerdo a su edad y nivel de entendimiento. Tomar medidas –e informárselas- para la emergencia de manera inclusiva y también asignarles roles y que conozcan las responsabilidades de otros actores, es una forma de contemplarlos como ciudadanos, con derechos y responsabilidades. Parte de promover sus derechos es generar estrategias que los preparen para las situaciones de emergencia, que las incorporen y logren sentirse seguros y protegidos. Sin perder de vista que, su bienestar y desarrollo, van de la mano del bienestar y capacidad familiar.

La familia es la primera institución responsable de cuidado, socialización y contención de los niños, niñas y adolescentes, y como tal debe tener las condiciones suficientes para poder brindar esta seguridad y recibir el apoyo necesario para continuar con sus responsabilidades. Frente a las emergencias se torna vital mantener a los niños, niñas y

adolescentes con sus familias, procurando y garantizando la reunificación familiar a la mayor brevedad posible en el caso de que se produzcan privaciones de ese cuidado.

Los recursos destinados a la prevención de los desastres suelen ser los recursos mejor invertidos. La prevención y la forma de afrontar los fenómenos naturales difieren en cada cultura y pone en evidencia la importancia que cada sociedad le confiere a valores como la solidaridad y el bienestar colectivo por encima del individual. **Se sugiere que los Estados Miembros enfatizen y promuevan la creación de una cultura de prevención de desastres, en los distintos espacios de socialización de niños, niñas y adolescentes, como el hogar, la escuela, comunidad y medios de comunicación (formales e informales).**

RESPUESTA

Debe existir una ruta clara y compartida, con roles asumidos y conocidos por los actores involucrados que permitan un desempeño eficiente y oportuno para la atención y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, siendo clave la orientación hacia la continuidad de los procesos de desarrollo y sus actividades en la sociedad en corto, mediano y largo plazo.

“En una intervención en emergencia, donde usualmente es necesario priorizar actividades y grupos de mayor vulnerabilidad, es indispensable conservar la visión de que los derechos humanos, incluidos - y en especial - los derechos de la niñez, son indivisibles e interdependientes entre ellos. Aunque sea necesario priorizar sectores de intervención para agilizar y efectivizar las actividades, las metas deben permanecer integrales y totales a los derechos humanos y de la niñez, tomando en cuenta que estos derechos no son transitorios, y que muchas veces las situaciones extremas evidencian y agudizan los vacíos preexistentes a la emergencia.”²⁵

RECUPERACIÓN

El restablecimiento inmediato de hábitos y costumbres es un factor sustancial para el retorno a la “normalidad” de la vida de niños, niñas y adolescentes. En este sentido la asistencia a los centros educativos se vuelve un elemento clave para su contención y sentimiento de seguridad. Es de destacar también la necesidad de contar con planes y programas de atención psicológica ya que las secuelas tienden a ser mucho más intensas en la niñez y adolescencia por su relación de dependencia.

Asimismo, es importante poder integrar lo ocurrido, incluso, tomarlo como una oportunidad para estar alertas, conscientes y sensibilizados en relación a los peligros que existen y las formas de prevenir los posibles impactos y proyectar estrategias tendientes a aumentar su resiliencia.

²⁵ “Derechos de la Niñez en emergencias y desastres”, Unicef, 2007

La participación de niños, niñas y adolescentes en la gestión del riesgo

Destinar estrategias y recursos dirigidos hacia la habilitación y promoción de mecanismos de participación de niños, niñas y adolescentes significa, entre otras cosas, fortalecer las capacidades locales en contextos de desastre. Su participación puede ser clave en tareas de sensibilización, elaboración de mapas de riesgo, reconocimiento y promoción de un sistema de cuidados frente a la emergencia, difusión de información, promoción de una cultura de derechos, entre otros.

Son ciudadanos activos que deben ser contemplados como tales tomando en cuenta el principio de autonomía progresiva²⁶; las exigencias y expectativas en relación a su lugar en la comunidad y/o sociedad han de ser coherentes con las facultades acordes a su edad y nivel de desarrollo.

Es frecuente que en la toma de decisiones o diseños programáticos se deje de lado la opinión o recomendaciones que puedan formular niños, niñas y adolescentes. En contextos de riesgo y desastres –a menudo presionados por la urgencia- se intensifica la toma de decisiones y análisis por parte de los adultos, desatendiendo que los niños y niñas son parte integrante de la sociedad con un enorme potencial de aporte en las emergencias como puede ser el rol de los adolescentes en estas circunstancias.

La participación, entendida como un proceso, como un continuo de aprendizajes e involucramiento con los temas públicos, favorece a la integración activa de la niñez y la adolescencia en los temas de interés general y particular. Contribuye así al fortalecimiento de sociedades más democráticas, justas e inclusivas. Por su parte, en el contexto de desastres, habilita respuestas más efectivas, estimula encuentros intergeneracionales y renueva el rol de niños y adolescentes posicionándolos como *agentes de cambio*.

La gestión del riesgo de desastre involucra a muchos actores sociales, políticos institucionales en un marco articulación y coordinación. En este nuevo marco de relaciones es importante integrar el interés superior del niño y la niña, visibilizarlo e integrarlo en todas las estrategias del ciclo de desastres, desde la perspectiva de desarrollo para que contribuya a la disminución de su vulnerabilidad y reduzca los posibles daños.

Una de las fortalezas de la participación de niños, niñas y adolescentes en estrategias de gestión del riesgo de desastres radica en su capacidad de resiliencia por un lado y por el potencial como activos promotores de la sensibilización frente al riesgo de desastres.

En relación a las amenazas existentes, ellos pueden involucrarse ya sea a través de los centros educativos o acciones coordinadas en la comunidad (con líderes locales por

²⁶ *"El tema de la evolución de las facultades ilustra, por un lado, el equilibrio necesario entre el derecho de los niños y niñas al reconocimiento de sus crecientes niveles de responsabilidad en el ejercicio de sus derechos a medida que adquieren la facultad de hacerlo; y, por otro, la necesidad de protección, de acuerdo con su relativa juventud y madurez."* CRIN – revista digital No.23, octubre 2009.

ejemplo) para la detección, identificación y comunicación de los riesgos. Desarrollar el mapeo de amenazas y riesgos en su entorno inmediato e identificar medidas para prevenir posibles impactos adversos junto con su familia y el centro educativo potencian la capacidad de preparación. No sólo para identificar y comunicar los riesgos sino también para adoptar medidas al respecto y tomar un rol de liderazgo sobre actitudes y medidas para disminuir el impacto negativo.

La orientación y trabajo de los adultos hacia la promoción de la participación de las niñas, niños y adolescentes se torna imprescindible para garantizarla. Asimismo debe ser concebida en todos los niveles de manera articulada y coherente:

- 1) En la familia
- 2) En la escuela
- 3) En la comunidad
- 4) En el gobierno
- 5) En el Estado

Promover espacios participativos permite el ejercicio de derechos y está estrechamente ligado con la noción de ciudadanía. Se expresan ideas, necesidades, demandas y opiniones que, para el caso del riesgo y desastres, se vuelven indispensables. Es, en definitiva, reconocer a los niños, niñas y adolescentes específicamente inmersos en una problemática pero también como posibles promotores de su solución, como *agentes de cambio*.

Es de destacar que la participación de niños, niñas y adolescentes para la toma de decisiones en lo que a formulación y monitoreo de políticas públicas refiere es altamente reconocido y apropiado. La participación no solo es un principio fundamental tal como es citado en el Artículo 12²⁷ de la Convención de los Derechos del Niño, sino que también es un medio para garantizar el ejercicio de todos sus derechos. Vincular sus opiniones sobre el impacto e incluso recomendaciones para la atención, en los enfoques de desarrollo y asistencia, aumenta las probabilidades de cubrir sus necesidades y estimular su potencial de integración como ciudadanos activos en la sociedad.

Desafíos para los Entes Rectores

Parte de los grandes desafíos que esta problemática introduce para los Entes Rectores transcurren en la capacidad de **incidir en el posicionamiento de la atención de la niñez y adolescencia de forma prioritaria e integral** en la estrategia nacional para el abordaje de la gestión del riesgo de desastre.

²⁷ Artículo 12: 1) *Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.*

2. *Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.*

En la región, a no ser por algunos casos excepcionales, no se cuenta con planes específicos para atender la singularidad de esta población frente al riesgo de desastre y emergencias. La mayoría de los Estados sí cuenta con los llamados “sistemas nacionales” de atención a la emergencia y desastres, que varía su denominación o formato según el país: comités operativos, centros de operaciones, comisiones nacionales, etc. En ellos se procura articular las acciones y coordinar los actores que tienen injerencia en estos contextos, pero en pocos se visibiliza y/o explicita a la niñez y adolescencia de manera focalizada.

Es necesario que esta prioridad se vea reflejada en los instrumentos normativos, en planes, programas y protocolos que orientan a las entidades estatales para proceder de manera pertinente y efectiva hacia la niñez y adolescencia incluyendo en las estrategias el enfoque de derechos y la atención diferencial –y prioritaria- a niños, niñas y adolescentes.

Co-responsabilidad

Estos esfuerzos deben orientarse hacia todos los actores e instituciones involucradas y todos ellos deben estar comprometidos en su resolución: entidades estatales, gobiernos locales, referentes de la sociedad civil, sector privado, redes organizacionales, la propia comunidad, las escuelas y las familias.

Diversidad cultural

Otro punto de preocupación manifiesta por los responsables de los Entes Rectores de la región radica en la consideración -a la hora de diseñar políticas públicas hacia la niñez y adolescencia- de la diversidad cultural. No solo como retórica reivindicativa sino también como una forma de atender las distintas condiciones de vulnerabilidad, rescatando conocimientos ancestrales y tradicionales en pos de una gestión de riesgo eficiente y eficaz.

La convivencia pacífica en el marco del respeto y promoción de los derechos humanos debe estar basada también en el reconocimiento de la diversidad y el impulso de estrategias orientadas a la integración. Estos principios, incluso como imperativos éticos, deben ser tenidos en cuenta, más aún en estrategias orientadas a la niñez y adolescencia con experiencias de vida en territorios en riesgo de desastres, el reconocimiento de la interculturalidad debe estar presente en los planes y programas generales y significativamente en las políticas educativas.

Género

El enfoque de género y la gestión de riesgo de desastres son dos perspectivas que si bien recogen el acuerdo en la órbita pública, se convierte en todo un desafío su incorporación a nivel práctico. Implica aumentar la comprensión sobre las cuestiones correspondientes al género específicamente y como incorporarlo en las estrategias de

gestión del riesgo de desastres y la incorporación efectiva en los instrumentos de política (marcos normativos, leyes, programas, etc.).

Las mujeres y los hombres, de distintas edades, perciben y experimentan de manera distinta los riesgos y efectos de los desastres. Pueden estar igualmente expuestos al desastre pero los niveles de vulnerabilidad, capacidades desarrolladas y acceso a recursos para su afrontamiento son distintos. Un estudio reciente²⁸ realizado en 141 países demostró que mueren más mujeres que hombres a causa de los desastres relevados y que, para este caso, esta disparidad estuvo signada por la desigualdad social en relación a la situación socioeconómica más comprometida de las mujeres.

Está asociado también a los roles sociales asignados y desarrollados por hombres y mujeres. Para las mujeres estos roles muchas veces significan restricciones en relación por ejemplo a las habilidades físicas (movilidad, agilidad, destrezas) y el desarrollo de las tareas de protección y cuidado de todas las necesidades básicas del resto de los integrantes de la familia. Reduce muchas veces las posibilidades de involucramiento en tareas de preparación y prevención, temas que culturalmente son destinados a los hombres, provocando una distancia del conocimiento, aprendizajes e involucramiento de las mujeres en las temáticas de gestión del riesgo, aumentando su vulnerabilidad frente a las amenazas.

Estos roles se reproducen desde la niñez y la adolescencia. A las niñas y las mujeres adolescentes, se les atribuye la carga de género preexistente, impidiendo o en detrimento de su integración plena (y apropiación) a las estrategias de gestión de riesgo de desastres. Las advertencias, información y comunicación sobre estado de alarma o peligro, muchas veces no llegan a las mujeres y cuando se desencadena el desastre deben afrontar la situación sin la información suficiente, incluso, debiendo hacerse cargo también de otros integrantes de la familia y velar por su inmediata seguridad (niños, adultos mayores) y protección. Se observa también que las niñas y adolescentes mujeres tienen que retrasar el acceso a los centros educativos a diferencia del tiempo que retornan los niños y adolescentes hombres. En síntesis, ellas demoran más en retomar su rutina y actividades cotidianas que los hombres.

Articulación y cooperación

Uno de los ámbitos de articulación relevantes para el abordaje de las situaciones de desastre es la coordinación entre países limítrofes. Ésta se vuelve esencial tomando en cuenta que con frecuencia los efectos devastadores de los desastres provocan desplazamientos forzados. La sintonía en los criterios de protección de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes a nivel regional sostenida en una plataforma de entendimiento, acuerdos y compromisos asumidos potenciaría los logros de la respuesta e intervención.

En nuestra región, este aspecto es primordial. Con la vasta experiencia de cooperación y coordinación es necesario mantener y redoblar esfuerzos dirigidos también hacia la

²⁸ The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981–2002. *Annals of the Association of American Geographers*, Neumayer and Plümper, 2007.

promoción del intercambio de experiencias en relación a acciones a favor de la protección y promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes en contextos de desastre. Este mecanismo aporta y enriquece el conocimiento sobre estrategias, lecciones aprendidas y prácticas eficientes que permitan reproducir y/o mejorar aciertos y logros en esta materia. La diversidad de la región, en cuanto a contextos culturales, económicos y sociales, permite visualizar un amplio abanico de posibilidades a tener en cuenta, dinamizar la información y el conocimiento de estas experiencias es un camino certero para mejorar las condiciones de atención y promoción del acceso de niños, niñas y adolescentes a sus derechos.

Por otra parte, es fundamental el fortalecimiento de la articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial al interior de los Estados que de garantías y fluidez a los instrumentos que se establezcan y/o fortalezcan. A estos efectos es posible desarrollar estrategias que desplieguen acciones enfocadas a la disminución de las vulneraciones de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Esta perspectiva debe orientarse en las políticas nacionales y las dirigidas al escenario regional y mundial. La cooperación bilateral y regional a través de acciones de intercambio de información, recursos y aprendizajes fortalece las capacidades y alcances de la intervención. Más aún cuando el riesgo y desastre afecta áreas territoriales más allá de fronteras.

Es necesario que los responsables de diseñar políticas públicas en materia de gestión del riesgo de desastre estén en estrecho contacto con los responsables estatales de la atención de la niñez y adolescencia, a fin de poder incorporar el enfoque de derechos y la atención prioritaria de niños, niñas y adolescentes a los instrumentos correspondientes.

La complementariedad de la atención debe verse implicada desde la planificación, existiendo hojas de ruta, roles y responsabilidades previamente acordadas y difundidas. El rol del Ente Rector en este caso es muy importante a fin de dar cuenta de la atención prioritaria y su expresión en los diferentes órdenes de la organización de los temas y aspectos del orden público, en sus diferentes áreas.

Las redes de respuesta, en sus distintos niveles, deben estar en sincronía con las resoluciones gubernamentales sobre priorización de la atención de niños, niñas y adolescentes. La gestión de la información a este respecto se vuelve esencial para que todos los actores dispongan de lineamientos y directrices de base para la protección de sus derechos. El incremento del acceso a la información de calidad, que de cuenta de la particularidad de la niñez y adolescencia debe ir de la mano de políticas educativas y de sensibilización que sostengan los preceptos en esta dirección. Lo que trae consigo un desafío no menor; *la noción de que el cuidado y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes debe ser una estrategia transversal a todas las políticas y decisiones orientadas a la gestión del riesgo y desastre.*

La complejidad y diversidad de actores estatales y sociales involucrados refuerza la importancia de la articulación y la consecución de espacios de diálogo político, más aún teniendo en cuenta que justamente la circunstancia de desastre tensiona por sí

sola los instrumentos y ámbitos institucionales ya que su planificación está contemplada para el desarrollo en circunstancias de “normalidad”. Es frecuente que la capacidad logística y de contención muchas veces se encuentre sobre demandada y por ello es primordial orientar las intervenciones hacia un fortalecimiento de las capacidades institucionales, la articulación y el estímulo a la complementariedad para la intervención y la transversalización de la atención prioritaria de la niñez y adolescencia.

El rol de los Entes rectores debe posicionarse en el escenario de la gestión del riesgo de manera más protagónica, con directrices y recomendaciones claras acordes a su responsabilidad.

Estos acuerdos y rutas trazadas deben verse objetivamente reflejadas en protocolos e instrumentos de carácter político que orienten las acciones en todos sus términos.

Es conveniente señalar, que el diseño de estas herramientas puede –y debe– contemplar la participación de niños, niñas y adolescentes – en función de sus capacidades- para expresar opiniones, recomendaciones y sugerencias sobre cómo operar en estas circunstancias que les refieren directamente.

5) CONSIDERACIONES FINALES

El consenso unánime y acuerdo de los Estados a través de la figura de los Entes rectores de niñez y adolescencia y el acompañamiento que el IIN otorga como Secretaría Ejecutiva del Consejo Directivo, ha permitido identificar algunas consideraciones a tener presente para el abordaje de esta problemática.

En primer lugar, para el sostenimiento y movilización de acciones resulta imprescindible considerar el enfoque de derechos de forma transversal en toda estrategia, política y decisión orientada a la intervención sobre el riesgo y desastres referida a niños, niñas y adolescentes.

Su implementación depende de las estrategias dirigidas a la articulación interinstitucional, las acciones que efectivamente logren hacer visibles las necesidades prioritarias de niños, niñas y adolescentes y la continuidad de los procesos que den cuenta de alianzas internacionales sólidas que potencien y consoliden las capacidades nacionales. El rol de los organismos internacionales y regionales con el objeto de visibilizar la función que estos desempeñarán para hacer realidad una gestión integral de la gestión de riesgo de desastres en favor de los niños, niñas y adolescentes resulta muy significativo.

El nivel de acuerdos políticos y consensos deben verse reflejados en asignaciones presupuestales y en la colocación y sostenimiento del tema en las agendas públicas. Incrementando el involucramiento de los diferentes actores a través de políticas integrales que favorezcan e impulsen la coordinación y articulación entre las autoridades, el nivel sectorial, la sociedad civil, las instituciones de ayuda humanitaria, las comunidades, las familias y los propios niños, niñas y adolescentes.

La decisión y dedicación de esfuerzos de los Estados hacia la incorporación integral del enfoque de derechos para los niños, niñas y adolescentes en la gestión del riesgo de desastres se justifica no solo como derecho propio e imperativo de los Estados sino también en la noción que desde esta perspectiva se alcanzarán beneficios sociales y económicos en general. Esta acción viene a reforzar la idea de la gobernabilidad democrática como antítesis de las situaciones de vulnerabilidad y desastres.

Los niños, niñas y adolescentes, siempre tomando en cuenta sus capacidades acordes a la edad, pueden proporcionar soluciones innovadoras, movilizar información e incluso expresar su opinión y valoración para prevenir e impedir abusos o negligencias en relación a su situación.

Explicitar a los niños, niñas y adolescentes como una población vulnerable significa que se encuentran en una posición desfavorable para hacer valer sus derechos por sus propios medios. Subyace la realidad que, si bien en el plano formal los derechos están consagrados y reconocidos, en la práctica no están dadas las condiciones para garantizar su efectivo ejercicio. En circunstancias de desastre, esta vulnerabilidad intrínseca se ve agravada. Los efectos tanto físicos (propensión a enfermedades, a heridas, golpes) como psicológicos (shock, traumas, vivencias de duelo o separación de sus referencias adultas y su hábitat) determinan secuelas que, para su etapa de

desarrollo, pueden tener consecuencias importantes en el resto de su vida aumentando a su vez el nivel de vulnerabilidad.

La protección focalizada y explícita de la primera infancia, reconociendo las atenciones particulares propias de la edad, el desarrollo de estrategias de educación – sensibilización para niños y niñas en edad escolar que les permitan replicar valores de la gestión del riesgo de desastre orientado hacia una cultura de la prevención, y la incorporación de estrategias que promuevan la participación e involucramiento de los adolescentes en las tareas de preparación, gestión de la emergencia y recuperación significan proteger sus derechos y garantizar su bienestar.

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO DE POLÍTICA

Uno de los principales objetivos en este ámbito será generar de manera participativa una serie de lineamientos que den un marco a los Estados para elaborar estrategias nacionales (programas, políticas, protocolos, normativas, instrumentos, etc.) que garanticen el fortalecimiento de la gestión y atención hacia la niñez y adolescencia en la gestión de riesgo de desastre.

El establecimiento de un “*Marco de política*” implicará el acuerdo y consenso sobre un conjunto de directrices y recomendaciones, instaurando un encuadre adecuado para la atención de la niñez y la adolescencia frente al riesgo y desastre, dando cuenta de los esfuerzos regionales conjuntos para afrontar la situación. En el proceso de su construcción, se pondrán en práctica mecanismos que habiliten el intercambio de información y experiencias, a través de metodologías que fortalezcan el flujo de la cooperación horizontal tan substancial para consolidar avances y logros en esta materia. Para ello, todas las estrategias situadas en la búsqueda de compromisos político-institucionales para este fin se vuelven indispensables.

VISIÓN INTEGRAL DE LOS DESASTRES

Es importante identificar acciones en las diferentes fases y de manera particularizada de intervención sobre los desastres. La comprensión del desastre como una secuencia cíclica y analizada de manera sistemática a través de sus etapas (interrelacionadas entre sí) habilitará mayores logros. Resulta ineludible el análisis desde la perspectiva del Desarrollo Sostenible que ubica las acciones tanto en el inmediato, mediano y largo plazo, distinguiendo etapas que conforman el ciclo antes, durante y después de producido el fenómeno natural desencadenante. Se pueden reconocer cuatro etapas donde poder distinguir diversas acciones orientadas a la gestión del riesgo de desastres:

- Preparación: alerta temprana, educación y organización.
- Prevención: prevención, mitigación y preparación.
- Respuesta: aviso/alerta, atención y manejo de desastre, operaciones de emergencia.
- Recuperación: rehabilitación, reconstrucción y recuperación (de medios de vida y funciones productivas, reproductivas y comunitarias del sistema)

A la luz de la complejidad que representan los desastres se torna imprescindible analizar las capacidades existentes en la región para abordar la situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes en términos de fortalezas y debilidades. El nivel de intervención es múltiple y debe realizarse de manera integrada y articulada en relación a los actores involucrados para que la toma de decisiones recoja las variables y factores que intervienen en todo el proceso. Integrar la gestión de riesgo de desastres en el sistema de políticas públicas, a efecto de trascender la referencia a servicios aislados de salud y educación histórica, sin determinar su rango de política social básica, es uno de los desafíos más importantes que atraviesan los Estados.

IMPORTANCIA DE LA COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN EN LOS DIFERENTES NIVELES

Frente a esta problemática transfronteriza, donde el impacto afecta a un sistema o varios simultáneamente, es crucial contar con una coordinación y articulación bilateral y regional sostenida que atienda los procesos de migración que se generan.

Una estrategia regional concertada fortalece el posicionamiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en situaciones de riesgo y desastres. La generación y promoción de una cultura de derechos, inclusive en situaciones atípicas como las de desastres, implica un compromiso de todos los actores –de la órbita pública y privada– y que sean conscientes de las necesidades particulares y las capacidades de la niñez y la adolescencia.

Es necesario entonces reforzar mecanismos e instrumentos que den cuenta de estas particularidades así como también capacitar a funcionarios, brindar información y articular las estrategias de respuesta en todos los ámbitos: salud, educación, asistencia, prestaciones sociales, sistema jurídico y recreación. Deben estar particularmente incluidos los sistemas de control de migración y las cancillerías previendo y preparándose para los casos de niños, niñas y adolescentes que deben desplazarse y migrar a causa de desastres.

IMPORTANCIA DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, NORMATIVAS Y PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN

Los documentos formales que ratifican compromisos e informan sobre procedimientos acordados, dirigen y consolidan las acciones conjuntas para la intervención frente a los desastres. Siendo así **los protocolos de actuación deben estar formalizados, difundidos y asumidos por los actores involucrados y asignados los recursos para su efectivo desarrollo**. Es recomendable que el establecimiento de protocolos esté acompañado por procesos de capacitación y formación de funcionarios públicos que puedan ponerlos en marcha y los promuevan.

Por otro lado, tanto en los protocolos como las normativas nacionales reafirmamos la necesidad de explicitar las consideraciones tendientes a garantizar la atención prioritaria de niños, niñas y adolescentes frente a los desastres.

En el plano internacional, los instrumentos de consenso y articulación (marcos de acción, convenciones, protocolos internacionales, entre otros) respaldan las coordinaciones y acciones bilaterales y regionales a través de indicaciones claras y compromisos formalizados que garantizan las tareas frente a esta problemática y reflejan las alianzas establecidas para impulsar colectivamente mejoras en su tratamiento.

Precisamente el Marco de Acción de Hyogo como referente universal vigente para hacer frente a los desastres, así como otros instrumentos internacionales no confieren atención especial para la protección y el cuidado de niños, niñas y adolescentes en estas situaciones. Uno de los aspectos mencionados en los que se puso mayor énfasis en la consulta realizada a los Estados sobre esta materia, fue el relativo a la necesidad de contar con información especializada e instrumentos de respaldo que den sustento a la coordinación internacional. **Una iniciativa favorable a nuestros cometidos será incorporar en los próximos protocolos e instrumentos internacionales orientados hacia la gestión del riesgo de forma explícita, la necesidad de atención prioritaria y especializada de la niñez y la adolescencia.**

INVERSIÓN ORIENTADA A LA REDUCCIÓN DE RIESGOS

Se ha demostrado y evidenciado la eficacia que tiene la inversión en la gestión del riesgo en detrimento del volumen de pérdidas y daños probables ocasionados por los desastres. En este sentido deben proveerse canales fluidos de disponibilidad económica dirigidos no solo a la emergencia y rehabilitación sino también hacia la capacitación, campañas de prevención y sensibilización, instancias de coordinación y articulación, en todas las tareas orientadas a la preparación y prevención. La ejecución de políticas públicas orientadas a la reducción del riesgo de desastres y la atención prioritaria de los niños, niñas y adolescentes frente al riesgo y la emergencia debe estar acompañada de instrumentos económicos que efectivamente viabilicen estas acciones.

Se vuelve sustancial implementar la lectura sobre el análisis costo-beneficio para abordar los riesgos como base de respaldo para la inversión pública en estrategias de gestión del riesgo de desastres.

LA COMUNICACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO Y SENSIBILIZACIÓN

La **gestión de la información y la comunicación** son componentes fundamentales a tener en cuenta para cualquier diseño de acciones e intervenciones en el campo de la gestión del riesgo de desastre. El esfuerzo por la claridad de la información, la vigencia de los datos o recomendaciones, la identificación de voces oficiales en momentos previos, durante y posterior a los fenómenos desencadenantes deben estar minuciosamente planificadas.

Un plan de comunicación orientado a este respecto debería contener una estrategia general, acordada y asumida por todos los actores involucrados. Es importante considerar que este plan no solo esté encauzado hacia la gestión de la información

sino también contemple acciones hacia el fomento de actitudes y conductas que contribuyan con la consolidación de una cultura de la prevención, muy vinculadas a las estrategias de comunicación-educativa.

En sintonía con ese plan, debe colocarse una línea específica para la coordinación con los medios de comunicación como promotores de una cultura de derechos, respetuosa de la niñez y la adolescencia y como canales de información y educación para la inmediata gestión de la crisis y recuperación. Los medios de comunicación tienen el potencial de promover mensajes y gestionar información favorable a la gestión del riesgo, a informar y formar a la población en términos de reducir los riesgos y sensibilizar sobre las acciones a seguir en caso de desastres o posterior a ellos.

Es necesario que las políticas públicas contengan una política comunicacional específica, orientada a la población en general pero también con estrategias focalizadas de gestión de información dirigida a niños, niñas y adolescentes, con lenguaje y soportes adecuados a su edad.

Así como también que existan canales que permitan esa relación en ambas direcciones. Promover estrategias de comunicación específicas para niños, niñas y adolescentes pero también habilitar canales para poder vincularse con ellos, sus opiniones y recomendaciones, en definitiva, espacios y ámbitos de participación y diálogo.

RELEVANCIA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN FOCALIZADOS

En la fase de preparación, es recomendable que existan sistemas de información y prevención acordes, que no solo adviertan sobre los posibles peligros sino también indiquen acciones y pasos a seguir para estar preparados una vez se emita la alerta.

También es de destacar la actualización de datos permanente específica sobre niñez y adolescencia, sobre el estado de los derechos en general y de manera particular. El relevamiento de forma diferencial no solo en relación a su edad sino también en relación al género, permite una mayor asertividad en la implementación de la respuesta y acciones de recuperación. Luego de ocurrido el desastre debe ser prioritaria la desagregación de esta información y la identificación de las necesidades no cubiertas y demandas específicas. En este sentido, el IIN convoca y anima a los Estados Miembros y a las agencias de cooperación que trabajan en este mismo cometido a elaborar e incorporar estrategias específicas sobre sistemas de información acotadas a la niñez y adolescencia en los programas, políticas internacionales y sus protocolos.

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES COMO AGENTES DE CAMBIO

Es de resaltar la pertinencia de los Entes Rectores de niñez y adolescencia de los Estados incidiendo en la consolidación y sostenibilidad de espacios de participación de niñas, niños y adolescentes en ámbitos vinculados a la gestión del riesgo o su incorporación en los asuntos públicos. Estos mecanismos deberían diseñarse para

facilitar opiniones, demandas y sugerencias para que sean efectivamente incorporadas en el diseño e implementación de políticas y acciones. Se consolida de esta manera el sustento para experiencias más justas e inclusivas, en definitiva, garantizan valores y derechos que en su conjunto constituyen sociedades más democráticas. La gestión de riesgo de desastres tiene éxitos si se aborda desde la perspectiva de la participación abierta de la comunidad, por lo cual debe visibilizarse que la participación de la niñez y adolescencia ante los desastres, es una garantía para la consolidación de espacios organizativos que respondan a las necesidades particulares de todos los grupos de niñas y niños, y en particular a las expectativas de los adolescentes.

La participación de niños, niñas y adolescentes contribuye al fortalecimiento de las capacidades locales. Su involucramiento en las temáticas de orden público determina no solo acciones a favor del interés colectivo sino también aumenta las posibilidades que sus opiniones, demandas, ideas y propuestas sean tomadas en cuenta.

Significa asimismo un reconocimiento por parte de todos los actores de su rol en la sociedad, como sujetos de derecho, como ciudadanos activos y como **agentes de cambio**. Múltiples experiencias han confirmado la amplia capacidad que pueden desarrollar en tareas de preparación, prevención, sensibilización y promoción de una cultura de derechos, acorde a su proceso de desarrollo, y dan cuenta de la visión única que solo ellos poseen sobre la manera en que las amenazas afectan su propia vida. Se ha demostrado también que el involucramiento en actividades de gestión del riesgo de desastre, no solo desarrolla la noción de ciudadanía en ellos sino también estimula al resto de la comunidad y los reconoce como integrantes proactivos de la sociedad.

Desde una perspectiva educativa, participar activamente en instancias colectivas permite estimular el compromiso e involucramiento con los temas de interés común. En este sentido, los Entes Rectores y los sistemas de atención al riesgo y desastre cuentan con una gran fortaleza al promover espacios de participación de niñas, niños y adolescentes.

Es tiempo de aprender de las lecciones que los desastres recientes nos han dejado respecto a las consecuencias y efectos en los niños, niñas y adolescentes, evidenciadas en los vacíos existentes y desafíos pendientes en cuanto a la atención de las vulneraciones de derechos y las desigualdades que se profundizan. Es necesario contemplar estos eventos como áreas de oportunidad, como fundamento ineludible para el compromiso de todos los actores para avanzar hacia sociedades más inclusivas y más equitativas, en un marco de garantía de los derechos humanos.

El fortalecimiento y consolidación regional a favor de la niñez y la adolescencia frente al riesgo y desastres y la implementación de protocolos de actuación que focalicen las acciones hacia una atención prioritaria hacia ellos, resulta un imperativo ético para los Estados, los organismos regionales e internacionales.

DOCUMENTOS DE REFERENCIA

- *“Carta Democrática Interamericana”*, OEA, 2006
- *“Declaración Universal de los Derechos Humanos”*, ONU, 1948
- *“Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”*, ONU – EIRD, 2005
- DG 124/11 – *“Derechos y participación de la niñez y adolescencia en la gestión de riesgos desastres y emergencias – Lineamientos generales – Ideas fuerza”*, junio 2011, Dirección General IIN.
- *“Convención sobre los Derechos del Niño”*, ONU, 1989
- *“Convención Interamericana para facilitar la Asistencia en Casos de Desastre”*

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- UNISDR – *“Terminología sobre la Reducción del Riesgo de Desastres”*, ONU, 2009
- Departamento de Desarrollo Sostenible/OEA – *“The 2001 – 2010 Decade in the Americas marked by disasters: a look in retrospective”*, Riesgo-MACC/DDS OEA, 2011
- ONU – *“GAR 2011: Revelar el riesgo, replantear el desarrollo. Resumen y resultados principales”*, Naciones Unidas, 2011
- OPS – *“Annual Report 2010: emergency preparedness and disaster relief”* Area on preparedness and disaster relief, 2011.
- UNICEF – *“Derechos de la niñez en emergencias y desastres. Compromiso de todos”*, Unicef 2007
- CEPAL – *“Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales”*, División de Medio Ambiente y asentamientos humanos, 2002
- UNICEF – *“Compromisos básicos para la infancia en la acción humanitaria”*, 2010
- SAVE THE CHILDREN – *“Acciones por los derechos de la niñez en situaciones de emergencia”*
- SAVE THE CHILDREN – *“Riesgos de desastre y derechos de la niñez en Centroamérica y el Caribe”*, Lima, 2003.

- CRIN – Boletín de información No. 20 “*Los derechos de la infancia y las emergencias*”, 2007
- Federación Nicaraguense de ONGs, Save the children, Dirección de Defensa Civil de Nicaragua – “*Manual para la prevención y atención de niños, niñas y adolescentes ante desastres*”, 2001
- INEE – ACNUR – “*Educación en emergencias: cómo incluir a todos*”, equipo de tareas sobre educación inclusiva y discapacidad de la red interagencial para la educación en situaciones de emergencia”, INEE, 2009
- *Gestión de riesgos – guía para la elaboración de un plan de reducción de riesgo*, El Salvador, UNICEF – FUSAL – ISNA, 2002
- *Revista de geografía Norte Grande versión On-line ISSN 0718-3402*, Santiago de Chile, diciembre 2010
- “*Enfoques teóricos para el análisis histórico de los desastres*”, Arturo Carrillo Rojas, Clío, 2002, Nueva Época, vol. 1, núm. 26
- *Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Suiza, 2004