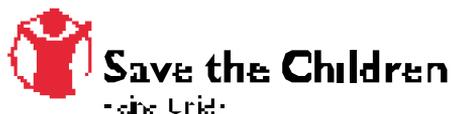


RIESGOS de DESASTRE y DERECHOS de la NIÑEZ en Centroamérica y el Caribe

**PEDRO FERRADAS
NEPTALY MEDINA**



Ferradas, Pedro; Medina, Neptaly
Riesgos de desastre y derechos de la niñez en
Centroamérica y el Caribe / Pedro Ferradas, Neptaly Medina.
Lima: ITDG LA, 2003
109 pp.

GESTIÓN DE LOS RIESGOS / PREVENCIÓN DE DESASTRES
DERECHOS DEL NIÑO / DESASTRES NATURALES / AMÉRICA
CENTRAL / CARIBE

124.310 / F39

Clasificación SATIS / Descriptores OCDE

ISBN de la presente edición 9972 47 103 9

Hecho el depósito legal No. 1501222003 - 3461

Razón social: Intermediate Technology Development Group, ITDG-Perú

Domicilio: Av. Jorge Chávez 275, Miraflores. Casilla postal: 18-0620.

Lima 18, Perú

Teléfonos: 444-7055, 446-7324, 447-5127. Fax: 446-6621

postmaster@itdg.org.pe www.itdg.org.pe

© 2003, **Intermediate Technology Development Group, ITDG-Perú**

Autores: Pedro Ferradas, Neptaly Medina

Coordinación: Doris Mejía

Corrección de estilo: Fernando Lecaros

Diagramación y carátula: Leonardo Bonilla

Fotografías: archivo ITDG, archivo Save the Children

Edición y producción: Lima, ITDG-LA, 2003

Impreso por: Forma e Imagen

Impreso en el Perú

C O N T E N I D O

Presentación	5
Introducción	7
Capítulo 1: Los riesgos	10
1.1 Las amenazas son cada vez menos naturales	14
1.2 Amenazas de origen antrópico	19
1.3 Ciclones, tsunamis, inundaciones y sequías	23
1.4 Sismos	29
1.5 Erupciones volcánicas	32
Capítulo 2: La vulnerabilidad	41
2.1 Las causas de fondo de la vulnerabilidad	43
2.2 Las presiones dinámicas	46
2.3 Las condiciones inseguras	50
2.4 Familia, género y vulnerabilidad	53
2.5 La vulnerabilidad de la niñez	56
Capítulo 3: Derechos de la niñez y desastres	63
3.1 Derechos de la niñez y necesidades	63
3.2 Derechos de la niñez y desastres	65
3.3 Emergencias y Derecho Humanitario	72
3.4 Derechos de la niñez y desastres en Centroamérica y el Caribe	75
3.5 Actores locales: la familia y la participación infantil	77
3.6 Estado y desastres	82
Capítulo 4: Enfoques y estrategias acerca de los desastres en Centroamérica y el Caribe	86
4.1 Gestión de riesgos y enfoque de derechos	90
4.2 Aplicación del enfoque de derechos de la niñez	93
4.3 Educación y participación para la protección de la niñez	95
4.4 Capacitación para afrontar emergencias	98
Anexos: Conceptos básicos sobre desastres	103
Bibliografía	106

PRESENTACIÓN

El enfoque de gestión de riesgo de desastres abarca e integra todas las fases involucradas en la ocurrencia de los desastres y procura incidir fundamentalmente sobre sus causas estructurales. Este enfoque surge como reacción frente a las perspectivas que inciden únicamente en las consecuencias de los desastres y que tienen como centro de atención la asistencia a las emergencias. Atacar las causas de los desastres implica, por consiguiente, tener una perspectiva histórica y estructural respecto a los mismos, buscando actuar sobre los factores clave que aumentan el riesgo de desastres: la pobreza, la insuficiencia de capacidades, la carencia de derechos.

Dentro del sector pobre de la población, todavía no está suficientemente reconocido el hecho de que son las mujeres y los niños los que tienden a presentar un mayor grado de vulnerabilidad en situaciones de desastre y, por tanto, son los más afectados. Esta situación se da en gran parte porque no se reconocen ni ponen en vigor los derechos que amparan a esta parte de la población. En ese sentido, desde hace algunos años Save the Children ha venido trabajando con el apoyo de los autores de esta publicación en la formulación de planes de preparación para emergencias en Centroamérica y el Caribe, incorporando un enfoque de derechos y centrándose sobre todo en el rol central de las mujeres y los niños en la gestión de riesgo de desastres. Este enfoque viene siendo construido en América Latina con la participación importante de ITDG, estando ya bastante difundido en Centroamérica y, en menor medida, en el Caribe.

ITDG y Save The Children buscan con este trabajo contribuir a delimitar conceptualmente los enfoques vigentes sobre la problemática de los desastres y, a partir de ello, aportar al desarrollo de una aproximación a los desastres que tenga como centro de atención principal a los más vulnerables, entre ellos, las mujeres y los niños.

Alfonso Carrasco V.
Director de ITDG
América Latina

Jennifer Vaughan
Directora Regional
Centro América y el Caribe
Save The Children Reino Unido

INTRODUCCIÓN

Los desastres constituyen un viejo tema entre las poblaciones vulnerables y las autoridades de cada país; sin embargo, para las instituciones internacionales tal preocupación es más reciente; algunas, como es el caso de Save The Children, tienen su origen en la preocupación por los niños afectados por el desastre bélico de la Primera Guerra Mundial, mientras que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) constata en 1964 que como resultado de los desastres "naturales" que se han producido en los últimos años en los países en desarrollo, se hace necesario estudiar con los organismos especializados y la Sociedades de la Cruz Roja las disposiciones convenientes para las actividades de socorro y reconstrucción.

Más de dos décadas después, la ONU consideraba como uno de los motivos que aumentaron la brecha entre países ricos y pobres en la década de 1980, los desastres que causaron onerosos trastornos⁽¹⁾. A su vez manifestaba reiteradamente su preocupación por la carga económica adicional que representan para los países en desarrollo el creciente número de desastres y las actividades para superar las consecuencias a largo plazo de estos desastres. ⁽²⁾ Este tipo de consideraciones incidió en la decisión de la Asamblea de Naciones Unidas de declarar la última década del siglo pasado como la del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres. Cuando se inicia el Decenio, las instituciones internacionales comprometidas con el tema de los desastres eran relativamente numerosas, pero las menos estaban preocupadas por prevenirlos, la mayoría dedicaba exclusivamente su atención a atender las emergencias.

Esta dualidad ha persistido a pesar de los indudables logros del decenio, de tal forma que actualmente existen dos interpretaciones y valoraciones de los desastres que han venido coexistiendo en algunos casos y oponiéndose en otros. Una que considera a los desastres o responde a ellos como situaciones derivadas del impacto de fenómenos destructivos sobre las poblaciones, y otra, que considera a los desastres como el desenlace de un problema de riesgo que se va generando en el proceso de desarrollo y atenta contra su sostenibilidad.

Ello ha tenido connotaciones prácticas de importancia, en el primer caso las acciones frente a los desastres se han centrado en torno a

las emergencias, sin tener mayor incidencia en el cambio de las condiciones de riesgo⁽³⁾, en el segundo caso la preocupación central sobre el riesgo generado en el proceso de desarrollo ha tendido a soslayar la importancia de la respuesta a las emergencias.

En realidad tales interpretaciones y valoraciones más que opuestas son complementarias; a partir de su integración podríamos definir a los desastres como una crisis generada en el proceso de desarrollo debido al fuerte incremento de las condiciones de riesgo y al daño causado por un fenómeno destructivo, crisis que se manifiesta en la alteración o interrupción de actividades y servicios, al extremo de poner en grave riesgo la vida de la población⁽⁴⁾.

En tal definición los desastres tienen dos aspectos básicos, el riesgo y la emergencia. El riesgo, como analizaremos más adelante, constituye una dimensión del problema presente antes, durante y después de los desastres, aunque toma características muy diferentes durante las emergencias que en los "tiempos normales".

Los desastres y las emergencias constituyen conceptos difícilmente delimitables. Generalmente existe consenso cuando se trata de desastres de gran magnitud, pero no ocurre lo mismo en el caso de desastres de lenta maduración, de impacto local o cuando sus mayores efectos son de largo plazo. En estos casos los desastres suelen ser tales para las comunidades afectadas pero pueden ser ignorados por las autoridades y la sociedad, o pueden ser reconocidos tardíamente, como sucede en los casos de sequía o hambruna. No ha sido posible delimitar los impactos mínimos de un desastre en razón de que no sólo dependen de los fenómenos destructivos sino de la capacidad de las personas para resistir y recuperarse de éstos. Algunos estudios nos sugieren que la acumulación de daños causados por los desastres locales puede ser mayor que la de los grandes desastres.

La delimitación de las emergencias constituye un problema aún más complicado dado que depende de percepciones, intereses y expectativas diferentes al calificar la gravedad de la situación. Muchos gobiernos e instituciones estimularon en el pasado la ayuda externa para responder a desastres, independientemente de la magnitud de los daños; pero en las últimas décadas se ha exacerbado la importancia de estimular el clima de

inversión, lo que ha llevado en algunos casos significativos a minimizar el impacto de los desastres y a evitar la declaración de emergencias.

Asimismo, las condiciones de visibilidad de las emergencias hacen que los medios de comunicación y las autoridades sean más sensibles a éstas en las ciudades; muchas emergencias rurales o las que afectan a sectores más excluidos, no logran motivar la ayuda gubernamental y tienden a pasar desapercibidas tanto por la poca accesibilidad a las zonas como por la menor visibilidad de los hechos que la motiva. Los desastres silenciosos corresponden con situaciones que reproducen o aun acrecientan la marginación o exclusión de las localidades y regiones, pero sobre todo las diferencias entre el campo y la ciudad. En muchos desastres silenciosos se carece más de voluntad política que de capacidades nacionales para intervenir.

En los desastres se evidencia las debilidades y capacidades de la sociedad pero también se generan oportunidades para responder y sensibilizar sobre las causas de los mismos, en particular sobre las condiciones de riesgo que los generaron. Adicionalmente, cuando tales desastres ocurren, las comunidades pobres afectadas pueden ser favorecidas con la transferencia de tecnología y recursos, pueden generarse nuevas oportunidades de empleo o eventualmente fortalecer su capacidad organizativa. Es por ello que son muchos los casos en que las comunidades afectadas no sólo han recuperado sino superado su estado anterior al desastre, en el marco de la respuesta, la rehabilitación y la reconstrucción.

Los desastres no son ajenos a las condiciones de género y generación, como analizamos en este libro. Tal relación implica una relectura de las condiciones de riesgo existentes, para lo cual partimos del análisis de las amenazas y de la vulnerabilidad en Centroamérica y el Caribe, para así visualizar la situación de vulnerabilidad específica de los niños, íntimamente relacionada con la vigencia de sus derechos.

Los riesgos están definidos como la posibilidad de que se produzcan determinados daños a consecuencia de los desastres. El riesgo puede ser expresado así:

$$\text{Riesgo} = \frac{\text{Amenaza} \times \text{Vulnerabilidad}}{\text{Capacidades}}$$

Si bien casi todas las instituciones especializadas en el tema de los desastres incluyen dentro del concepto de vulnerabilidad a las capacidades locales, en la fórmula que proponemos podemos destacar la importancia de las capacidades y su relación inversa con las condiciones de riesgo.⁽⁵⁾ El desarrollo de las capacidades locales constituye hoy en día en América Latina el aspecto clave que determina la eficacia de las estrategias frente a los desastres; en oposición a ello, persisten estrategias cada vez menos exitosas que buscan afrontar los riesgos y las emergencias soslayando la importancia de tales capacidades.

Los riesgos pueden estar directamente referidos a las personas en la medida en que puedan ser afectadas la vida, la salud, la vivienda, el abastecimiento de agua, la electricidad o la alimentación.⁽⁶⁾ Pueden tener relevancia directa en la infraestructura pública de mayor valor estratégico por la destrucción de puentes, caminos, escuelas o instalaciones de salud, afectando a las poblaciones porque no pueden hacer uso de la infraestructura y de los servicios. Pueden afectar la producción agrícola y pecuaria, u otras fuentes de ingreso. También pueden derivarse daños indirectos en las poblaciones en la medida en que se afecte la economía de un país o las pérdidas causadas incidan sobre las condiciones de pobreza de las familias en el mediano y largo plazo.



El daño causado por los desastres no solo es físico; también tiene un efecto psicológico en las personas ⁽⁷⁾ y produce cambios en las relaciones entre ellas y en las distintas formas de organización e institucionalidad de la sociedad. Tanto los daños físicos como los efectos en las personas y organizaciones pueden tener una fuerte incidencia en los procesos de desarrollo.

Usualmente los fenómenos o eventos destructivos de origen natural y de origen antrópico, se presentan de manera concatenada; un sismo puede provocar rupturas de presas o reservorios que a su vez provocan inundaciones; o también explosiones e incendios y fugas de sustancias tóxicas en las ciudades. La hambruna puede deberse a la disminución de la disponibilidad de alimentos derivada, por ejemplo, de las sequías o a la menor aplicación de los derechos de las personas para alimentarse derivada de las variaciones del mercado (caída de los precios del café, por ejemplo), etc.

Durante la última década 128 mil personas han perdido la vida y 136 millones han sido afectadas por los desastres en el mundo. Los desastres causan más víctimas humanas en los países en desarrollo, debido a sus mayores condiciones de vulnerabilidad: en ellos se producen más de las tres cuartas partes de las víctimas.⁽⁸⁾ Entre 1972 y 1999 los principales desastres han causado la muerte de 108.000 personas en América Latina y



el Caribe, 12 millones de personas han sido damnificadas y las pérdidas económicas han ascendido a 50 mil millones de dólares.⁽⁹⁾

Las evaluaciones de daños de los desastres que realizan las instituciones públicas y privadas han tendido a ocultar las pérdidas cualitativas de las familias en la medida en que miden el valor monetario de dichas pérdidas sin distinguirlo de su impacto en las personas; este último es muy difícil de medir pues las personas pueden ser más o menos afectadas según la diferente importancia o significación que tengan para ellas los daños. Un ejemplo es el de la separación de las familias que puede tener un significado mayor para los niños que otras pérdidas para los adultos. Un segundo y más conocido ejemplo es de la muerte de 100 reses que para una empresa ganadera multinacional podría resultar menos desastrosa que la muerte de dos vacas para un campesino.

El impacto de los desastres sobre las familias es medido generalmente por el número de víctimas, el deterioro de la salud, la destrucción de viviendas, la pérdida de recursos, la destrucción de la infraestructura y servicios. Si bien es usual ver en los medios de comunicación, las imágenes de niños afectados y reportajes sobre casos extremos de desnutrición, poco

o nada se dice sobre sus condiciones de inseguridad, los efectos en la interrupción de las actividades escolares, el impacto psicológico, su menor posibilidad de expresarse, la desinformación que padecen, la pérdida de espacios de recreación, el incremento del trabajo infantil y de la violencia intrafamiliar.



En el balance de los desastres no sólo debe considerarse el daño directo sino sus efectos indirectos, los impactos de más largo plazo que determinan mayor pobreza y vulnerabilidad, la pérdida de empleo, el deterioro de las condiciones ambientales, el incremento del costo de vida, el debilitamiento o ruptura de las redes de apoyo, la separación de las familias, la redistribución de la propiedad y tenencia de la vivienda, entre otros. Además, algunos economistas advierten sobre la subestimación de los daños en el sector informal y sugieren la necesidad de contabilizar entre los ingresos perdidos, los que habrían podido generar las personas de no haber muerto o sufrido discapacidad por los desastres, como ocurre cuando se cuantifican los costos de la violencia. ⁽¹⁰⁾

Otros aspectos a considerar en la evaluación de impacto corresponden con los trastornos sociopolíticos que puedan desencadenar, los esfuerzos requeridos para la rehabilitación y reconstrucción, la mayor o menor capacidad para recuperarse, la incorporación de criterios de prevención a los cuales se suele ser más sensible después de un desastre y la vulnerabilidad que se va acumulando a consecuencia de la inconclusa rehabilitación y reconstrucción.

Las economías nacionales y regionales serán más o menos sensibles a los desastres, tanto por las características de la producción interna como por los condicionamientos externos derivados de su inserción en la economía internacional y en las políticas económicas. Los desastres suelen alterar la estabilidad económica de los países o agravar su inestabilidad, afectando indirectamente en el mediano plazo a millones de personas.

1.1. Las amenazas son cada vez menos naturales

Las características de los fenómenos destructivos inciden definitivamente en los daños que causan los desastres, como se puede apreciar en el siguiente cuadro que establece una correlación entre los eventos y su impacto en el mundo:

(11)

Fenómeno Natural	Severidad en ranking general	Por duración	Por extensión	Por pérdida de vidas	Por pérdidas económicas	Por efectos sociales
Sequías	1	1	1	1	1	1
Huracanes	1	2	2	2	2	2
Inundaciones	3	2	2	1	1	1
Terremotos	4	5	1	2	1	1
Volcanes	5	4	4	2	2	2
Temporales extratropicales	1	1	1	1	1	1
Tsunamis	7	4	1	2	2	2

Escala de severidad de 1(máximo) a 5 (mínimo)

Los ciclones y los terremotos han sido las amenazas más letales en los países de Centroamérica si consideramos la información disponible. Sin embargo, es indudable que las sequías no sólo han tenido un grave impacto en las economías sino una letalidad muy alta en los casos más extremos. En el Caribe los mayores desastres se han derivado de las sequías o los huracanes; han sido menos frecuentes los sismos (salvo el caso de

Jamaica) y las erupciones volcánicas aunque algunos de ellos de gran impacto regional y de alta letalidad. ⁽¹²⁾



La visión sobre los desastres ha ido evolucionando con el tiempo; ante la ausencia de explicación muchas comunidades influidas por el mestizaje religioso y particularmente las personas más influenciadas por interpretaciones apocalípticas, asociaron los desastres con el castigo divino. En la medida en que se alcanzó una mayor comprensión de los fenómenos de la naturaleza, se ha tendido a identificar los desastres con las amenazas generadas por tales fenómenos. Como vimos al considerar el riesgo, las amenazas son uno de los factores determinantes de los riesgos de desastres pero no es el único factor.

Los fenómenos son "eventos naturales" si no son influenciados por el ser humano; en caso de que los fenómenos se tornen peligrosos para la humanidad se convierten en "amenazas". Las amenazas o factores destructivos desencadenantes de los desastres pueden ser de origen natural o producto de la parcial o total intervención humana.

La acción humana así como puede aumentar la frecuencia e intensidad de los fenómenos naturales y generar la amenaza donde antes no existía, también puede reducir los efectos destructivos de los fenómenos. ⁽¹³⁾

El ser humano es el único que ha podido crear y recrear mejor las condiciones de su hábitat pero al hacerlo ha tendido a crear ambientes adversos para muchos seres vivos contribuyendo a su extinción, y también se ha hecho más vulnerable al impacto de los cambios ambientales repentinos. Las actividades humanas pueden modificar fenómenos biológicos y físicos, a veces a muchos kilómetros de distancia o muchos años más tarde. La contaminación de las aguas, suelos y atmósfera; la tala indiscriminada de árboles; la extinción de especies de la flora y fauna; el deterioro de la capa de ozono y las variaciones climáticas globales constituyen los cambios más destacables en la naturaleza a causa de la intervención humana.



A diferencia de los sismos y erupciones volcánicas, los fenómenos de origen océano-atmosférico y de geo-dinámica externa tales como sequías, inundaciones, deslizamientos y aludes, están cada vez más influidos por la relación entre la naturaleza y la sociedad, relación que se ha hecho más crítica en las últimas décadas. Los riesgos de desastres en tales casos dependen más de la fragilidad de los ecosistemas; la ocupación del territorio asociado a las migraciones y a la actividad productiva constituye un aspecto clave. ⁽¹⁴⁾

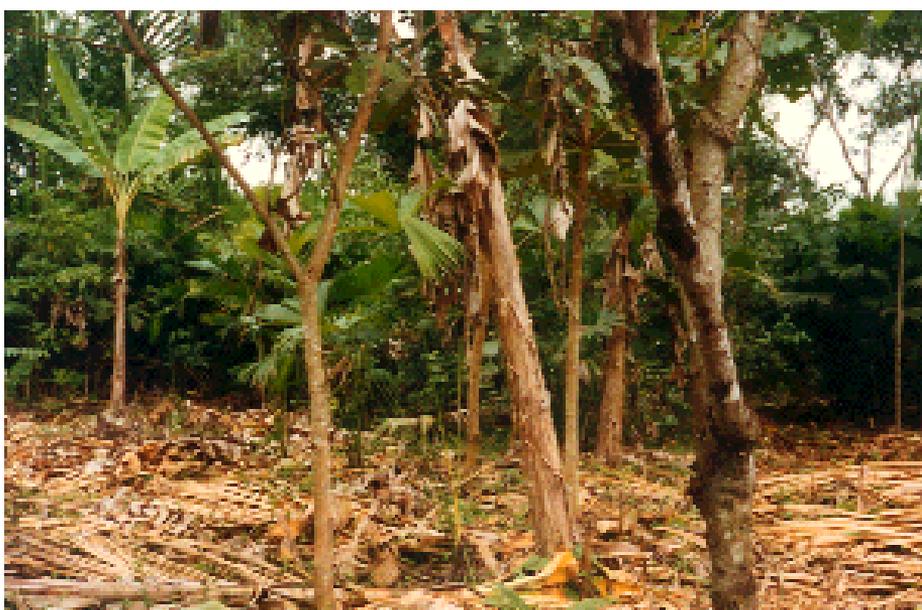
El mundo globalizado, nos dice Martha Harnecker ⁽¹⁵⁾, es también el mundo de los desastres ecológicos pues se comienza a percibir señales de fatiga del ecosistema. En la segunda mitad del siglo XX la tierra había perdido la quinta parte de la superficie cultivable, la quinta parte de sus selvas tropicales y decenas de miles de especies vegetales y animales.⁽¹⁶⁾



El Efecto Invernadero, el calentamiento incontrolado de la temperatura del planeta debido a la emisión de gases producidos principalmente por los países mas desarrollados, al devenir en el incremento de la temperatura de la tierra de 0,8 grados en los últimos cincuenta años y de 1 a 3,5 grados entre el año 2000 y 2010, inciden en cambios en la frecuencia y características de los fenómenos océano-atmosféricos y en procesos cada vez más visibles de desertificación y deglaciación. ⁽¹⁷⁾

La erosión de los suelos que tiene como causa principal los procesos de extracción minera, es determinante en las amenazas de aludes y deslizamientos, y es crecientemente favorecida por la destrucción de los bosques, la ocupación de los cauces y la expansión de la actividad productiva agrícola y ganadera.

De los siete países de Centroamérica, El Salvador es el que padece la más grave crisis ambiental; ⁽¹⁸⁾ la actual cobertura de los bosques es una de las más bajas del mundo, el 2% del área del país. La tasa de deforestación entre 1990 y 1995 fue estimada en 3,3%, la más alta de la Región. ⁽¹⁹⁾ En Honduras se perdió en los últimos cincuenta años el 50% de su cobertura boscosa debido a la expansión de los cultivos de algodón, café, bananas y la producción de carne. En Guatemala se estima que se reforestan 2 mil hectáreas al año mientras que se deforestan 120 mil hectáreas en el mismo lapso. En 1945 la superficie forestal en Haití representaba el 21% del territorio, actualmente representa el 2%.



Dado que con excepción del territorio no fronterizo de Belice, la orografía de los países del istmo centroamericano corresponde con la existencia de zonas de altas pendientes y taludes pronunciados, los procesos de deforestación combinados con las fuertes precipitaciones o los sismos determinan una creciente magnitud y frecuencia de los deslizamientos; el terremoto de El Salvador en el año 2001 y del huracán Mitch en Nicaragua y Honduras causaron por esa razón mayores daños y numerosas pérdidas de vida en áreas pobladas.

1.2 Amenazas de origen antrópico: conflictos armados, epidemias y amenazas tecnológicas

Los cambios globales en el medio ambiente no han sido la única "contribución" de la "civilización" a las amenazas de desastres. La destrucción material, el etnocidio y el ecocidio, el desplazamiento forzado de poblaciones, constituyen el corolario de amenazas y vulnerabilidades sociales.

Desde la conquista de América, se generaron diferentes formas de opresión colonial y de esclavitud, así como una forzada migración, todo lo cual favoreció la introducción de nuevos organismos patológicos en el Caribe y América Latina que no pudieron ser controladas debidamente dado el incipiente desarrollo de las ciencias médicas provocando las epidemias de viruela y sarampión que causaron la muerte de millones de indígenas en pocos años. Las epidemias constituyeron un flagelo que afectó masivamente durante la Colonia a los indios y esclavos negros; sus efectos devastadores fueron estimulados por las condiciones de sobreexplotación, la ausencia de condiciones mínimas de salud, vivienda y alimentación, y la ausencia de medios de transporte.



Darcy Ribeiro estima que más de la mitad de la población aborigen de América murió contaminada después del primer contacto con los hombres blancos. ⁽²⁰⁾Un siglo después de la conquista española, en las islas que actualmente constituyen los territorios de Haití, República Dominicana y Cuba, se había exterminado por completo a los indígenas. Investigaciones recientes sobre la población taino en La Española a fines del siglo XV da una cifra más alta que los tres millones registrados en las crónicas contemporáneas de Fray Bartolomé de las Casas.

Históricamente, otra gran causa de muerte fue la esclavitud, que duró más de tres siglos en el Caribe. Hasta la década de 1880 cuatro millones de africanos fueron enviados al Caribe. Diez por ciento murieron en el viaje. Un número desconocido trabajó hasta la muerte en las plantaciones, ya que los dueños de los esclavos consideraban que era más barato reemplazarlos que mantener a los viejos y enfermos.

La alta tasa de mortalidad de los esclavos es sugerida por el hecho de que durante la abolición de la esclavitud en las colonias británicas en 1833, la población de ex-esclavos no era mayor al número total importado desde el siglo diecisiete.

A diferencia de los países centroamericanos, la guerra o violencia política en el Caribe ha provocado menos mortandad desde su independencia en el siglo diecinueve, con la excepción notable de la Guerra de los Diez Años en Cuba (1868-78), donde 260.000 personas perdieron sus vidas.

En el Caribe del siglo XX las víctimas de las masacres fueron los haitianos; más de 8.000 personas migrantes de Haití fueron asesinadas en la República Dominicana en 1937 y aproximadamente 3.000 haitianos fueron muertos después del golpe de estado de 1991 en Haití.

En Centroamérica fueron particularmente sangrientas la represión de levantamientos campesinos que se sucedieron desde la crisis de los años 30; en 1932 un gran levantamiento de campesinos macheteros en El Salvador fue reprimido brutalmente, diez mil fueron los muertos.

En la guerra civil en Guatemala,⁽²¹⁾ se estimó que murieron 100.000 ⁽²²⁾. Se produjeron muchas masacres de comunidades en las que las personas se escaparon de circunstancias aterradoras y caóticas. Es evidente que un número significativo de niños resultaron siendo huérfanos o separados de sus familias. UNICEF señala la cifra de 150.000 niños huérfanos.

Uno de los factores claves en muchos de los conflictos armados en América Latina ⁽²³⁾ ha sido la tenencia y el acceso a los recursos naturales; en la mayoría de los países la concentración de tierras en manos de

minorías y el crecimiento demográfico acelerado en las áreas rurales ha contribuido a la ampliación de la frontera agrícola, al crecimiento de las ciudades y al agravamiento de los conflictos por la posesión y uso de los recursos.



Con la firma de los acuerdos de paz en Guatemala y El Salvador, así como los cambios producidos en Nicaragua desde los años 90, la violencia política y militar en Centroamérica se ha reducido significativamente, pero dado que las causas socioeconómicas que contribuyen a generarla tienden a agravarse, la violencia tiende a diversificarse particularmente la violencia familiar, juvenil y delincriminal.

Actualmente las epidemias, los accidentes tecnológicos, y cada vez más el mercado global, constituyen amenazas para la vida de millones de seres humanos en Centroamérica y el Caribe, los que pueden derivar en desastres o combinarse con otros fenómenos como los sismos y las sequías.

El Caribe es, después del Sub Sahara Africano, la región con mayor porcentaje de población afectada por el VIH/SIDA. 420.000 personas han sido infectados, la mitad de los cuales están en Haití, donde 23.000 personas han sido reportadas como muertas por SIDA en 1999, y donde hay más de 70.000 huérfanos de padres que han muerto de esa

enfermedad. Las epidemias de cólera, malaria, dengue o sarampión han afectado duramente la región a inicios de los años 90; en Guatemala murieron cinco mil personas en 1992 a causa de una epidemia de sarampión y los casos de malaria aumentaron significativamente durante los semanas siguientes a la presencia del huracán Mitch. ⁽²⁴⁾

Los accidentes tecnológicos dependen de la ubicación de las instalaciones peligrosas, problema que se agrava con el crecimiento de las principales ciudades. Existe una amplia diversidad de amenazas tecnológicas, que van desde la presencia de almacenes de armas en la cercanía de las viviendas, hasta la posibilidad de escapes de gases letales o de contaminación de las aguas y alimentos por los residuos industriales, etc. A diferencia de procesos de contaminación de lenta maduración que caracterizan a la mayoría de las ciudades, se considera amenazas de desastres tecnológicos a la posibilidad de que se presenten eventos repentinos, letales y masivamente destructivos.

Otra amenaza en desarrollo en la Región corresponde con las políticas del mercado global. Un antecedente de los efectos del mercado sobre los desastres se tuvo en lo que se denominó la Falsa Sequía en Haití. Hace algunos años, debido a que el precio del café bajó, se eliminaron los cafetos y hubo sobrepastoreo de la cobertura vegetal. Las lluvias intensas que caen con gran energía y poder erosivo, eliminaron primero lo que quedó del pasto, y luego lavaron el valioso suelo vegetal, que a la naturaleza le tomó cientos de años formar, quedando al descubierto sólo roca infértil y haciendo más frecuentes e intensas las inundaciones y los deslizamientos de tierra. ⁽²⁵⁾

Más recientemente las repercusiones del programa de ajuste sobre la seguridad alimentaría han sido incalculables. La finalización de facto de las reformas agrarias se dio con las políticas neoliberales de los años 90 cuando el acceso a la tierra que sirve de base para la alimentación⁽²⁶⁾ quedó reservada a quienes tienen dinero para comprarla.⁽²⁷⁾ En Honduras se combinaron los efectos de las políticas de ajuste con el impacto del huracán Mitch para incidir en el explosivo crecimiento de la pobreza; en los cuatro años previos al Mitch la producción de arroz y frijoles descendió a la mitad, mientras las importaciones de maíz se cuadruplicaban.

En el año 2002, la caída de los precios de los productos agrícolas en Centroamérica y el Caribe y la ausencia de alternativas productivas en el mediano plazo, constituyen una amenaza para la vida de la población que puede derivar en una mayor masividad de las migraciones, y en algunos países en explosiones sociales.

1.3 Ciclones, tsunamis, inundaciones y sequías

Formados siempre en el mar, los ciclones son centros de bajas presiones alrededor de los cuales el viento gira en sentido contrario a las manecillas del reloj. La fuerza centrífuga vinculada a la velocidad de los vientos es tal que éstos no pueden llegar al centro de la depresión, observándose una zona de calma: el ojo del huracán donde el cielo permanece despejado. Suele suceder que las trayectorias de los ciclones se desvíen, siendo difícil prever con exactitud su rumbo.

Los ciclones se clasifican según la velocidad de los vientos en ondas tropicales o perturbaciones tropicales (vientos de 37 km/hora); depresiones tropicales (vientos de 62 kms/hora), tormentas o borrascas tropicales (entre 62 y 117 kms/hora) y huracanes (vientos superiores a 118 kms/hora). No existe una correlación necesaria entre la velocidad de tales vientos y la magnitud de las precipitaciones que se generan.

El principal impacto de los huracanes se produce sobre las áreas costeras como consecuencia de las intensas lluvias y las mareas de tormenta, así como por la acción de las fuertes marejadas. ⁽²⁸⁾ El daño de los vientos puede ser serio para personas sin albergue y para la infraestructura y la agricultura, y la ayuda será obstaculizada por la pérdida de energía eléctrica y líneas telefónicas, así como por el bloqueo de las carreteras por escombros y árboles caídos. Pero el problema más grande es casi siempre el efecto de lluvias torrenciales, así como las inundaciones provocadas por la tormenta. Dependiendo de la capacidad de drenaje y la efectividad de los controles contra inundaciones, las áreas bajas pueden ser inundadas en el campo y las ciudades; los ríos provocarán inundaciones repentinas, destruyendo puentes, y rompiendo sus riberas; los arroyos y hondonadas viejas se convertirán en torrentes; y los embalses y represas se desbordarán si sus niveles de agua no han sido reducidos con anticipación a la llegada

de la tormenta. Una excepción respecto a los huracanes fue el huracán Gilberto en 1988, que fue una tormenta "seca" mientras cruzó Jamaica.



La velocidad de desplazamiento de un huracán puede influir en su impacto, como se evidenció en el caso del Michele; dicho huracán atravesó Cuba de sur a norte en noviembre del 2001 pero el daño (aunque extenso) fue menor que lo temido debido a la rapidez con que la tormenta cruzó la isla y a la rápida evacuación dispuesta por las autoridades. El huracán Mitch de 1998 fue el extremo opuesto, cuando permaneció casi estacionario sobre Honduras por días y depositó un promedio de 857 milímetros.

Toda la región Centroamericana y del Caribe está sujeta a los efectos de los huracanes y tormentas tropicales que se presentan entre los meses de agosto a noviembre, con mayor frecuencia en el mar Caribe y esporádicamente en el Pacífico. Honduras, donde cada 5,5 años se produce un desastre de gran envergadura a consecuencia de los huracanes, y Nicaragua, han sido los más afectados en Centroamérica.

También en los países del Caribe los huracanes constituyen la amenaza principal y más frecuente. Un estudio llevado a cabo por el Centro Nacional de Huracanes de los EE.UU. estima que 250.000 personas han

perdido sus vidas a causa de ciclones en el Caribe desde la conquista española en 1492. Esta cifra es un poco más alta que para México y Centro América.

Ningún huracán en la historia ha sido tan letal como la Gran Tormenta de 1780 en Martinique, Saint Eustatius y Barbados que mató a 22.000 personas. El huracán San Zenón destruyó Santo Domingo en 1930 (8.000 muertes); Trifinio⁽²⁹⁾ en 1934 afectó gravemente Nicaragua, Honduras y El Salvador; el Flora en 1963 afectó Haití y Cuba (5.000 muertes en Haití y 11.150 muertes en Cuba); el Fifi afectó Honduras en 1974 (7.000 muertes); David y Federico afectaron República Dominicana en 1979 (2000 muertes); Juana en 1988 afectó Nicaragua; el Gordón afectó Haití (1122 muertes); el Cesar en 1996 afectó Nicaragua y Costa Rica; el George afectó república Dominicana en 1998; el Mitch devastó Honduras y Nicaragua en 1998 (9.214 muertes).

El número de damnificados por los huracanes ha sido muy grande. En Haití, el huracán Gordón en 1988 dejó 870 mil damnificados.

El 7 de Junio de 1934 el huracán Trifinio, generado en el Caribe, penetró en Centro América; convertido en tormenta tropical, chocó con las frías montañas del Trifinio, región donde confluyen las fronteras de Guatemala, Honduras y El Salvador. El vapor de agua transportado por la tormenta tropical sufrió una rápida condensación al reducirse bruscamente la temperatura ambiental y la capacidad de la atmósfera de retener agua, produciéndose lluvias torrenciales. Antigua Ocoatepeque, que se ubicaba en el cono de deyección de una quebrada que baja de una de las montañas del Trifinio, fue arrasada por flujos de lodo y piedra, quedando milagrosamente en pie sólo la iglesia, donde se salvaron unos pocos cientos de personas. Ocoatepeque en su nueva localización ocupa un lugar bastante seguro, pero la ubicación que tuvo anteriormente ha comenzado a repoblarse.

En septiembre de 1998 el huracán Georges con vientos constantes de 185 kms/hora y ráfagas de hasta 240 kms/hora, afectó Saint Kitts y Nevis, Antigua y Barbuda, Monserrat, Islas Vírgenes Británicas y Anguila, así como República Dominicana y Haití. En St. Kitts fueron afectadas el 85% de las viviendas con el derrumbe parcial o total de los techos y en algunos casos la destrucción completa de las viviendas; se estimaron pér-

didadas del 50% para la zafra azucarera. En República Dominicana se estimó los daños en 283 muertos, 64 desaparecidos, 595 heridos, 171.916 viviendas y 1.334 escuelas dañadas (el 28% de las existentes) y cuantiosas pérdidas en la producción. En Haití el saldo fue de 229 muertos, 30 desaparecidos, 2.719 viviendas destruidas, 9.924 viviendas afectadas y 343.803 personas damnificadas.

Un mes después, hacia fines de octubre de 1998, el huracán Mitch, a pesar de transformarse en tormenta tropical al ingresar a Honduras, provoca lluvias torrenciales durante cinco días seguidos, que devienen en severas inundaciones en casi todo el país, afectando principalmente la costa atlántica, la zona central (incluida Tegucigalpa) y la zona sur; y dejando en ese país 1,5 millones de damnificados, 5.657 muertos, 8.058 desaparecidos, 12.272 heridos, y el 60% de la infraestructura vial y el 70% de los cultivos destruidos, y el 20% de los centros educativos afectados.



En Nicaragua el desastre causó la muerte de 2515 personas, 885 desaparecidos, 867.752 damnificados y 36.368 viviendas afectadas. En El Salvador se produjeron 240 víctimas y 10.000 damnificados; en Guatemala 268 fallecidos y 110 mil damnificados; y Belice fue afectado por marejadas y vientos que destruyeron centenares de viviendas.

El Mitch tuvo un impacto inmenso en el incremento de la pobreza y el desarrollo de la Región, pero también devino en la movilización y cambios institucionales muy significativos en los sistemas de protección civil de los países afectados.



Las inundaciones pueden ocurrir debido a las lluvias intensas, las penetraciones del mar o los desbordes de los ríos y lagos. Las más notables están asociadas con el paso de los huracanes como se ha visto en las páginas anteriores, pero también a los tsunamis.

Los tsunamis o maremotos, que son "olas sumergidas" provocadas por sismos, erupciones o derrumbes, pueden alcanzar velocidades de hasta 500 Km. por hora antes de llegar a las costas y transformarse en una sucesión de olas gigantescas, constituyendo el fenómeno que produce las inundaciones más letales. En el Caribe las muertes por tsunamis sobrepasan las ocurridas por el mismo tipo de fenómeno en California, Hawai y Alaska.

En los últimos 450 años, las costas occidentales del Sur y Centro América, han sido afectadas numerosas veces por tsunamis. ⁽³⁰⁾ Haití fue visitado por tsunamis que en 1842 afectaron Puerto Príncipe y en 1887 Mole Saint Nicolás. Jamaica experimentó un maremoto en 1907 que afectó sus ciudades principales.

En contraste con los huracanes e inundaciones tenemos las sequías que constituyen fenómenos causados por la disminución o ausencia de lluvias, por la disminución del nivel de la capa freática y por la disminución de los caudales de agua de los ríos. Las sequías pueden tener efectos graves en el consumo de agua de las personas y afectar a los animales y plantas y, por tanto, puede incidir fuertemente en la producción particularmente la agropecuaria.

Las sequías más letales han ocurrido en el occidente de Haití y en cierto grado en Guyana. Las sequías constituyen una amenaza porque pueden determinar la escasez de agua y la reducción extrema de la producción de alimentos, provocando graves estragos en la economía campesina y el deterioro de las condiciones de salud y nutrición de las familias campesinas más pobres.

La presencia de los Fenómenos El Niño ⁽³¹⁾ en Centroamérica y el Caribe determinan sequías prolongadas que causan estragos en países donde la economía rural es muy importante, y coincide con el incremento temporal de la frecuencia de los huracanes e inundaciones. El Fenómeno El Niño 1997-1998 ha sido asociado por algunas autoridades con la sequía y los huracanes Georges y Mitch en Centroamérica; incluso el anuncio de la presencia del Fenómeno El Niño en los años 2002-2003 ha motivado la puesta en marcha de estrategias de lucha contra una sequía que viene causando estragos en la Región.

Según el Centro de Prevención de Desastres de América Central (CEPRENAC) el fenómeno de El Niño afecta a Centroamérica en tres formas; el calentamiento de las aguas superficiales en todo el litoral del Océano Pacífico y un ligero aumento del nivel del mar en este litoral; la disminución muy pronunciada de las lluvias en el litoral Pacífico de Centroamérica; y los excesos de lluvia en el litoral del Caribe sobre todo en la parte sur del Istmo.



El calentamiento de las aguas del Pacífico distorsiona totalmente los patrones de pesca, tanto artesanal como industrial.

El aumento del nivel del mar, hace mucho más vulnerable la infraestructura costera, mientras que la disminución de las lluvias en el litoral del Pacífico puede ser entre el 30% y el 60% en las zonas más afectadas.

Los excesos de lluvia en el litoral sur del Caribe de Centroamérica llegan a superar en 100% las lluvias de meses como mayo, julio y agosto, dando como consecuencia pérdidas en infraestructura, agricultura y vidas humanas.

1.4 Sismos

Los sismos son movimientos de capas de tierra, producidos por una ruptura o deslizamiento en profundidad que se propaga en todas direcciones en forma de ondas sísmicas. El hipocentro o foco es el lugar en el interior de la tierra donde se origina el movimiento, mientras que el epicentro es el punto de superficie situado encima del foco o hipocentro. La magnitud de los sismos que es medida en la escala de Richter (en números y fracciones decimales) es la energía liberada, mientras que la intensidad que es medida en la escala de Mercalli (en números romanos) es el grado potencial de destrucción en las edificaciones que puede causar un sismo.

La magnitud de los sismos puede ser menos determinante para un desastre si el foco está a muchos kilómetros de profundidad o si el epicentro está lejos de las poblaciones.

La intensidad de los sismos depende de la calidad de las construcciones, un sismo de intensidad VIII puede haber destruido muchas viviendas si estas son de adobe, o muy pocas si estas son de materiales más resistentes.

No se cuenta con un método de predicción confiable que indique, aunque sea con poco tiempo de anticipación, cuándo y dónde ocurrirá un terremoto. El carácter repentino de los sismos y su capacidad para destruir edificaciones ha hecho que sean de gran letalidad; se estima que entre 10 y 15 millones de personas han fallecido en el mundo a causa de los sismos, y en el siglo XX más de un millón.



Centroamérica es una de las zonas de más alta sismicidad en el mundo. Tiene una serie de fracturas geotectónicas en el nivel global y fallas locales en todos los países que lo conforman. En el norte se encuentran la placa de Norteamérica y la placa del Caribe, divididas por la fosa del Gran Caimán. En el sur, en el Pacífico, se distingue la Placa de Cocos, formando la Fosa de Mesoamérica. Entre las placas Pacífico y Norteamérica se producen deslizamientos laterales; entre la de Cocos y Norteamérica se producen choques o subducciones.

Los países con mayor amenaza sísmica en Centroamérica son El Salvador, Guatemala y Nicaragua, países amenazados también por la actividad volcánica. En el Caribe son Jamaica y en menor grado Haití.

En los últimos tres siglos los salvadoreños han tenido que reconstruir la ciudad 14 veces.⁽³²⁾ La topografía donde se asienta actualmente la ciudad de Managua ha sido cambiada por erupciones volcánicas en tres oportunidades en los últimos diez mil años y en el presente siglo Managua ha experimentado tres sismos destructivos. El terremoto de Nicaragua en 1972 causó la muerte de 10 mil personas.

Los volcanes y sismos han sido determinantes para la existencia de tres localizaciones de la capital de Guatemala. En 1541 la capital, ubicada entonces en el valle de Almolonga, fue arrasada por una avalancha que bajó

del Volcán de Agua, por lo que la capital fue trasladada a la ciudad Antigua. Antigua fue periódicamente afectada y eventualmente destruida por sismos y erupciones volcánicas hasta que en 1775 se decidió reubicar la capital a la actual ciudad de Guatemala, la que ha sido afectada por tres terremotos catastróficos en el siglo pasado; el último en 1976 causó 25 mil muertes.

Las ciudades de Quetzaltenango y San Marcos en el Occidente de Guatemala sufrieron consecutivamente en 1902 un terremoto que mató 2000 personas y meses después la erupción del volcán Santa María donde murieron mil personas.

Los desastres sísmicos que se produjeron el año 2001 en El Salvador dejaron un saldo total de 1.159 muertos, 8.122 heridos, 271.653 viviendas dañadas y 134.866 inhabitables y más del 30% de los servicios educativos del país con daños severos. Estos daños y sus efectos colaterales modificaron el mapa de pobreza en El Salvador, estimándose en 98 mil el incremento del número de niños pobres a consecuencia del desastre. Se estimó que más de la cuarta parte de la población del país había sido damnificada por los sismos.

Los riesgos sísmicos son mucho mayores en Jamaica que en las otras islas del Caribe, siendo solo comparable al del estado de California (USA). La frecuencia de terremotos significativos en Jamaica (ha habido un promedio de más de 20 por siglo en las áreas de Kingston y St. Andrew) y el hecho de que la geología de la isla es excepcionalmente frágil y sensible, constituyen argumentos para considerar tales riesgos. Los terremotos activan derrumbes de tierra submarinas que pueden causar que parte de la costa se deslice al mar, como ocurrió el 7 de junio de 1692 en Port Royal sumergido con sus habitantes en el fondo del puerto de Kingston.

Puerto Príncipe fue destruido en 1750 y 1770 debido a la activación de una falla. El 7 de Mayo de 1842 un sismo provocó la muerte de cinco mil personas en la ciudad haitiana de Port de Paix.

Existen dos formas de reducir el impacto de los sismos: el escoger terrenos adecuados para las edificaciones o hacer construcciones sismorresistentes.

Si se escoge un buen suelo, se ahorra en la cimentación y en la

estructura resistente debido a que disminuye la fuerza sísmica. Esto puede lograrse aplicando los resultados de los estudios de microzonificación en los planes de uso del suelo, escogiendo los sectores más seguros para uso urbano.⁽³³⁾ Los sismos han afectado de manera diferente las edificaciones de una misma ciudad en razón de las características de los suelos.

1.5 Erupciones volcánicas

Los volcanes son estructuras compuestas de materiales que se acumulan sobre la superficie terrestre, sus erupciones consisten en el lanzamiento de materiales líquidos, sólidos y gaseosos como la lava, lluvias ácidas y cenizas. Las erupciones ocurren con sismos de distinta intensidad y pueden ser explosivas al diseminar bloques y fragmentos de roca y lava a distancias variables, o efusivas al generarse flujos de lava, fango, piedra y gases tóxicos.

Los fenómenos volcánicos de mayor peligro para la vida humana y de alto grado de destrucción a las propiedades, son los flujos piroclásticos y los flujos de barro o lahares.

Los flujos piroclásticos, por la alta velocidad con que son eyectados, y las altas temperaturas de los gases y materiales sólidos que contienen en suspensión, causan la muerte de todo cuanto encuentran a su paso en un radio de 5 a 10 Km. En Sudamérica los entornos de los volcanes suelen estar deshabitados por lo que los flujos piroclásticos no constituyen un grave peligro como sí ocurre en los volcanes de poca altura que caracterizan Centroamérica y las Antillas menores.

Los flujos de barro volcánico constituídos por cenizas, fragmentos de piedra pómez y otros materiales sólidos que se acumulan en gran volumen en las faldas de los volcanes, mezclados con agua producidas por lluvias torrenciales, deshielo de los casquetes originados por materiales emitidos por el volcán a altas temperaturas, o por el derrame de agua almacenada en los cráteres, forman una mezcla densa y fluida que puede alcanzar velocidades de varias decenas de kilómetros por hora. Excepcionalmente puede llegar hasta unos 100 km/h. Estos flujos de barro

son captados en las cuencas altas de los ríos y quebradas que nacen del volcán y luego se canalizan a través de ellas pudiendo viajar decenas de kilómetros desde su origen. ⁽³⁴⁾

Las cenizas son fragmentos muy livianos y pequeños que son expulsados de los volcanes cuando el gas se expande súbitamente al liberarse de la presión confinante y son lanzados a la atmósfera a gran altura; dependiendo de la velocidad y la dirección de los vientos pueden ser arrastradas a miles de kilómetros de distancia pero afecta la salud y la seguridad de las personas sólo a unas pocas decenas de kilómetros del volcán. Los techos planos o con poca pendiente pueden acumular un gran volumen de ceniza, que si se humedece llega a pesar alrededor de 1 t/m³, peso suficiente para hacerlos colapsar.

La presencia de la cadena volcánica circunpácífica contiene 100 conos volcánicos ⁽³⁵⁾ de los cuales 27 se encuentran activos en Centroamérica. En Nicaragua se tienen 30 volcanes. Merece especial atención el complejo volcánico de Masaya; que se ubica en el Graben de Nicaragua, depresión que se extiende entre la punta de Cosiguina en el golfo de Fonseca hasta la frontera con Costa Rica por el Sur. Este Complejo se ubica a 10km de Masaya, a 25 Km. S-E de Managua y a una distancia similar de Granada, amenazando a la capital de la República y a dos importantes ciudades.



En el Salvador existen unos 20 volcanes activos. Es conocida la gran actividad desplegada por el volcán Izalco en los últimos siglos.

En Guatemala, de los 40 volcanes existentes, se consideran activos el Santa María, Santiaguito, el Fuego, el Pacaya y el Tacna.

El Arco volcánico de las Antillas entre las islas de Saba y Grenada, relacionada con la interacción de las placas del Caribe y del Atlántico, corresponden con la actividad volcánica y sísmica del Caribe. Las islas en esta cadena son Saba, St. Kitts, Nevis, Montserrat, Guadeloupe, Dominica, Martinique, St. Lucia, St. Vincent y Grenada. Entre los volcanes ubicados en las Antillas Menores que han erupcionado en el siglo XX están el Mont Pellée en la isla Martinica y el Soufriere en la isla San Vicente (1902)

Desde 1600 se ha estimado que 30.800 personas han muerto por las erupciones en el Caribe, cifra sólo superada por Indonesia (161.000 muertes). En Centro América 5.400 personas han fallecido a consecuencia de las erupciones volcánicas en el mismo lapso.

Entre las erupciones de mayor impacto se tienen la del Cosiguina en Nicaragua en 1835; Cerros Quemados en El Salvador en 1879; Mont Pellée en Martinica en 1902; Santa María en Guatemala en 1902 y el Arenal en Costa Rica en 1968.

Entre el 20 y el 22 de enero de 1835 sucedió la erupción del volcán Cosiguina, ubicado en el golfo de Fonseca en territorio de Nicaragua. Se sucedieron fuertes movimientos sísmicos en la Unión y todo el área del golfo Fonseca, mientras el manto de cenizas quebraba las ramas de los árboles, hundía los techos de las casas y causaba una gran mortandad entre las aves. Las detonaciones causadas por la erupción provocaron la alarma de los habitantes de Guatemala y de Kingston (Jamaica). El volcán Cosiguina que era el único nevado de América Central y tenía 4376 metros de altura antes de la erupción, se había reducido a una montaña de 1158 metros con un enorme cráter frente al mar que había derramado lava hacia los ríos Chiquito y Negro.

Entre el 21 y 31 de Diciembre de 1879 más de 600 temblores de pequeña y mediana intensidad darían inicio a la repentina formación de dos volcanes denominados Cerros Quemados que emergieron de las pro-

fundidades del lago Ilopango en El Salvador. El día 27 de diciembre ocurre un terrible y complicado temblor giratorio que produce derrumbes a orillas del lago y destrozos en casas y edificios públicos de Ilopango y Asino. Además, hace manar nuevas fuentes y decupló el caudal en toda la cuenca lacustre. Se produjo entonces un alzamiento del fondo del lago y con ello el desborde de sus aguas, que originalmente inundaron las haciendas ribereñas y las viviendas de labriegos y pescadores, para luego constituirse en un torrente devastador que se precipitó por el valle del río Desagüe, destruyendo la aldea de Atuscatla y otros asentamientos.

El día 11 de enero de 1880 el lago alcanzó 1,22 metros por encima de su nivel y después descendió al haber evacuado 995 millones de metros cúbicos de agua y mostrar una considerable masa de burbujas. El 21 de enero las aguas del lago hervían cuando emergió un peñasco de 8 a 10 metros de altura, a lo que siguió el apareamiento de otras rocas eruptivas en los días siguientes, una de las cuales alcanzó 40 metros sobre el nivel de las aguas del lago, hasta el 19 de marzo en que cesó toda actividad. ⁽³⁶⁾



La destrucción de la Ciudad de San Pedro, en la isla francesa Martinica, cuando el volcán Mont Pellée erupcionó en la mañana del 8 de mayo de 1902, ocurrió de la siguiente manera:

"A eso de las 7.30h ocurrieron 3 ó 4 violentas explosiones en rápida sucesión, luego de lo cual, dos inmensas nubes negras emanaron del volcán. La primera, eyectada verticalmente, oscureció toda la zona haciendo imposible la visión a más de un metro de distancia. La otra nube, expulsada de forma lateral, con gran violencia, bajó de Pellée, de 1373m de altura, hacia el pie de la montaña. Ayudada por la empinada pendiente, cobró una velocidad de 160 km/h y en aproximadamente 2 minutos alcanzó y destruyó San Pedro, ubicada a sólo 6,4 km de distancia, muy cerca de la orilla del mar. Por la gran presión de los gases y materiales sólidos que contenía y por su

gran temperatura arrasó todas las edificaciones y calcinó todo lo que estaba en su camino, incendiando no sólo la ciudad sino también las embarcaciones ancladas en el puerto. Los suelos fértiles enriquecidos por cenizas volcánicas, habían dado lugar a prósperos ingenios azucareros, de cuyos productos, azúcar y ron, vivía principalmente la población. La gran presión y temperatura incendiaron los depósitos de ron, donde los barriles explotaron como bombas'.⁽³⁷⁾

1902 fue el año en que tres volcanes erupcionaron en Centroamérica y el Caribe causando miles de víctimas. La erupción de Mont Pellée en Martinique el 8 de mayo de 1902, destruyó el pueblo de St. Pierre con sus 29,000 habitantes, lo que constituyó el peor desastre volcánico en la historia mundial.

Ese mismo año el volcán Soufriere explotó en St. Vincent matando 1565 personas y el Santa María erupcionó violentamente en Guatemala, causando la muerte de unas 6000 personas.⁽³⁸⁾

Algunas erupciones volcánicas "no peligrosas" pueden causar impactos, significativos en las poblaciones; de acuerdo a Steve Maddox de la Unidad de Investigación Sísmica UWI en Trinidad (SRU), "no hay indicación que las erupciones en Kick'em Jenn y sean peligrosas" pero las erupciones continuas han convertido la mayor parte del sur de la isla de Monserrat en inhabitable, incluyendo Plymouth, la capital, y ha causado que más de la mitad de una población de quince mil habitantes deje la isla.

Uno de los casos más recientes de erupciones volcánicas sucedió en 1968 en Costa Rica. El volcán El Arenal, después de un periodo de calma de varios siglos, entró en actividad: dos centros poblados fueron arrasados por las nubes ardientes que bajaron por sus laderas con un saldo de 80 víctimas.

Notas

- (1) AG, resolución 45/199
- (2) ECOSOC, Resolución 1990/65.
- (3) Corresponde a los programas de emergencia el no olvidar que su acción tiende a distorsionar los procesos de desarrollo y que es necesario generar condiciones para garantizar el paso de la emergencia al desarrollo.
- (4) Desde nuestro punto de vista, es necesario relevar la prioridad de proteger la vida y los medios de vida por encima de otras necesidades o intereses. De hecho, existen instituciones y empresas para las cuales la protección de recursos, bienes e infraestructura corresponde con sus prioridades institucionales.
- (5) Esta fórmula es producto de una reflexión conjunta en los talleres que realizamos con la Alianza Save the Children en Honduras y Perú.
- (6) Las inundaciones y huracanes en los países más pobres al destruir los precarios sistemas de abastecimiento de agua y desagüe y al colapsar los sistemas de salud con el corte de las redes viales y de comunicación, favorecen la multiplicación de enfermedades transmisibles y reaparecen otras ya erradicadas, produciéndose en algunos casos epidemias y en casi todos la reaparición de endemias.
- (7) Las deficientes condiciones de vida crean tensión emocional permanente en la población, los desastres son desencadenantes de crisis psicológicas al actuar sobre condiciones psíquicas previas. Un ejemplo claro de esto es el caso de El Salvador: entre enero y marzo del año 2000 cuatro mil personas fueron atendidas en salud mental, mientras que en el mismo período en el 2001 (después de los terremotos de enero y febrero), esta cifra se elevó a 17.170 personas atendidas.
- (8) Renato Alarcón: "La Experiencia Latinoamericana" en: Consecuencias Psicosociales de los Desastres. Programa de Cooperación Internacional en Salud Mental Simón Bolívar. México DF 1989, p.9.
- (9) CEPAL, BID: Un tema del desarrollo: la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres. p.2
- (10) Romero y Acevedo: Economía, desastre y desarrollo sostenible. FLACSO. San Salvador. Junio 2001. También se propone tener en cuenta el impacto derivado de la reorientación de recursos para atender la emergencia o la reconstrucción en detrimento de otras inversiones.
- (11) Fuente: El Niño: Climatología, efectos y predicción (Fundación Mapfre – Universidad Complutense de Madrid) p. 148
- (12) En Sudamérica los sismos, las sequías y las inundaciones han tenido los efectos más devastadores.
- (13) Manual para la prevención y atención a niñas, niños y adolescentes ante desastres Save the Children y CODENI (Coordinadora de los derechos de la niñez), p. 22.
- (14) Ver Cruz Roja: Miguel Mukodsi Carán, Alejandro Fernández Rodríguez y Óscar Gutiérrez Pando: encuesta de opinión sobre lo que se considera vulnerable y no coincidencia con la realidad, etc.
- (15) Martha Harnecker: La Izquierda en el umbral del siglo XXI, ed. Ciencias Sociales La Habana 1999, p.211.
- (16) Casi la mitad de los bosques que cubrían la Tierra han desaparecido; sólo entre 1980 y 1995 se perdieron en el mundo 200 millones de hectáreas de bosques, una superficie mayor a la de México. Cada año desaparecen al menos 14 millones de hectáreas de bosques.

- (17) Julio Koroíwa: Reducción de desastres, p. 323. Refiere un caso extremo de deterioro ambiental en el Valle de la Muerte ubicado en Sao Paulo (capital industrial de Brasil): no existe vida en los cuatro ríos que lo atraviesan, los árboles caen y los pastizales no crecen. También se habla de niños con malformaciones congénitas, misteriosas enfermedades respiratorias e inquietantes malestares cardiacos. 22 complejos petroquímicos y siderúrgicos arrojan anualmente a la atmósfera un gran volumen de gases tóxicos. Un inventario de la Cordillera Blanca de los Andes peruanos, indica que los 2040 km² de glaciares se ha reducido a 1600 km² en los últimos 20 años, perdiéndose 11.000 millones de metros cúbicos de reserva de agua.
- (18) Fundación Heinrich Boll Terremoto social en El Salvador, p. 86.
- (19) Save the Children Suecia. Protección Civil. San Salvador 2001, p. 13
- (20) Ribeiro, Darcy. Las Américas y la civilización, tomo I.
- (21) Galeano, Eduardo: Las venas abiertas de América Latina, p. 176. En 1954 se produce la invasión norteamericana a Guatemala que después de bombardear la ciudad de Guatemala, Puerto Barrios y el Puerto San José, instaura un periodo de dictaduras militares que asesinaron a miles de personas; sólo en el año 1967 los terroristas de ultraderecha amparados por la dictadura de turno asesinaron a más de 2.800 personas, en su mayoría indígenas.
- (22) Acción para los derechos de los niños. Versión mimeo. ARC:
- (23) En Sudamérica la instauración de regímenes militares extremadamente represivos provocó éxodos masivos en países como Chile, Bolivia, Uruguay y Argentina desde mediados de los años 70 hasta avanzados los años 80, deviniendo en situaciones de emergencia atendidas por el Sistema de Naciones Unidas y otras instituciones humanitarias. La violencia política en el Perú que se prolongó hasta mediados de los años 90 y la prolongada situación de guerra interna en Colombia evidencian que las causas de la violencia en América Latina siguen constituyendo una amenaza.
- (24) En América de Sur las epidemias han estado también asociadas a diferentes fenómenos meteorológicos; la epidemia del cólera que afectó acentuadamente a miles de personas en el Perú y otros países coincidió con la presencia de un Fenómeno El Niño considerado moderado a inicios de los años 90 y con la aplicación del ajuste estructural más severo que se recuerde en ese país.
- (25) Kuroiwa, p. 17
- (26) Cuando terminó la reforma agraria en Honduras, más de doscientos mil personas quedaron sin acceso a sus tierras. La falta de estímulos llevaron al colapso la producción alimentaria. M. Wolpold-Bosien: El reto de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, y la cooperación en Centroamérica, p. 72
- (27) *Ibíd.*, p. 51.
- (28) Omar García Concepción: "El poder destructivo de los ciclones tropicales" En V Congreso Internacional de Desastres. Instituto de Meteorología de Cuba. Programa Resúmenes. La Habana 1999, p. 36
- (29) Koroíwa. Julio: Reducción de desastres (pp. 12-13) El 7 de Junio de 1934 el huracán Trifinio, generado en el Caribe, penetró en Centro América; convertido en tormenta tropical, chocó con las frías montañas del Trifinio, región donde confluyen las fronteras de Guatemala, Honduras y El Salvador. El vapor de agua transportado por la tormenta tropical sufrió una rápida condensación al reducirse brusquemente la temperatura ambiental y la capacidad de la atmósfera de retener agua, produciéndose lluvias torrenciales. Antigua Ocatepeque, que se ubicaba en el cono de deyección de una quebrada que baja de una de las montañas del Trifinio, fue arrasada por flujos de lodo y piedra,

- quedando milagrosamente en pie sólo la iglesia, donde se salvaron unos pocos cientos de personas. Ocotepaque en su nueva localización ocupa un lugar bastante seguro, pero la ubicación que tuvo anteriormente ha comenzado a repoblarse.
- (30) Giesecke, Alberto y Silgado, Enrique, Terremotos en el Perú, p.20 y ss. : El Callao fue destruido en 1687 y en 1746; en este último caso un tsunami causó la muerte de 3800 de sus 4000 habitantes. Arica fue destruida en 1868 y la costa sur de Chile fue devastada en 1960. En todos estos casos los tsunamis fueron generados por sismos de gran magnitud.
- (31) El Fenómeno El Niño es una alteración oceánica-atmosférica que perturba grandes extensiones de nuestro planeta. Abarca parte del Océano Pacífico, especialmente las regiones Tropical y Subtropical, pero compromete también al Océano Índico y al Atlántico. Involucra en sus efectos amplias áreas continentales de América, Asia, Oceanía y Europa. La presencia del Fenómeno El Niño corresponde con los siguientes indicadores:
- a) Debilitamiento de vientos anula el transporte de aguas frías del sur al norte.
 - b) Influencia de la zona de Convergencia Intertropical.
 - c) La profundización del termoclina.
 - d) Variaciones en el nivel del mar En Sudamérica la presencia del Fenómeno El Niño está asociada con los cambios de la temperatura, la reducción o el incremento sustantivo de las lluvias en cada región. Los cambios en la temperatura promedio en países tienen efectos sustantivos en la flora y fauna de cada zona afectando las actividades agrícolas, pesqueras y ganaderas; la reducción del régimen de lluvias en los territorios ubicados por encima de los mil metros sobre el nivel del mar pueden derivar en sequías en algunas zonas de Perú y Bolivia; y las lluvias que afectarán de manera diferenciada los distintos ecosistemas de las costas del Pacífico causan graves estragos, al extremo de que numerosos centros poblados, incluidas ciudades enteras en el caso de los Fenómenos más intensos, han sido reubicadas luego de ser arrasadas por las lluvias, inundaciones y deslizamientos.
- (32) Fundación Heinrich Boll, Terremoto social en El Salvador, p. 24
- (33) Kuroiwa, p. 18
- (34) Kuroiwa, pp. 194 a 198. Casi todos los daños causados en Armero (Colombia) por el volcán nevado del Ruiz en su erupción del 13 de noviembre de 1985, se debieron al flujo del barro. En la noche de ese día, tal erupción provocó el desplazamiento de calientes flujos de barro mezclados con bloques de hielo provenientes del casquete del volcán de 5240 m de altura. Esas aguas, con material piroclástico caliente en algunas partes y helado en otras, se precipitó cuesta abajo por las empinadas laderas, arrastrando el material suelto que encontró a su paso, canalizándose por el fondo de un angosto cañón. Un derrumbe previo que había represado agua, incrementó enormemente el volumen del flujo. Armero se ubicaba justo a la salida de dicho cañón, en la zona de deposición del río Lagunillas. Rugientes, violentas y sucesivas oleadas de barro volcánico arrasaron la ciudad, arrancando por debajo de la cimentación las edificaciones de la parte alta, cerca de la salida del río Lagunillas, y las enterró con flujos de barro que se depositaron en su parte baja, envolviendo los restos de las 23 000 víctimas, sus casas, enseres, árboles, postes y vehículos.
- (35) Wheelock, Jaime y otros : Desastres en Nicaragua, p.107
- (36) Larde, p. 166
- (37) Kuroiwa, p. 197
- (38) Moseley-Williams, Richard. Desastres naturales en el Caribe. Estudio preparado para Save The Children UK.

Capítulo 2

LA VULNERABILIDAD

Según Vilches Claux las fuerzas naturales ya no son las principales causas de los desastres en América Latina, las tres causas fundamentales son la vulnerabilidad humana, la degradación del ambiente (que hemos analizado anteriormente) y la expansión demográfica.⁽³⁹⁾ La vulnerabilidad está definida como el grado de exposición de las personas, familias, comunidades o sociedades frente a una amenaza o peligro.⁽⁴⁰⁾

La vulnerabilidad de una persona o grupo depende de la capacidad para anticiparse, enfrentarse, resistir y recobrase de las amenazas o del impacto de un fenómeno real o potencialmente destructivo. La vulnerabilidad implica no sólo la exposición a agentes y ambientes peligrosos sino también otros aspectos: la debilidad de personas, edificios, comunidades o actividades o su predisposición a ser dañados; la falta de protección; la situación de desventaja que deriva de la falta de recursos y atributos de las personas para responder al peligro; la falta de resiliencia o la limitada o nula capacidad para evitar, soportar, mitigar o recuperarse de un desastre; y la impotencia o incapacidad para influir en las condiciones de seguridad o de adquirir los medios de protección y ayuda.⁽⁴¹⁾ En otras palabras, la vulnerabilidad es un agente interno creado, provocado y estimulado por la actividad humana y que puede ser controlado.

La vulnerabilidad se va construyendo en el proceso de desarrollo y en la vida cotidiana, tiende a aumentar en el contexto de la emergencia y ante la dificultad para recuperarse de los daños causados por desastres anteriores.

La mayor o menor capacidad de adaptación a los fenómenos potencialmente destructivos de lenta o corta maduración corresponden también a factores circunstanciales, la hora en que ocurrieron algunos eventos repentinos pueden determinar una mayor o menor mortandad, o pueden determinarla en algunos grupos humanos en detrimento de otros.

Algunos grupos de la sociedad son más propensos que otros al

daño, pérdida y sufrimiento en el contexto de diferentes amenazas, otros tienen mayores dificultades de sobrevivencia y de reconstrucción de sus vidas después de un desastre. Las características claves de estas variaciones incluyen clase, casta, etnicidad, género, incapacidad, edad o estatus.⁽⁴²⁾

La vulnerabilidad es multidimensional por lo que ha tendido a ser analizada en sus diferentes aspectos; incluso muchas personas e instituciones refieren a la vulnerabilidad física, económica, social, e institucional mientras que otras diferencian la vulnerabilidad según el género, la generación o la etnia. También se habla de la vulnerabilidad de los países en comparación con otros, y la vulnerabilidad de los distintos sectores (vivienda, salud, educación, agricultura, transporte, comunicaciones).

Si bien los análisis sectoriales de la vulnerabilidad han posibilitado avances importantes en su comprensión y han derivado en estrategias sectoriales para afrontarla, han tendido a soslayar la vulnerabilidad de las personas y las familias, y en menor grado a las comunidades y sociedades.

Nuestro enfoque de la vulnerabilidad se sustenta en la necesidad de una comprensión integral de la misma y en el tener como centro de nuestra atención la defensa de los derechos y la protección de las personas, especialmente de la niñez. En contraste existen otros enfoques de la vulnerabilidad que se centran en la protección de recursos y bienes productivos, independientemente de las personas, o consideran a éstas como parte de los recursos productivos, cuyo fin último es la ganancia.

Pueden existir distintas comprensiones de la vulnerabilidad de los países frente a los desastres, pero desde nuestro punto de vista el "desarrollo humano" constituye un referente clave para evaluar la vulnerabilidad de un país, en la medida en que incorpora la multidimensionalidad de las personas y un enfoque de derechos.

La vulnerabilidad sería la causa principal del costo humano y social de los desastres en Centroamérica y el Caribe durante el último siglo a pesar de que el desarrollo científico y tecnológico en las últimas décadas mejoró los sistemas de alerta temprana e hizo factible una mayor protección y seguridad.

El número de víctimas de los terremotos que azotaron en las tres

últimas décadas Nicaragua(1972), Guatemala(1976) y El Salvador(2001), así como la destrucción de centenares de miles de viviendas, puede contrastarse con sismos de intensidad similar en países como Japón y Estados Unidos, donde proporcionalmente las víctimas y los daños en las viviendas son ostensiblemente menores.

El 42% de las muertes causadas a raíz de los 216 huracanes más letales en el Caribe fueron en el siglo XX, lo que puede evidenciar un incremento de la vulnerabilidad.

La vulnerabilidad de las personas, familias, comunidades y sociedades, está condicionada por causas de fondo, dinámicas sociales y condiciones de inseguridad.

Las causas de fondo de los desastres tienen que ver con el acceso a medios de vida y recursos, así como con los valores, principios que posibilitan la aplicación o no de los derechos de las personas y las comunidades. Las presiones dinámicas como el rápido crecimiento de la población, la distribución de edades, la composición de las familias, las migraciones, la urbanización, las epidemias, la guerra, el ajuste estructural, la deforestación, las políticas ambientales, educativas o de salud, pueden determinar o derivar en condiciones inseguras.

Las condiciones inseguras más relevantes son: el vivir en lugares peligrosos, habitar en construcciones insalubres y poco resistentes, la falta de protección estatal y familiar, la mínima disponibilidad de alimentos, la desnutrición, la violencia e inseguridad ciudadana, la desorganización, la ausencia de redes de protección y la desinformación.

2.1 Las causas de fondo de la vulnerabilidad

La vulnerabilidad de la sociedad frente a los desastres constituye un proceso estrechamente relacionado con la problemática del desarrollo. De un lado, el progreso de la ciencia posibilita una mayor protección física de las personas y sus bienes, como se evidencia en el avance de la medicina con relación a los riesgos epidémicos, la tecnología constructiva mo-

derna, los avances en el campo de la educación y las comunicaciones o el perfeccionamiento de los sistemas de alerta temprana. De otro lado, los procesos de exclusión creciente en la mayoría de países, hacen más vulnerables a las poblaciones en la medida en que éstas no pueden acceder a los beneficios del desarrollo pero son cada vez más víctimas de su impacto negativo al ser privadas de sus tradiciones y recursos ancestrales, al carecer de trabajo y terrenos seguros donde vivir, al sufrir el deterioro de las condiciones del aire, el agua o los suelos; al no poder acceder a los servicios y equipamiento básicos, o al no contar con una vivienda adecuada.

Las condiciones de vulnerabilidad tienen como principales causas de fondo las desigualdades, la exclusión y la discriminación.

Pocos análisis de la vulnerabilidad consideran que el acceso de los grupos vulnerables a las estructuras de poder y los recursos, asociado a los derechos, resulta clave, en la medida en que condiciona los límites y posibilidades de perpetuar las condiciones inseguras en relación con las distintas amenazas.

Por ejemplo, en El Salvador el 20% de la población (los más ricos) percibe ingresos 18 veces más altos que el 20% más pobre. En Nicaragua el 1% de la población (los más ricos) se apropian del 15,6% de los ingresos, monto superior al que perciben conjuntamente el 50% de la población más pobre.

Los desequilibrios territoriales se presentan tanto en relación a la población urbana y la rural como entre los departamentos o regiones de cada país.

Las mujeres tienen participación marginal en los espacios de poder y perciben ingresos sustancialmente más bajos que los hombres, enfrentan mayores dificultades para encontrar empleo y desarrollan la mayoría de las actividades domésticas no remuneradas.

Culturalmente no se le ha dado la connotación de fenómeno social que afecta el desarrollo de los países a la falta de responsabilidad paterna pues es tolerada y los padres gozan de impunidad exigiendo una maternidad que debe cargar con la responsabilidad del cuidado y educación de los hijos e hijas. ⁽⁴³⁾

Las diferencias étnicas están asociadas a historias prolongadas de desventaja política y económica, de opresión y explotación. Los pueblos indígenas y el pueblo de ascendencia africana forman el 20% de la población de Centroamérica. En Guatemala el número es el más alto: 66% de la población o 6,5 millones de personas. Sin embargo, independientemente de dónde viven, tienen la esperanza de vida más baja, el peor acceso a la educación y atención médica y los niveles de mortalidad más altos.⁽⁴⁴⁾ El 90% de los mayas guatemaltecos viven en pobreza, en contraste con el 56,7% de la totalidad de población del país. Sólo el 24,7% de la población indígena guatemalteca tiene acceso a conexiones de agua potable y el 8,4% de dichos hogares están conectados a redes de desagüe.



2.2 Las presiones dinámicas

Los cambios en la población, el crecimiento urbano, el desarrollo productivo, la expansión de la frontera agrícola, el deterioro ambiental, el incremento de la pobreza, las políticas gubernamentales en relación a la salud, educación y vivienda, constituyen las presiones dinámicas más significativas sobre la vulnerabilidad.

El aumento rápido de la población en Centroamérica, las migraciones, y los sistemas de tenencia y de mercado de la tierra, inciden en la ocupación y distribución de los espacios, determinando significativamente la ocupación de laderas, partes bajas, rellenos y cauces de los ríos. Al inicio de los años 1950, la población total de Centroamérica era un poco más que 11 millones. Entre 1995 y 2000 la población centroamericana aumentó 900.000 personas al año. El 39,86% de la población es menor de 15 años pero en Guatemala, Nicaragua y Honduras el porcentaje es hasta el 43,5% .⁽⁴⁵⁾ En 1998, la población total de Centroamérica era de 34 millones 628 mil habitantes.



Las dinámicas de crecimiento poblacional determinan la estructura de edades, la que sigue siendo muy joven en la Región e incide en las características de las familias y una alta tasa de reproducción. El 62,8% de los hogares salvadoreños cuentan con la presencia del padre y la madre. Y en el 34,72% falta uno de ellos. El 28% de los jefes de familias son mujeres.⁽⁴⁶⁾ En Guatemala el 17% de los hogares están jefaturados por mujeres.

Si bien es cierto que la capacidad de adaptación al nuevo entorno inmediato constituye un factor de vulnerabilidad para los colonos de frontera agrícola o migrantes recientes de las ciudades, es incuestionable que las condiciones cada vez más adversas del entorno derivan del deterioro ambiental y de las condiciones del mercado de tierras y de producción para los más pobres.

La concentración de las inversiones privada y pública ha sido determinante para la ocupación de los espacios. En torno a ella se ha producido la concentración de la población y el crecimiento y desarrollo de las ciudades en contraste con el campo. Dicho crecimiento constituye un factor clave porque en las ciudades se tiende a concentrar y reproducir más rápidamente las condiciones de vulnerabilidad, al rebasar todo intento de planificación y de provisión de servicios.

La población urbana representa el 48,2% de la población centroamericana. Sólo en Guatemala la población rural sigue siendo sustantivamente mayor al alcanzar el 65% a pesar del explosivo crecimiento de ciudad de Guatemala que alberga al 21,8% de la población.

El crecimiento de las ciudades y en general la concentración de la población en determinadas regiones, atraídas por las inversiones pública y privada, ha favorecido la ocupación progresiva de las zonas y terrenos más propensos a ser afectados por desastres.

En Jamaica, donde cada cinco años se produce un sismo de significación, la mayoría de la población de 2,7 millones vive en Kingston, Port Royal y St. Andrew, de hecho el área más vulnerable del país. Un autor calificó a Kingston "la peor localidad posible para colocar una ciudad capital". La opinión de otro experto es que "una repetición del terremoto de 1692 podría matar el 10% de la población del país".

El valle de Las Hamacas, donde se asienta la ciudad de San Salvador, es considerado, como su nombre lo sugiere, uno de los de mayor actividad sísmica en Centroamérica.

La ubicación de las poblaciones en zonas más susceptibles a ser afectadas por fenómenos destructivos no sólo se explica por las dinámicas migratorias; también está fuertemente determinada por las condiciones de pobreza.

La ubicación de muchas poblaciones pobres en zonas de riesgo constituye una realidad asociada a la accesibilidad al agua, transporte, servicios, empleo, o comercio. La exclusión de los pobres del mercado de terrenos urbanizados en las ciudades constituye un factor de ubicación subordinado a los anteriores. Tanto por el lado de las necesidades y expectativas como por el lado del acceso al mercado, la ocupación de las laderas y cauces de los ríos son menos voluntarias que la decisión de una persona de clase media o alta de ubicarse en terrenos inseguros.

Mientras en el campo la inexistencia o precariedad de los sistemas de saneamiento, la débil capacidad de respuesta de los sistemas de salud, la precariedad de la infraestructura productiva y de las viviendas, el menor acceso a los sistemas de educación e información y la carencia de recursos para prepararse a afrontar situaciones de emergencia, hacen que las víctimas habituales de los desastres sean los más pobres; en las ciudades las condiciones de vulnerabilidad de los pobres están más asociadas a la ocupación condicionada por el mercado inmobiliario de espacios más susceptibles de ser afectados por fenómenos destructivos, a la precariedad de la vivienda, y a las condiciones de deterioro sanitario.

El 60% de la población centroamericana vive en situación de pobreza, el 40% en situación de indigencia. La pobreza rural (71%) y la indigencia rural (52%) son particularmente significativas, aunque los porcentajes de pobreza urbana (56%) e indigencia urbana (26%) resultan también altos.

Guatemala, Honduras, y Nicaragua son los países con mayor pobreza. Guatemala tiene el 75% de la población pobre y el 60% indigente, alcanzando en las zonas rurales el 86 y 71%, respectivamente. Honduras tiene el 64,4% de pobres y el 47,4% de indigentes⁽⁴⁷⁾, siendo el 76 y 55%, respectivamente, en la zona rural. Nicaragua tiene el 68% de pobreza y el 51% de indigencia, alcanzando, respectivamente el 89% y el 69% en la zona rurales.⁽⁴⁸⁾ El Salvador tiene un 52% de pobreza y 22% de indigencia en el país y el 65 y 31%, respectivamente, en las zonas rurales.⁽⁴⁹⁾

Haití está entre los 25 países más pobres del mundo. Salvo en el departamento del Oeste donde se encuentra la capital Puerto Príncipe, todos los departamentos tienen más del 90% de su población en situación de pobreza alta o extrema. El 80% de la población rural vive por debajo

del límite de pobreza. La pobreza extrema afecta a más de la mitad de la población en cinco departamentos.

Las políticas sociales constituyen factores que inciden en la reducción de la vulnerabilidad, en la medida en que promuevan o favorezcan el acceso a viviendas seguras, sistemas de salud y saneamiento adecuados, y que incorporen estrategias educativas donde se refuerce o promueva la responsabilidad ciudadana y el respeto a los derechos de las personas.

La pobreza constituye uno de los factores más determinantes de la vulnerabilidad pero no es necesariamente equivalente, ya que inciden también otros factores, entre los que se destaca el limitado conocimiento de los riesgos en los procesos de planificación y urbanización de las ciudades, o el incremento de las condiciones de riesgo debido justamente a los procesos de desarrollo urbano. De esta forma, en las ciudades es cada vez más factible encontrar sectores de clase media ocupando terrenos muy susceptibles a los fenómenos destructivos.

En el caso de Haití si bien las mayores amenazas no están en los departamentos de mayor pobreza, se observa una mayor correspondencia entre pobreza y vulnerabilidad para el caso de los desastres locales causados por inundaciones y deslizamientos en todo el país.

En los terremotos de México y El Salvador encontramos una significativa mortandad y destrucción en sectores no pobres, mientras que en el terremoto de Guatemala de 1976 la mayor destrucción y mortandad se dieron entre los pobres, principalmente entre los indios mayas; los hogares de clase media estaban mejor protegidos y con mejores cimientos y la recuperación fue más fácil para ellos. Los guatemaltecos pobres, entonces afectados por una dictadura militar en guerra contra los movimientos campesinos y guerrilleros, no tenían acceso a medios de protección social.⁽⁵⁰⁾

Durante el huracán Mitch en Honduras se evidenció la mayor vulnerabilidad de los pobres, particularmente en las islas de la Bahía y el departamento de Gracias a Dios (uno de los departamentos más pobres) en donde la esperanza de vida se redujo a la mitad después del desastre.

2.3 Las condiciones inseguras

Las condiciones inseguras de vivienda, salud, alimentación, bajos ingresos, violencia, desarticulación social y limitados niveles de organización y conciencia, lejos de ser la vulnerabilidad, son la resultante de un proceso de generación y selección de la vulnerabilidad de determinadas personas en general y en particular de los niños que dependen fuertemente de su entorno familiar, escolar, comunitario y también laboral para un creciente número de ellos. Algunas condiciones inseguras son comunes en la familia aunque agravadas en el caso de la niñez y diferenciadas en los ámbitos urbano y rural.

La ubicación de las poblaciones puede ser determinante según el tipo de amenaza; en el caso de los sismos en relación con el foco y las características de los suelos, en el caso de las inundaciones en relación con los cauces y las zonas bajas; y en el caso de los deslizamientos en relación con las laderas y taludes inestables. La ubicación de las poblaciones en zonas peligrosas constituye una de las principales explicaciones del aumento de víctimas y damnificados de los desastres.

Las construcciones constituyen escenarios claves de la vulnerabilidad a los desastres repentinos; su afectación o destrucción determina significativamente la mortalidad y morbilidad, tanto por los traumatismos causados como por el deterioro de las condiciones de salud derivados del deterioro de las condiciones de albergue y de saneamiento básico.

Las condiciones inseguras derivadas de las construcciones están también en relación directa con la naturaleza de las amenazas; las casas de madera son más vulnerables a los incendios y huracanes pero menos vulnerables a los sismos; las de ladrillo y cemento pueden ser más resistentes frente a los huracanes pero no siempre son adecuadas frente a los sismos. Las construcciones de adobe suelen ser las más inseguras frente a las diferentes amenazas. La vulnerabilidad de las edificaciones en zonas sujetas a inundaciones depende de la resistencia de las mismas para tomar presiones hidrostáticas e hidrodinámicas, su flotabilidad y la resistencia de su cimentación al efecto erosivo de las aguas. También depende de la estabilidad de los materiales de construcción para permanecer inmersos bajo

agua por algún tiempo. En ese sentido, las construcciones con muros de tierra, adobe o tapial, al permanecer bajo agua pierden su resistencia y colapsan, destruyéndose en su totalidad. ⁽⁵¹⁾

En el campo, las condiciones de la vivienda constituyen un factor contradictorio de vulnerabilidad: su precariedad, conjuntamente con la resistencia de los campesinos a trasladarse a lugares más seguros, contribuye a acrecentarla, pero la limitada inversión en tales viviendas reduce las pérdidas económicas; adicionalmente, la carencia de recursos económicos entre los campesinos más pobres, deviene en serias dificultades para rehabilitar o reconstruir dichas viviendas cuando son afectadas .



En Nicaragua el déficit de viviendas a mayo del 2000 ascendía a 450 mil, cerca del 40% de las viviendas registraban hacinamiento y alrededor de la mitad tenían piso de tierra. En Honduras, un año después del Mitch, el déficit cualitativo (viviendas que requieren reparación o mejoras) ascendía a 200.590 unidades y el cuantitativo a 549.130. En Guatemala se estimaba el déficit cualitativo en 740.000 viviendas y el cuantitativo en 900 mil.

Las condiciones de salud y salubridad son determinantes para el impacto de los desastres. En Nicaragua solo una de cada tres familias rurales tiene acceso a las redes públicas de agua potable y el 20% carece

de acceso a los servicios de salud. En Haití sólo el 48% de la población cuenta con agua potable, el 44% con saneamiento básico y el 50% no tiene acceso a la salud.

Las deficientes condiciones de empleo en los países son también condiciones inseguras tanto porque los bajos ingresos limitan la capacidad de protegerse y recuperarse frente a los desastres, como porque se puede perder el empleo con mayor facilidad, y por la falta de protección de los trabajadores o de su entorno laboral. Las condiciones de empleo infantil y juvenil son generalmente peores que las de los adultos.



En 1999 en Nicaragua dos tercios de los desempleados tenían entre 15 y 24 años, el 41,3% de la PEA urbana estaba subocupada y el 47% de los hogares pobres dependían de una sola fuente de ingreso.

La situación del empleo en El Salvador evidencia significativas desventajas para los jóvenes. Mientras que la tasa de desempleo en el país es del 7%, en el caso de los menores de 24 años oscila entre el 12 y el 14%. Cabe destacar que a pesar de la importancia de las remesas familiares provenientes del exterior, el 89,65% de los ingresos de los hogares salvadoreños dependen de los salarios percibidos por sus miembros. En 1998, 185.283 niños y adolescentes entre 10 y 17 años, trabajaban. Esto es el 16,86% de los niños y adolescentes entre 10 y 17 años.⁽⁵²⁾

Las condiciones de acceso territorial inciden en la vulnerabilidad de las personas. Las distancias en relación a las ciudades principales, los medios de transporte y comunicación, y aun la "capacidad de convertirse un problema" para los centros de poder nacional, pueden ser determinantes, principalmente ante la insuficiencia de las capacidades locales para atender las situaciones de emergencia.

La desinformación constituye también una condición de inseguridad, las personas que carecen de información sobre los riesgos o sobre la manera de reducirlos están más expuestas a los desastres y tendrán mayor dificultad para responder adecuadamente a ellos.

Por último, las condiciones inseguras pueden estar asociados con determinadas circunstancias en que ocurre el desastre y con los roles de las personas. Por ejemplo, el mayor número de las víctimas de los terremotos coinciden con su ocurrencia en horas de la noche. La estacionalidad del desastre resulta clave en las zonas rurales, sobre todo en relación con la salud, nutrición y disponibilidad de la gente para rehabilitar o reconstruir.⁽⁵³⁾

En el huracán Mitch se reportaron más muertes entre los hombres que entre las mujeres, presuntamente asociadas al papel que los primeros cumplieron en el rescate de las pertenencias en contraste con la protección que las mujeres brindaron a los niños en los albergues.

2.4 Familia, género y vulnerabilidad

Las causas de fondo, presiones dinámicas y condiciones inseguras descritas, al relacionarse entre sí, tienen algunas características específicas para el caso de la familia.

El número de niños y sus edades, la ausencia de uno de los padres, la presencia de personas discapacitadas, pueden hacer más vulnerable a cada uno de los miembros de la familia y a la familia en su conjunto. La composición de la familia, condicionada por factores culturales y económicos, constituye un aspecto clave de la vulnerabilidad.

La migración en Centroamérica está relacionada con el empleo estacional en la agricultura, con la búsqueda de oportunidades en el exterior, con el progresivo o eventual traslado de los miembros de la familia a la ciudad generado por necesidades de empleo o educación, con el deterioro acelerado de las condiciones de vida durante las sequías o los desastres en general. En la medida en que determina la separación temporal o definitiva de los miembros de las familias o favorece la ocupación de espacios urbanos en condiciones de riesgo, constituye un factor de vulnerabilidad, pero en la medida en que determina un incremento de los ingresos familiares puede contribuir a su reducción o a mitigar los efectos de los desastres.

Si bien las estrategias de sobrevivencia de las familias han tenido un referente importante en la migración estacional y definitiva de parte de sus miembros, en Centroamérica y el Caribe al incrementarse la migración laboral hacia otros países, las remesas se reflejan en los indicadores macroeconómicos y evidencian ser un aspecto significativo de las economías familiares.

Se estima que 2,5 millones de miembros de familias salvadoreñas viven en el exterior, de los cuales más de 2 millones viven en Estados Unidos. Ello representa una fuente importante de ingresos de las familias salvadoreñas que reciben remesas desde el exterior. Las remesas familiares desde el exterior ascendieron en el año 2000 a 1750 millones de dólares, equivalentes al 13% del PIB salvadoreño; fue significativo el incremento de las remesas familiares después del terremoto de El Salvador. Una situación similar encontramos en relación con los 1,5 millones de haitianos que viven en el exterior.

La condición y posición de la mujer en la sociedad, su posición respecto a la esfera de lo privado y lo público pasando por los espacios comunitarios, influye en su vulnerabilidad y en la vulnerabilidad de las familias. La condición de mayor pobreza, las menores oportunidades de acceso a la educación, la excesiva carga de trabajo, la falta de acceso a la tecnología moderna determina tal vulnerabilidad.

La situación de la mujer y los niños tiende a agravarse durante los desastres, frecuentemente llevan el peso de ellos debido al poder discriminatorio de los miembros masculinos del hogar y mientras se está en campos de refugiados. ⁽⁵⁴⁾ Según lo permita la situación, cada miembro de la

familia se ocupará de las actividades típicas, como asistir a la escuela, cocinar, distraerse. Sin embargo, las circunstancias en que se desarrollan tales actividades pueden haber cambiado radicalmente después del desastre; quizá falten algunos miembros de la familia o estén heridos. Las fuentes de ingreso pueden haberse desmantelado. Posiblemente se tenga que afrontar en la familia la pérdida o destrucción de la vivienda y bienes, así como la necesidad de trasladarse a otro lugar. Puede ser necesario buscar ayuda de parientes u otras personas. Mercados, escuelas, parques y otras edificaciones de uso cotidiano pueden haber quedado parcial o totalmente destruidos, lo que obliga a buscar sustitutos temporales.



Los efectos de los desastres no son ajenos a las relaciones de género, lo que implica la necesidad de adoptar desde el principio criterios para evitar que se produzcan retrocesos en este campo y para utilizar más bien las oportunidades para mejorar esas relaciones.

En la respuesta a los desastres se tiende a privar aún más de los derechos de propiedad a las mujeres; no se toman en cuenta o no se apoyan los espacios para las actividades de soporte familiar como los huertos y animales menores; y se tiende a modificar negativamente la asignación

de alimentos, lo que determina, por contraste, quién será más afectado por la escasez de los mismos, durante las épocas críticas. También pueden existir diferentes opciones y prioridades para el tratamiento médico dados los escasos recursos y el valor asignado al trabajo remunerado.

Así como no se reconoce el trabajo doméstico, tampoco se reconoce el apoyo familiar e interfamiliar y comunitario en la respuesta a los desastres.

En las emergencias, las mujeres y los niños suelen ir a los refugios mientras los hombres cuidan las pertenencias en las viviendas afectadas o destruidas. Las mujeres montarán cocinas en los refugios, lavarán la ropa, cuidarán al grupo familiar.

La carencia, destrucción o deterioro de los servicios domiciliarios de agua determina generalmente mayores tareas para las mujeres y niñas. En un estudio en la zona norte de San Salvador se encontró que el 66% de los casos eran las mujeres quienes resolvían el problema de abastecimiento familiar de agua y que el 24 % estaban apoyadas por sus hijos menores de edad o el 21% por hijas mayores de 15 años.

2.5 La vulnerabilidad de la niñez

Todo ser vivo posee una vulnerabilidad intrínseca, dados los límites ambientales en los que se desenvuelve. La temperatura, humedad, composición del aire, la calidad del agua pueden determinar la aparición o desaparición, reducción, o multiplicación de especies animales y vegetales. Existe, pues, una dimensión natural de la vulnerabilidad derivada de la capacidad de los seres vivos para adaptarse a las cambiantes condiciones naturales.

Entre los seres humanos la capacidad de adaptación está diferenciada por las diferentes etapas de su desarrollo biológico, por la diferencia de roles sociales, y en el acceso a recursos y conocimientos.

Es por ello que las condiciones de vulnerabilidad varían también en relación con la edad, lo que se hace más evidente si consideramos los factores de protección y de riesgo entre los niños de distintas edades.⁽⁵⁵⁾ Es

por ello que a las causas de fondo, presiones dinámicas y condiciones inseguras que determinan la vulnerabilidad de las personas en general, se les puede agregar otras que son más específicas para la niñez.



Los patrones de dominación en el hogar, la comunidad y la sociedad constituyen causas de fondo de la vulnerabilidad de la niñez. La cultura adultista y androcéntrica, la subordinación y condiciones de desventaja de las mujeres, la irresponsabilidad paterna tolerada socialmente, la falta de conocimiento de los derechos de la niñez por parte de la sociedad, y el considerar a la niñez como objeto de protección y no como sujeto de derechos y obligaciones, pueden incidir fuertemente en una mayor afectación de los niños durante los desastres. Adicionalmente, la limitada importancia que se le da en la sociedad a la participación de los niños y adolescentes y a la educación y recreación durante las emergencias, priva a éstos de los mecanismos idóneos para su recuperación física y mental.

Entre las presiones dinámicas específicas para la vulnerabilidad de la niñez tenemos el incremento de la intensidad y duración del trabajo infantil derivado de la creciente participación de la niñez en la producción para el mercado; la limitada educación de padres y madres; los procesos de desintegración familiar derivados de las migraciones y del empleo temporal; la violencia familiar; y las políticas gubernamentales que no logran evitar la violación de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Entre las condiciones de inseguridad de la niñez frente a los desastres destacamos la malnutrición, las deficientes condiciones de salud, la falta de acceso a los servicios de salud, la precariedad de las viviendas y las escuelas, la ausencia o deficiencia de los servicios de agua y saneamiento, la carencia de información y orientación frente a los riesgos de desastres y para la salud, las condiciones del trabajo infantil, la situación de abandono temporal o permanente de muchos niños, la falta de mecanismos adecuados para hacer cumplir las obligaciones paternas, la ausencia o debilidad de los mecanismos de prevención y protección de la niñez.

En el caso de los niños, las emergencias pueden producir trastornos importantes por la rapidez con que ocurren los cambios y la manera en que son afectados. A las pérdidas directas en su entorno familiar y vecinal se le agregan múltiples efectos indirectos que hacen más agresivo dicho entorno, debilitan su autoestima, hacen más precarias sus condiciones de vida y afectan sus horizontes de desarrollo futuro.

Según algunos estudios las víctimas más jóvenes experimentan más cambios que los más adultos durante los desastres. En el caso de los niños los problemas emocionales tenderán a tener más duración.⁽⁵⁶⁾

En la medida en que los niños participan en entornos familiares, educativos, recreativos y laborales, su vulnerabilidad estará mediada por las condiciones de vulnerabilidad existente en dichos ámbitos y por el hecho de que los niños tienen poca o ninguna experiencia de desastres y carecen de la información y la educación necesarias.

La vulnerabilidad de los niños que no pueden cuidarse por sí mismos aumenta cuando la madre y los miembros de la familia tienen que ir a trabajar en los países en que no se cuentan con alternativas de protección de los mismos. Aún es frecuente el abandono de los niños menores e incluso su encierro en las viviendas, aumentando sus condiciones de inseguridad frente a desastres o accidentes, máxime si las viviendas son precarias o suelen estar ubicadas en zonas de riesgo.

En algunas emergencias se produce la separación de las familias, lo que afecta principalmente a los niños; en la mayoría de los casos de desastres en Centroamérica y el Caribe tal separación es por periodos relativamente cortos; en otras emergencias como las causadas por conflictos armados, tal separación se produce masivamente y puede prolongarse por varias

semanas debido a la dificultad de identificar o ubicar a los padres.

Como ya se ha señalado, también es usual la separación de los niños de sus familias cuando aumentan las migraciones masivas tanto dentro del país como fuera de él; ello puede resultar especialmente crítico en los conflictos sociales o de guerra como los que se vivieron en el pasado en Guatemala y El Salvador.

Un caso dramático fue el de Guatemala antes de la firma del acuerdo de paz; durante todo el programa de refugiados, se asumió que los niños huérfanos o separados de sus familias habían sido absorbidos inmediatamente por la familia extensa o por redes de las comunidades y se asumió igualmente que no constituía un problema para la protección o la asistencia proporcionadas por ACNUR. Sin embargo, no se verificaron estos supuestos ya que no se llevó a cabo un análisis global de la situación. Luego de varios años del período de repatriación, las investigaciones de UNICEF, acerca de la situación de los niños en la región revelaron que uno de los cuatro "traumas" más comunes experimentados por los jóvenes fue "ser huérfanos y colocados en una familia o con amigos que abusaban de ellos".

En la medida en que los niños van a la escuela, las condiciones físicas de la misma constituyen un factor significativo de su vulnerabilidad; ésta puede aumentar o disminuir según se mejoren las condiciones de seguridad física o las acciones educativas contribuyan al desarrollo de aptitudes y actitudes preventivas para que los niños sepan cómo comportarse en las emergencias. La suspensión de las actividades educativas y posteriormente el incremento del ausentismo escolar puede ser consecuencia tanto del impacto directo de los desastres en las familias como del aumento de las condiciones de pobreza derivadas de tales desastres.

Las condiciones de inseguridad de los niños están íntimamente relacionadas con las condiciones de salud preexistentes, las que tienden a ser más deficitarias para el caso de los niños pobres. Los niños debilitados por problemas de desnutrición o que sufren de enfermedades respiratorias o de otra índole, tenderán a ser menos resistentes a los efectos directos e indirectos de los desastres.

En las zonas rurales de Nicaragua uno de cada tres niños sufre algún tipo de desnutrición y el 12 % de los menores de 18 años tienen

algún tipo de discapacidad. La diarrea y las enfermedades respiratorias son las principales causas de la mortalidad infantil.

En El Salvador entre 1988 y 1998 se han incrementado los índices de anemia y no se ha podido igualar la disponibilidad de calorías y proteínas de 1975. También se han incrementado fuertemente las enfermedades respiratorias agudas, que en 1997 eran 11 veces más que en 1992.⁽⁵⁷⁾

Las condiciones de inseguridad de la niñez explica el incremento del trabajo infantil después de cada desastre en Centroamérica y el Caribe. El caso más dramático fue el incremento de más del 40% del número de los niños trabajadores en Honduras después del huracán Mitch, con el agravante de que hasta la fecha el número de niños trabajadores no ha disminuido. La insuficiencia de los mecanismos de protección de la niñez se evidencian en este aspecto.

PROGRESIÓN DE LA VULNERABILIDAD

CAUSAS DE FONDO

- Sistema social, económico y político
- Población
- Ocupación territorial
- Pobreza
- Cultura
- Centralización
- Recursos naturales y productivos
- Acceso de los grupos vulnerables a las estructuras de poder y recursos
- Derechos económicos, sociales y políticos

PRESIONES DINÁMICAS

- Políticas y programas de Población
- Migración
- Urbanización
- Ampliación de frontera agrícola
- Cambios científicos y tecnológicos
- Desarrollo institucional
- Políticas sociales (salud, vivienda)
- Inversión pública y privada
- Impacto de desastres anteriores
- Mercados locales
- Deterioro ambiental

CONDICIONES INSEGURAS

- Ubicación
- Precariedad de construcciones
- Servicios e infraestructura deficitarias
- Déficit en salud y nutrición
- Inseguridad alimentaria
- Violencia e inseguridad familiar y comunitaria
- Medios de subsistencia limitados y en riesgo
- Bajos ingresos
- Débil organización
- Carencia de mecanismos de concertación y participación
- Limitada conciencia de riesgo
- Poco acceso a la información y comunicación
- Falta de preparación para emergencias
- Contaminación del hábitat

VULNERABILIDAD

DESASTRE RIESGO

AMENAZA

EVENTOS DESENCADENADOS

- Terremoto
- Inundación
- Erupción volcánica
- Deslizante de tierra
- Accidente tecnológico
- Sequía
- Guerra o conflicto civil
- Accidente tecnológico

PRESIONES SOBRE MAGNITUD Y FRECUENCIA

- Cambios climáticos
- Efecto Invernadero
- Fenómeno El Niño
- Desertificación
- Degradación Ambiental
- Intereses económicos, políticos y militares

Notas

- (39) (Wilches Chaux).
- (40) La vulnerabilidad constituye un concepto que se ha hecho extensivo a las instituciones, sistemas y diversos ámbitos de la vida. Es frecuente encontrar referencias a la vulnerabilidad de los sistemas de agua y saneamiento, la vulnerabilidad de las instituciones, la vulnerabilidad política, económica y financiera. Desde nuestro punto de vista si bien los mandatos e intereses institucionales pueden justificar referirse a vulnerabilidades distintas a las de las personas, el referirse a la vulnerabilidad centrada en los derechos y necesidades de las personas resulta necesario.
- (41) Hewitt, K 1999: 27. citado por Pascual Qiver en: Hacia un marco conceptual de la vulnerabilidad, riesgo y seguridad ambiental. Universidad de Costa Rica.
- (42) Blaikie, Cannon, Davis, Vulnerabilidad. La RED, p. 30.
- (43) Movimiento de Mujeres "Melida Anaya Montes", Investigación sobre los derechos económicos, sociales y culturales de la niñez y adolescencia salvadoreña. San Salvador 2001, p. 13
- (44) OPS, Health in the Americas - Scientific Publication No.549, 1998, Washington D.C., USA
- (45) Proyecto Estado de la Nación, 1999, Informe: Estado de la Región en Desarrollo Sostenible, 1999, San José, Costa Rica.
- (46) Vulnerabilidad sísmica en Centroamérica y El Salvador. OPS. San Salvador, setiembre 2001. p. 21.
- (47) Encuesta de hogares INE 2001
- (48) Fuente: Proyecto Estado de la Región, Informe: Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, 1999, San José, Costa Rica p.176
- (49) Ibidem
- (50) Blaikie, Cannon, Davis, Vulnerabilidad, La RED, p. 26
- (51) Kuroiwa, p. 251
- (52) UNICEF La situación de los derechos de la niñez y adolescencia salvadoreña. p. 259
- (53) Blaikie, Cannon, Davis Vulnerabilidad, La RED, p. 86.
- (54) Vulnerabilidad, p. 83
- (55) ¿Qué hacer después de una catástrofe? Memoria Taller de Coordinadora de ONG
- (56) Renato Alarcón, ob cit., p. 16
- (57) UNICEF La situación de los derechos de la niñez y adolescencia salvadoreña, p. 204

3.1 Derechos de la niñez y necesidades

Los derechos humanos ⁽⁵⁸⁾ son garantías legales universales que protegen a los individuos y grupos frente a acciones u omisiones que puedan afectar sus libertades y su dignidad humana. Se basan en el respeto a la dignidad y al valor de cada persona como individuo y como miembro de una comunidad, de un grupo o de la sociedad en su conjunto. Los derechos humanos incluyen valores que pueden encontrarse en todas las culturas, religiones y tradiciones étnicas.

Estos valores incluyen la calidad de vida a la cual todos tienen derecho, independientemente de su edad, género, raza, religión o nacionalidad.

La responsabilidad de garantizar el respeto, la protección y cumplimiento de esos derechos reposa inicialmente en los gobiernos nacionales, pero atañe a todos los sectores de la sociedad, las instituciones, las organizaciones, las familias y los individuos.

Los derechos humanos se rigen por los principios de universalidad, rendición de cuentas, indivisibilidad y participación⁽⁵⁹⁾

La universalidad está referida al hecho de que todas las personas poseen por igual tales derechos, por lo que la no discriminación equivale al corazón del concepto de derecho. Esta universalidad implica que los derechos se aplican siempre y en todo lugar, inclusive en tiempo de conflicto y de desastre; también supone la idea de dar prioridad a los menos privilegiados o a los más vulnerables.

La rendición de cuentas supone que los Estados que han ratificado los tratados sobre los derechos humanos se hacen responsables ante los ciudadanos, incluidos los niños, y ante la comunidad internacional. Para

ello se reconoce que las personas, en particular los niños, son sujetos de derechos y no objetos de caridad y que el Estado debe contar con una legislación adecuada y con políticas y medidas efectivas para que se respeten los derechos de la niñez. También que los padres y las familias en tanto principales protectores, encargados del cuidado y guía de la niñez, tienen la responsabilidad de reconocer e implementar sus derechos.

La indivisibilidad como principio asume que los derechos son interdependientes y están relacionados entre sí, por lo que son indivisibles y tienen la misma importancia. A pesar de ello, se reconoce que ante la escasez de recursos debe establecerse prioridades.

La participación de las personas en la vida política y cultural constituye un principio que supone tanto derechos como responsabilidades de contribuir y gozar del desarrollo. Implica que también la niñez tienen derecho a involucrarse en las decisiones que tienen impacto en sus vidas. Por tanto deben estar informados acerca de sus derechos y contar con las oportunidades para expresar sus puntos de vista.

El Derecho Internacional de los derechos humanos se aplica en todo tiempo y lugar, aunque el ejercicio de ciertos derechos tales como la libertad de expresión o asociación puede ser suspendido durante un estado de excepción o emergencia. No obstante, otros derechos como el derecho a la vida y los principios de legalidad y no retroactividad de la ley no pueden ser derogados ni suspendidos, así como la prohibición de la tortura y tratos inhumanos.

El enfoque de derechos alienta y promueve la humanización del crecimiento y el desarrollo de la sociedad y de los niños y adolescentes dentro de ella. Parte de una visión integral del ser humano, reconoce las características intrínsecas de las personas de distinta edad, sexo o raza, en contraste con otros enfoques en donde la persona resulta ser un instrumento de la producción y acumulación de riqueza o un proyecto que somete el presente o lo niega en función del futuro, como ocurre muchas veces con algunas visiones sobre la niñez.

El enfoque de derechos asume que éstos son propios de la naturaleza humana y deben ser garantizados en el presente y en el futuro;

supone, pues, tanto atender las situaciones urgentes derivadas de las emergencias como el prevenir los desastres.

Los grupos en riesgo no solo tienen necesidades que satisfacer sino derechos que reclamar. En Latinoamérica resulta paradójico que para hacerse temporalmente evidentes los derechos y obligaciones relacionados con la seguridad y protección de las personas en general y de los niños en particular, tienen que ocurrir desastres de magnitud y estar presentes en la memoria reciente de la gente; esto es, se espera a que se generen condiciones extremas que atentan contra los derechos de la niñez para recién responder a tales condiciones y no a las causas de las mismas.

Diferencias entre Enfoques de Necesidades y de Derechos

Perspectiva de necesidades	Perspectiva de derechos
Caridad privada.	Responsabilidad pública, política, moral y legal; obligación, deber.
Responde a los síntomas	Trata las raíces, las causas.
Metas parciales y sectoriales	Metas totales e integrales.
Jerarquía de necesidades.	Indivisibilidad e interdependencia de derechos.
Necesidades relativas según situación, individuos y entorno.	Derechos universales, los mismos en cualquier lugar.
Objeto de necesidades.	Sujeto de derechos exigibles.
Perspectiva a corto plazo: cerrar brechas.	Perspectiva de largo plazo.
Niños merecen ayuda.	Niños tienen derecho a recibir ayuda

3.2 Derechos de la niñez y desastres

El enfoque de derechos de la niñez se asienta sobre fundamentos éticos, sobre la dignidad inherente a todos y cada uno de los niños, niñas y adolescentes, sobre la integridad de las necesidades primordiales y de las

exigencias éticas que nacen de esa dignidad. Conlleva la aplicación de principios éticos como la no discriminación, el interés superior del niño y del adolescente y el respeto a sus puntos de vista.

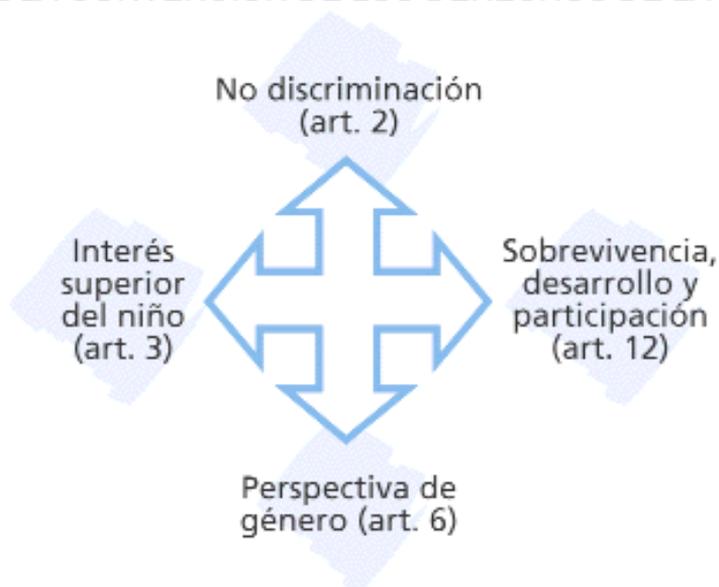
Supone un marco legal y plantea necesariamente a la Sociedad y el Estado una serie de responsabilidades, obligaciones y exigencias, que son inapelables. No basta que la comunidad preste ciertos servicios básicos a los niños y adolescentes, como por ejemplo la ayuda en caso de desastres, es necesario que quede entendido por la comunidad y por los propios niños, que tal prestación es un acto de justicia, que el modo en que se realice la prestación refleje que se trata de un acto de justicia y que el derecho sea públicamente reconocido. Las necesidades se mitigan, los derechos se cumplen.⁽⁶⁰⁾



En la medida en que los derechos de la niñez requerían de una atención especial es que en 1989 la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño que ha sido ratificada por 191 países. La Convención incluye 54 artículos en los que se destacan los principios, los derechos y libertades, el entorno familiar y cuidado alternativo, la salud básica y el bienestar, las actividades educativas y recreativas, las medidas de protección especial y el monitoreo.

Los principios básicos de la Convención son la no discriminación, la perspectiva de género, el interés superior de los niños, los derechos a la supervivencia, al desarrollo y la participación.

CUATRO PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ



La no discriminación no prohíbe la diferenciación entre los niños, cuando es necesaria para proteger a los más vulnerables.

La perspectiva de género refiere a interpretaciones sociales y culturales sobre el sexo biológico y los roles y relaciones entre los sexos que se derivan de ello. El género incide en todos los factores políticos y sociales que afectan las condiciones y oportunidades de los niños: las relaciones de poder que subordinan a las mujeres, la educación y cultura que la reproducen y perpetúan. Asume que las estrategias para empoderar a las mujeres y para enfrentar la discriminación sexual tienen usualmente efectos positivos en la niñez pero que también es importante responder a la discriminación de género en la niñez.

El interés superior del niño (artículo 3) debe ser considerado en todas las decisiones que los afecten directa o indirectamente, para ello es indispensable asumir que si bien los niños tienen capacidad y derecho a ejercer influencia sobre los aspectos que afectan sus vidas, son vulnerables y necesitan apoyo y protección especial. En situaciones de desastre todas las instituciones y organizaciones deben asegurar la protección de la niñez pero considerando a

los niños y adolescentes como actores activos tomando en cuenta su nivel de desarrollo físico, social y emocional, valorando sus opiniones y capacidades, y propiciando espacios y mecanismos para su participación plena.⁽⁶¹⁾

El artículo 6 de la Convención establece que el derecho a la supervivencia y el desarrollo de la niñez debe estar garantizado en la máxima medida posible por los Estados. Para que ello sea posible es necesario considerar que los niños, especialmente los de menor edad, son más vulnerables a los desastres y necesitan de atención especial.

El artículo 12 señala la obligación de los Estados de garantizar al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecta, y el tener en cuenta la opinión del niño, en función de su edad y madurez. La aplicación de tal artículo supone el facilitar las condiciones para que los niños puedan formarse un juicio propio sobre los riesgos de desastres y la forma de prevenirlos y mitigar sus efectos; y también el que sus opiniones se expresen libremente y puedan ser tomadas en cuenta, en función de su edad y madurez.

Para que los niños puedan expresar y difundir sus ideas y opiniones es indispensable que accedan a la información, como lo contempla el artículo 13 de la Convención.

El artículo 17 está referido a la función que tienen los medios de comunicación. La información dirigida hacia los niños a través de los medios de comunicación y la difusión de materiales de interés social y cultural podría contribuir al conocimiento de los riesgos y orientar en torno a la manera de reducirlos o responder adecuadamente a las emergencias. Esta función social de los medios contrasta con la instrumentalización de los niños, que en el caso de los desastres está asociada principalmente con el sensacionalismo.

El artículo 19 reafirma la obligación de los Estados para tomar todas las medidas apropiadas para su protección contra los abusos, maltratos y explotación, incluido el descuido y trato negligente, así como el abuso sexual. Las medidas de protección que tienen obligación de aplicar los Estados, son tanto o más necesarias en condiciones de emergencia, donde la niñez está más expuesta en los albergues y refugios, o en donde el impacto de los desastres puede exacerbar la agresividad hacia los niños o incluso entre ellos.

La separación de los niños de sus medios familiares constituye una posibilidad durante las emergencias que debe ser evitada en la medida de lo posible por las autoridades. El referente inmediato de seguridad y confianza del niño y la niña en "tiempos normales" y especialmente en momentos de desastre o calamidad, lo constituye su entorno familiar; cuando la separación es inevitable el Estado debe garantizar la protección y asistencia especiales (el artículo 20 de la Convención prevé que los niños pueden ser privados temporal o permanentemente de su medio familiar por lo que tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado).

En el caso de los conflictos armados, pero de forma similar en desastres de impacto masivo, los Estados deberán adoptar medidas adecuadas para lograr que los niños que traten de obtener el estatuto de refugiados o que sean considerados como refugiados reciban solos o en compañía de sus padres u otra persona, la protección y asistencia humanitaria adecuadas para que disfruten de los derechos pertinentes enunciados en la Convención u otros instrumentos internacionales y de carácter humanitario. A tal efecto los Estados cooperarán con los esfuerzos de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para proteger y ayudar a todo niño refugiado, localizar a sus familiares u obtener información que permitan reunir a las familias, o en su defecto brindarle la misma protección que a todo niño privado de su medio familiar (artículo 22 de la Convención).

Los niños mental o físicamente impedidos pueden ser más vulnerables a los desastres en la medida en que carezcan de mecanismos de protección adecuados. La Convención (artículo 23) reconoce el derecho del niño impedido a recibir cuidados especiales y alienta la prestación de la asistencia que se solicite, adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres y otras personas que cuiden de él.

Las condiciones de salud y salubridad existentes constituyen un factor determinante de la vulnerabilidad de los niños frente a las emergencias. El impacto de los desastres y conflictos armados sobre las condiciones de salud y salubridad pueden ser mitigados durante una respuesta que combina la salud preventiva y curativa. Los Estados están obligados (artículo 24 de la Convención) a adoptar medidas para la reducción de la mortalidad infantil, incluidas las facilidades para que otras instituciones puedan contribuir a tales fines.

Estas medidas resultan más indispensables cuando los riesgos e impacto de los desastres pueden derivar en un incremento significativo de dicha mortandad infantil. Para ello se debe asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria haciendo hincapié en la atención primaria de salud; combatir las enfermedades y malnutrición aplicando la tecnología disponible; el suministro de alimentos nutritivos y agua potable salubre teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; asegurando la atención sanitaria prenatal y postnatal de las madres; asegurando que los padres y los niños conozcan los principios básicos de salud, higiene, saneamiento, lactancia materna y medidas de prevención de accidentes; desarrollando la atención sanitaria preventiva.

El derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social reconocido por los Estados Partes supone la responsabilidad primordial de los padres y el apoyo del Estado para dar efectividad a este derecho; en caso necesario (que es el de la pobreza y con mayor razón las emergencias) el Estado proporcionará asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda (artículo 27).

El derecho a la educación y las responsabilidades del Estado para garantizar su acceso requiere el adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar (artículo 28), medidas que resultan más necesarias y urgentes durante los desastres. En el contexto de las Emergencias en muchos países se tiende equívocamente a suspender las actividades educativas; ello no sólo atenta contra el derecho a la educación sino que tiende a agravar las condiciones de salud mental de los niños y a limitar los espacios de recuperación y de alimentación complementaria.

El artículo 29 referente al encaminamiento de la educación incluye la necesidad de inculcar al niño el respeto al medio ambiente, lo que como hemos analizado se corresponde con la necesidad de reducir los riesgos.

Los derechos de los niños que pertenecen a las minorías étnicas (artículo 30) constituyen una preocupación considerada por el Derecho Humanitario tanto en relación a la exclusión de la que suelen ser víctimas

como del respeto a las tradiciones culturales que no son suficientemente tenidas en cuenta en las emergencias.



El derecho al descanso y esparcimiento de los niños (artículo 31) constituye un aspecto que no ha sido debidamente priorizado en la atención de emergencias, máxime si además de ser un derecho constituye un mecanismo para la rehabilitación psicológica de los niños afectados por los desastres.

Las condiciones de explotación económica de la niñez que contribuyen a su vulnerabilidad frente a los desastres tienden a agravarse durante las emergencias y como consecuencia de tales desastres, como ya se ha visto al considerar su impacto. El artículo 32 reconoce el derecho del niño a ser protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso, entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo.

Los riesgos de abuso sexual son mayores durante las emergencias debido al hacinamiento y a la precariedad o inexistencia de servicios. En el caso de los albergues instalados durante las emergencias, se hace necesario dotarlos de condiciones apropiadas a fin de proteger a la niñez de tales abusos (el artículo 34 se refiere al compromiso de los Estados Partes para proteger a la niñez contra el abuso y la explotación sexual)

El artículo 38 de la Convención está referido exclusivamente al Derecho Humanitario que es aplicable a los niños en caso de conflictos armados. Los Estados adoptarán las medidas posibles para evitar que los menores de 15 años participen en las hostilidades. Si las Fuerzas Armadas reclutan menores de 18 años y mayores de quince darán prioridad en el

reclutamiento a los de más edad. Corresponde a los Estados adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección y cuidado de los niños afectados por conflictos armados.

El artículo 39 refiere a la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas apropiadas para las víctimas de abusos y explotación en cualquiera de sus formas (explícita los conflictos armados), la recuperación física y psicológica en un ambiente de salud, respeto de sí mismo y de la dignidad del niño.

3.3 Emergencias y Derecho Humanitario

Una nueva preocupación de la ONU a partir de los años 80 fueron las crisis humanitarias, encargándose el primer estudio a fondo del sistema de asistencia humanitaria de Naciones Unidas lo que permitió tomar conciencia de lo que ello implica a todo el sistema de Naciones Unidas y de la necesidad de fortalecer el sistema para responder a los desastres y las crisis en referencia. En las últimas dos décadas los temas de derecho humanitario han estado asociados a los desastres y a las referidas crisis humanitarias, las que derivan de los conflictos bélicos internos o internacionales.

En los años 1988 y 1990 la adopción de dos resoluciones de Naciones Unidas motivadas por las crisis humanitarias analizan de nuevo la asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, en las que se destaca la necesidad de salvaguardar la dignidad humana, el respeto a la soberanía de los Estados y la incorporación de nuevos instrumentos para el socorro humanitario.

Los Derechos Humanos en general y los de la niñez en particular exigen de un tratamiento integrado, no pueden ser separados los unos de los otros. Sin embargo, en caso de guerra o catástrofe, las Constituciones de los países de Latinoamérica y el Caribe establecen regímenes de excepción temporal, particularmente en cuanto al derecho a reunión y en algunos casos se admite la obligatoriedad del trabajo no remunerado.⁽⁶²⁾

La Convención Americana de los Derechos Humanos reafirma

como derechos que no pueden ser suspendidos, el del reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3), el derecho a la vida (artículo 4), el de la protección de la familia (artículo 17) y los derechos del niño (artículo 19).⁽⁶³⁾

Para algunos casos y situaciones que así lo ameriten, la Comunidad Internacional ha aprobado normas más específicas, como es el Derecho Internacional Humanitario. El Derecho Internacional Humanitario es el conjunto de normas cuya finalidad, en tiempo de conflicto armado, es proteger a las personas que no participan, o han dejado de participar, en las hostilidades y, al mismo tiempo, limitar los métodos y medios de hacer la guerra.

El Derecho Humanitario y el de los Derechos Humanos son complementarios. La finalidad de ambos es proteger a las personas pero en circunstancias y modalidades diferentes. Con excepción de Belice, los Estados Centroamericanos han ingresado al pacto social de la ONU al otorgar rango de leyes de la República a los tratados internacionales⁽⁶⁴⁾.

Los textos sobre derechos humanos expresan cada vez más ideas y conceptos típicos del Derecho Humanitario, como es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. El procedimiento de esta convención, el contenido de sus normas y mecanismos previstos para su aplicación demuestran claramente que pertenece al conjunto de tratados sobre derechos humanos pero, al mismo tiempo, en ella hay referencias al Derecho Humanitario⁽⁶⁵⁾.

En el marco de su participación y compromiso con el proyecto Esfera⁽⁶⁶⁾ y coincidentemente con la Carta Humanitaria Save the Children UK entiende que el derecho a la vida entraña el derecho a que se adopten medidas para preservar la vida toda vez que esté amenazada, así como el consiguiente deber de otras personas de adoptar tales medidas. Ello implica como principios en el caso de conflictos armados la distinción entre combatientes y no combatientes y el que ningún refugiado pueda ser devuelto a un país donde su vida o libertad pueda estar en peligro por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o cuando haya razones fundadas para creer que pueda correr el peligro de ser sometido a tortura.⁽⁶⁷⁾ El código de conducta de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y que las organizaciones

no gubernamentales han suscrito en el marco de Esfera plantea que:

- a. El derecho a recibir y brindar asistencia humanitaria constituye un principio fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país.
- b. La ayuda no debe estar condicionada por raza, credo o nacionalidad, ni ninguna otra distinción. El orden de prioridad se establece únicamente en función de las necesidades.
- c. La ayuda no se utilizará para favorecer opinión política o religiosa alguna.
- d. Nos empeñaremos en no ser instrumentos de política exterior gubernamental, ni favorecer intereses económicos, militares o políticos.
- e. El respeto a las costumbres y cultura local.
- f. El desarrollo de las capacidades locales.
- g. La participación de los beneficiarios en la administración y control de la ayuda.
- h. La ayuda deberá servir tanto para atender las necesidades básicas como para tratar de reducir la vulnerabilidad. Para ello se buscará reducir o evitar las relaciones de dependencia que se generan en las emergencias.
- i. La responsabilidad y transparencia ante quienes tratamos de ayudar y ante los donantes.
- j. El respeto de la dignidad de las víctimas de los desastres y el reconocimiento de sus aptitudes y aspiraciones.

Las normas o estándares mínimos aprobados en el Proyecto Esfera relativos al abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios y planificación de emplazamientos y servicios de salud, constituyen instrumentos técnicos de mucha utilidad para la ayuda humanitaria y para diseñar y evaluar los programas de emergencia.

Un aspecto clave en relación con las normas o estándares mínimos es el de la lactancia materna, en la medida en que constituye uno de los factores determinantes de la morbilidad y mortandad infantil. Es por ello que se recomienda excluir de la ayuda en emergencia los biberones, la leche descremada en polvo (a menos que esté mezclada con cereales) y los alimentos complementarios comerciales. El cuadro siguiente resume lo tratado en los talleres sobre emergencias y lactancia organizados por Save UK en Honduras:

- Proteger, promover y apoyar la lactancia materna
- Reducir los riesgos de alimentación artificial lo más posible.
- Evaluar y monitorear prácticas de alimentación infantil y sus resultados para la salud.
- Capacitación de personal para apoyar lactancia materna e identificar los casos en que es necesaria la artificial.
- Casos en que no se puede usar la lactancia materna.
- Mientras que la madre esté muy enferma.
- Madre en relactancia temporal.
- Madre con VIH - SIDA.
- Dependencia del infante a la alimentación artificial.

3.4 Derechos de la niñez y desastres en Centromérica y el Caribe

La relación entre derechos de la niñez y los desastres es aún más crítica si consideramos la situación de Latinoamérica y el Caribe como hemos visto en el análisis sobre la vulnerabilidad. Concebir la vulnerabilidad desde un enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia lleva a reconocer que ésta constituye una condición de insatisfacción de derechos que está relacionada, además, con la creciente insostenibilidad del desarrollo.

En la medida en que la vulnerabilidad de los desastres se genera debido a un nivel extremo de insatisfacción de los derechos de las personas, en particular el derecho de la niñez a disfrutar de ambientes sanos y seguros, la reducción de las condiciones de riesgo será determinante para el proceso de satisfacción de los derechos de la niñez y adolescencia.⁽⁶⁸⁾

El aumento de las condiciones de riesgo determina en el caso de la niñez situaciones aún más graves de insatisfacción de sus derechos durante las emergencias. Estas constituyen el período más crítico de los desastres, donde se requiere de iniciativas extraordinarias de la comunidad, región o el país para responder a urgentes necesidades derivadas de los riesgos inminentes o del impacto. La insuficiente capacidad local puede determinar la necesidad de intervención externa para complementar e incentivar los esfuerzos en la atención de las necesidades básicas de las familias afectadas y para contribuir a la recuperación de dicha capacidad local.

En las emergencias se produce la "respuesta al desastre" consistente en acciones tales como evacuación, búsqueda, rescate, suministros de servicios de salud, comida, abrigo, agua, medidas sanitarias y otras necesidades básicas para la sobrevivencia.

El interés superior del niño en las emergencias implica que el niño tendrá prioridad para recibir protección y socorro.⁽⁶⁹⁾ En algunas Constituciones se destaca la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como primero y más importante de todos los derechos fundamentales.

Sin embargo, la prestación de ayuda en caso de desastre no refleja que se trata de un acto de justicia y no existe conciencia de que tal prestación se corresponde con los derechos de la niñez y los derechos humanos en general.

El acceso de la información sobre riesgos para los niños es casi nulo; los medios de comunicación y las instituciones públicas y privadas tienden a invisibilizar los riesgos de la niñez respecto a los desastres, y a la propia niñez en la respuesta a dichos desastres. La niñez aparece sólo como víctima pasiva de los "fenómenos de la naturaleza".

Si bien instrumentos tales como los estándares mínimos considerados en Esfera están incidiendo en un cambio de actitud de gobiernos e instituciones en relación a los albergues y refugios, las emergencias constituyen aún un contexto de alta vulnerabilidad respecto a los derechos de la niñez en la Región.

Algunos derechos son más transgredidos en los albergues o campamentos de damnificados. Por ejemplo, y a pesar de la destrucción y deterioro de muchas escuelas en los desastres, es frecuente que se impida la educación formal dentro de los albergues instalados, aduciendo que ello daría sentido de pertenencia a las familias.⁽⁷⁰⁾ Tampoco los países cuentan con propuestas para abordar la problemática educativa en condiciones de emergencia.

Las condiciones de los albergues, incluidos los espacios para los niños, afectan en muchos casos las condiciones mínimas consideradas por las

instituciones humanitarias como se evidencia en la opinión de una niña: "no podemos estar adentro de las tiendas y afuera no hay nada de sombra"⁽⁷¹⁾.

Por otra parte, la cercanía de las tiendas y las condiciones mismas de los albergues atentan contra la privacidad de los niños y facilitan las condiciones de riesgo de abuso sexual.

A pesar de que los costos son mayores en la reconstrucción, que durante la emergencia, la ayuda externa y la atención interna tiende a disminuir. Por ello, los procesos de reconstrucción tienden a ser inconclusos, no culminan muchas veces, cuando ya se han producido otras situaciones de emergencia. Además, después de ocurrido los desastres suelen producirse situaciones que vulneran los derechos de los más pobres, como es el caso de la reubicación de los inquilinos en las ciudades o procesos de titulación que desfavorecen a las mujeres e indirectamente a los niños.

3.5 Actores locales: la familia y la participación infantil

Contrariamente a lo que muchas personas creen, una parte importante de las acciones de mitigación la constituyen las opciones en relación con los riesgos de desastres que de acuerdo a su capacidad asumen los niños, las familias, organizaciones, instituciones y autoridades.

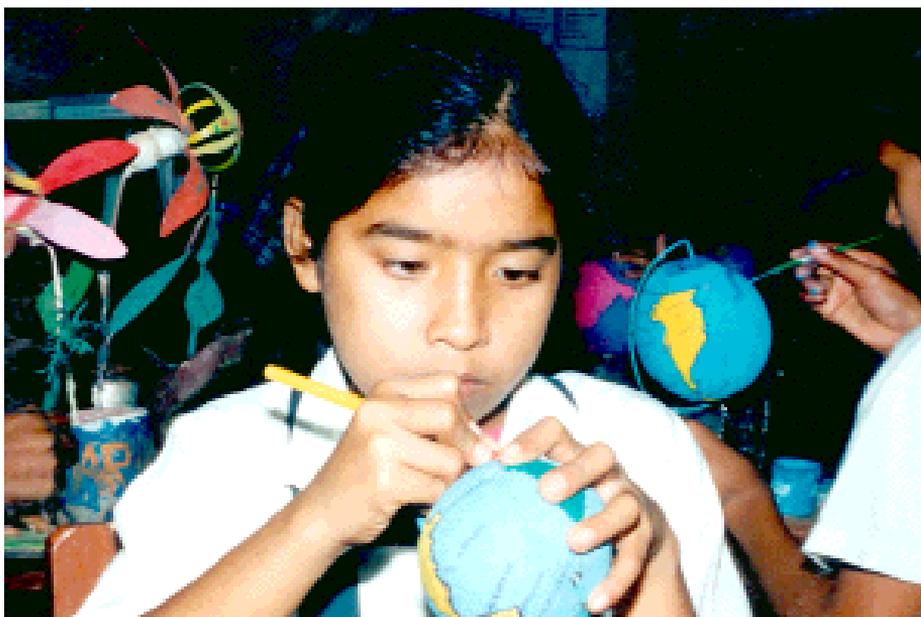
Las capacidades locales y nacionales implican tanto a las familias, las redes de relaciones familiares y vecinales, las distintas formas de organización comunitaria (particularmente los niños, niñas y adolescentes), las instituciones públicas y privadas, y especialmente la escuela; pueden en su conjunto contribuir a la prevención de desastres o, contrariamente, al incremento de la vulnerabilidad.

La participación infantil se ve limitada por la visión que tiene la Sociedad sobre los niños: la percepción en el interior de la familia de que los niños son propiedad de los padres y que los padres pueden y deben decidir todo lo concerniente a ellos; ello pretende justificarse mediante el argumento de que los niños no están preparados y por tanto su partici-

pación debe ser postergada hasta que los niños dejen de serlo o, en el mejor de los casos, estén capacitados en un futuro no precisado.

La participación de la niñez no sólo constituye un medio para el cambio sino que implica a este. La participación en tanto signifique tener voz, opinión y decisión, lleva necesariamente implícito el cambio en la medida en que no sea excluyente. La participación significa, en su sentido último, cambio en las relaciones sociales y humanas que se sustenten en valores culturales como la solidaridad y el reconocimiento y respeto de los derechos del otro; cambio en oposición al autoritarismo y la exclusión predominante en la sociedad actual.

La participación se produce a través de la organización de los propios niños y en los espacios institucionales que los implican, particularmente la familia, la escuela, la comunidad y el gobierno local.



La participación favorece la colectivización del conocimiento basado en la experiencia. Algunos hogares campesinos estructuran sus oportunidades de ingreso previniendo los riesgos derivados de la sequía, sobre todo cuando ésta tiende a ser más recurrente; es el caso del almacenamiento de granos, o el incremento del número de cabezas de ganado durante los años buenos para proteger la capacidad reproductiva de los rebaños en los

años malos.⁽⁷²⁾ Las familias afectadas periódicamente con inundaciones han desarrollado estrategias de mitigación en base a su experiencia, lo que permite protegerse mejor cuando las inundaciones ocurren. Muchas familias rurales refuerzan sus viviendas ante la amenaza de los ciclones.

La intervención de las familias en la preparación antes de los desastres suele darse individualmente ante la inminencia de un evento destructivo. El aprendizaje de tales experiencias y su socialización puede contribuir al desarrollo de estrategias más viables frente a los riesgos de desastres.

Algunas ONG han elaborado y difundido planes familiares de preparación y respuesta a emergencias que busca mejorar la capacidad de las familias para afrontar eventos como los sismos y los huracanes; evaluaciones recientes de tales planes familiares sugieren la necesidad de promover más la incorporación de la familia en el proceso de elaboración de ellos. Otras experiencias recientes se orientan a reforzar la relación de la escuela con la familia para ese fin.

Las características y niveles de cohesión de las familias y comunidades pueden contribuir a la reducción de la vulnerabilidad, en la medida en que se sustenten en sentimientos y valores grupales y colectivos que puedan traducirse en actitudes y acciones solidarias para afrontar los riesgos y situaciones de emergencia. El sentido de pertenencia, la responsabilidad, la participación, la confianza mutua, constituyen aspectos determinantes. La capacidad de la comunidad para trascender las demandas y propuestas locales hacia los niveles de decisión regional o nacional resulta clave, pero sólo es viable a partir del reconocimiento de los derechos.

De otro lado, la participación de la familia en la preparación y respuesta ante los desastres no puede obviar la realidad de las familias extensivas en Centroamérica y el Caribe, ni la contradictoria incidencia de las migraciones en las relaciones familiares. De allí que sea necesario referirse a dos tipos de redes que se complementan: una que se da en la respuesta inmediata a las emergencias por parte de los familiares y vecinos, contribuyendo a salvar vidas y mitigar los daños mediante el alojamiento, protección y ayuda; otra que corresponde con el fenómeno de las migraciones internacionales ya aludida y que puede contribuir sustantivamente a la rehabilitación y reconstrucción en beneficio de miles de familias.



El único sistema de respuesta a las emergencias que ha incorporado en sus estrategias a las familias y vecinos, es el Sistema Nacional de Desastres Cubana, donde miles de personas se alojan durante las emergencias en casas seguras de otras familias, y reciben apoyo adicional del Estado Cubano. En Haití y en algunos países centroamericanos han existido algunas iniciativas para que la solidaridad de la diáspora se oriente también a la rehabilitación y reconstrucción de las comunidades y localidades y no sólo al apoyo de familias individuales.

La existencia de redes familiares de solidaridad constituye una parte importante de la respuesta a los desastres que ha contribuido sustantivamente a mitigar sus efectos. La capacidad de recuperación dependerá de las condiciones económicas existentes antes del desastre, el grado de destrucción, la magnitud del desquiciamiento social y los recursos disponibles. En el nivel familiar: los recursos económicos que tenía antes del desastre, su grado de integración social, la magnitud de las pérdidas humanas y materiales, el desplazamiento de sus ingresos y el acceso a recursos personales, familiares y organizativos para recuperar su techo y trabajo.⁽⁷³⁾

Las familias cuentan, además, con las redes organizativas existentes en la comunidad. La tradición organizativa de las poblaciones se fundamenta tanto en tradiciones culturales como en algunas experiencias de participación y organización surgidas por los movimientos gremiales y

reivindicativos, o por experiencias que como la de la revolución nicaragüense derivaron en una cultura organizativa aún vigente. La capacidad de supervivencia en situaciones adversas resulta fundamental en los desastres. Los mecanismos de defensa y formas asociativas, claves en la supervivencia, han sido parte de la experiencia de muchos sectores centroamericanos y haitianos, sometidos anteriormente a conflictos bélicos internos, y a emergencias generadas por programas de ajuste estructural o a otros desastres de diversa magnitud.

En El Salvador más del 60% de la población se declara vinculada a un tipo de organización, participando dos de cada tres de ellas en organizaciones religiosas. Desde 1995 se observa un lento incremento de la afiliación a organizaciones religiosas, gremiales y cívicas en contraste con las organizaciones de padres de familia, comunitarias y de los sindicatos.⁽⁷⁴⁾ En el campo la participación es mínima debido a la carencia de espacios de expresión y concertación local y a la dispersión de las organizaciones de campesinos.

En Nicaragua, según una encuesta de USAID realizada en 1997, ocho de cada diez personas participan en algún tipo de organización colectiva.

En la medida en que las comunidades han venido experimentando las situaciones de desastres han desarrollado algunas iniciativas y estrategias para prevenirlos o mitigar sus efectos, estrategias que son más desarrolladas en las zonas donde ocurren desastres con más frecuencia. La experiencia de los desastres puede constituir un factor de cuestionamiento sobre la ubicación de las poblaciones, en la medida en que se conozcan los riesgos, se cuente con recursos y que la consolidación e inversión en las viviendas o lo que queda de ellas sea menos valorada. En relación con la producción puede significar el desarrollo de nuevas estrategias como la diversificación de cultivos, el aprovisionamiento de activos vendibles y alimentos, y la diversificación de fuentes de ingreso. Sin embargo, muchas soluciones temporales socavan la base de subsistencia en el largo plazo, como es el caso del aprovisionamiento de leña y la destrucción de la vegetación del paisaje para alimentar el ganado durante la sequía.

En las emergencias ocurridas en diferentes países se ha tendido a incorporar a los adolescentes en brigadas que han tenido como tareas fun-

damentales la vigilancia y apoyo en acciones de prevención de enfermedades, de rescate y primeros auxilios. Acciones de control y tratamiento del agua para consumo humano, vigilancia y apoyo en la distribución de la ayuda, han sido encargadas a los niños y adolescentes.

La participación vecinal y juvenil no sólo se ha desarrollado en los asentamientos donde habitan dichos sectores, si no que han implicado en algunos casos ⁽⁷⁵⁾ la solidaridad de pobladores y jóvenes en la reconstrucción de viviendas destruidas por los terremotos de 2001 en El Salvador. La relevancia de las iniciativas y experiencias comunitarias y juveniles no sólo está dada por la utilidad de las respuestas ante los desastres ocurridos sino que pueden contribuir mediante su sistematización al enriquecimiento de las estrategias de prevención y respuesta a emergencias.

3.6 Estado y desastres

Las capacidades estatales frente a los desastres han estado mediadas por tres aspectos fundamentales: las características y evolución de los estados centroamericanos y caribeños; la visión sobre los desastres; y los enfoques y estrategias frente a ellos.

Las características y evolución más reciente de los estados centroamericanos ha devenido en un contradictorio proceso de redefinición de sus roles a partir de dos hechos determinantes: los acuerdos de paz en Centroamérica y las reformas neoliberales que devinieron en un debilitamiento de las funciones tradicionales. De un lado, la firma de los acuerdos de paz fueron acompañados de la necesidad explicitada de redefinir el papel de las fuerzas armadas centroamericanas, lo que dio lugar a que el tema de las emergencias apareciera como central en las agendas de dichas instituciones. De otro lado, la reducción del Estado y la reasignación privada de sus funciones tradicionales reforzó el papel tradicionalmente más fuerte de algunas instituciones no estatales, particularmente la Cruz Roja, y las entidades con vínculos u orígenes religiosos.

De esta forma se producía una suerte de estandarización de los patrones de funcionamiento de los sistemas de Protección Civil en

Centroamérica y el Caribe; aunque en el segundo caso las instituciones no estatales han tendido a tener un peso más relevante. En ambos casos, a excepción del sector salud influido por el importante aporte de la Oficina Panamericana de la Salud, los otros sectores de los Estados tuvieron una débil implicación en la problemática de los desastres, hasta que ocurrió el desastre del huracán Mitch en 1998.

Como reacción al impacto del huracán Mitch a fines de 1998 y ante las expectativas generadas de apoyo internacional para la reconstrucción, surge en los países más afectados de Centroamérica una importante movilización institucional que va a implicar principalmente a los gobiernos, la cooperación internacional y las ONG.

En Centroamérica y el Caribe era frecuente ver la tardía respuesta gubernamental frente a las emergencias, su retiro prematuro y una intervención ajena a las necesidades locales. La recuperación de las familias no había merecido por lo general una respuesta que tenga en cuenta la necesidad de reconstrucción de las viviendas, la reposición de los bienes materiales perdidos y la recuperación del impacto psicológico en los niños y otros sectores vulnerables.

Después del Mitch, los gobiernos centroamericanos han fortalecido las instituciones relacionadas con la prevención y respuesta a desastres, han desarrollado con más énfasis programas y estrategias de prevención en los ministerios de salud, han promovido programas de fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana, han promovido planes de emergencia locales, y han introducido un enfoque de Gestión de Riesgo que abarca diversos organismos gubernamentales.

En los municipios se han desarrollado, con el apoyo de la cooperación internacional algunos programas de preparativos para emergencia y, en menor medida, de prevención, siendo común en los distintos países que las capacidades de los gobiernos locales frente a los desastres se encuentre limitada por la carencia de recursos y un insuficiente proceso de descentralización. En el ámbito local han sido destacables numerosas experiencias de organización comunitaria para la prevención de desastres promovidas desde las ONG, e iniciativas en algunas escuelas a fin de desarrollar planes de preparación y respuesta a las emergencias.

Sin embargo, la ausencia de mecanismos gubernamentales de mayor participación de la población, la sociedad civil y los gobiernos locales, puede debilitar aún más las capacidades locales y dificultar la respuesta a los desastres.

Algunas organizaciones comunitarias han identificado limitaciones en la respuesta tenida a raíz del huracán Mitch que, a pesar de los avances descritos, aún tiene cierta vigencia en Centroamérica y el Caribe:

La insuficiente coordinación interinstitucional y el no tener en cuenta las diferencias de necesidades entre los hombres, mujeres y niños, han limitado el apoyo a las mujeres en la reconstrucción de viviendas y en el cuidado de los niños, han contribuido a excluirlas en la toma de decisiones. Tampoco se priorizó a las familias con mayor número de niños, a los discapacitados o a los ancianos. Esto es, no se tuvo suficientemente en cuenta sus derechos. Ello constituye un reto tanto para el nuevo enfoque de Gestión de Riesgo como para algunas estrategias regionales de respuesta a emergencias que vienen siendo promovidas cada vez más por diversas instituciones⁽⁷⁶⁾.

Notas

- (58) Programación en derechos de la niñez.
- (59) *Ibidem*.
- (60) M. Wolpold-Bosien: El reto de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, y la cooperación al desarrollo en Centroamérica . Ed: H. Boll. San Salvador 2001, p. 25
- (61) Manual para la prevención y atención a niñas, niños y adolescentes ante desastres. Save the Children Suecia y CODEEN, p. 37.
- (62) Protección Civil, San Salvador, pp. 48 y 49.
- (63) Protección Civil, San Salvador, p. 50.
- (64) Wolpold-Bosien: El reto de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, y la cooperación del desarrollo en Centroamérica, p. 33.
- (65) Lorena Bilbao Trecha: Globalización y sistema internacional. Anuario CIP 2000. Icaria Editorial Barcelona 2000, p. 71.
- (66) Ver Carta Humanitaria y Normas Mínimas de respuesta humanitaria en caso de desastre -.Oxfam GB Londres. 2000.
- (67) Artículo 33 de la Convención sobre el estatuto de refugiados de 1951 y artículo 22 de la Convención de los derechos del niño.
- (68) Conferencia de Nelly Castillo. Save The Children Suecia: "Gestión local de riesgo y derechos del niño". Citado en Manual para la prevención y atención.
- (69) Save The Children Suecia: Protección Civil. San Salvador 2001. p. 11.
- (70) Fundación Heinrich Boll Terremoto social en El Salvador, p. 137.
- (71) *Ibid.*, p.144.
- (72) Blaikie, Cannon, Davis, Vulnerabilidad, La RED, p. 82.
- (73) Bolton, Patricia: "Desorganización comunal y familiar después de desastres", En: Consecuencias psicosociales de los desastres la experiencia latinoamericana. México DF 1989. Programa de cooperación internacional en salud mental: Simón Bolívar, p. 161.
- (74) PNUD, p. 80.
- (75) En el caso del Movimiento Comunal Nicaragüense y las Brigadas Estudiantiles de la Universidad Politécnica de Nicaragua.
- (76) Ver Roberts Adam: Los desafíos de la acción humanitaria, Icaria Barcelona, 1999. En un artículo sobre el papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional de los noventa advierte sobre la nueva Doctrina de "intervención humanitaria" de los ejércitos para justificar y exigir la intervención militar en caso de violación flagrante de los derechos humanos. Ello constituye un tema controvertido, ya que la doctrina de "intervención humanitaria" puede aplicarse selectivamente a los países que tienen conflicto de intereses con empresas o determinados gobiernos .

Capítulo 4

ENFOQUES Y ESTRATEGIAS ACERCA DE LOS DESASTRES EN CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

Los enfoques y paradigmas que han tenido vigencia hasta fines de los años 90 en América Latina han sido fundamentalmente tres:⁽⁷⁷⁾

- a) Un paradigma militar que equivale a una visión centrada en la amenaza, y las emergencias; este enfoque estrechamente vinculado con el concepto de Seguridad Nacional en los años 80, está actualmente siendo retomado en el contexto de los conflictos bélicos más recientes en el mundo y la redefinición del papel de las Fuerzas Armadas y las alianzas hemisféricas.
- b) Un paradigma médico más permeable a conceptos como el de vulnerabilidad, que busca volver a la normalidad después de ocurrido el desastre, pero que no tiene como prioridad la necesidad de cambiar tal normalidad mediante estrategias intersectoriales de reducción de riesgos.
- c) Un enfoque economista, que al privilegiar la relación costo-beneficio en los análisis sobre los riesgos de desastres, deja de lado el hecho de que los costos sociales y humanos no suelen reflejarse en las cuantificaciones monetarias de los daños.

Algunos conceptos que subyacen en dichos enfoques y paradigmas están referidos a dos tipos de estabilidad: "estabilidad de resistencia", que se define como la capacidad de un ecosistema para resistir perturbaciones y conservar su estructura y funciones intactas; y la "estabilidad de resiliencia", que consiste en "la capacidad de un ecosistema para recuperarse luego de haber sido sujeto a una perturbación".

Ambas ideas resultan fundamentales en el manejo de desastres: el primero corresponde a la prevención o reducción del riesgo, y a la mitigación o reducción de la vulnerabilidad, que buscan evitar la ocurrencia

del desastre; el segundo a la preparación, la rehabilitación y la reconstrucción, actividades todas encaminadas a reducir los efectos del desastre, y crear las condiciones favorables e impulsar la recuperación.⁽⁷⁸⁾ Prevención, mitigación, preparación y rehabilitación han tenido distintas connotaciones en el tiempo.

Será en 1971 donde en Naciones Unidas se diferencian por primera vez las ideas de prevención, control y pronóstico de desastres, la prestación de socorro y las medidas posteriores al desastre de rehabilitación y reconstrucción; asimismo, la necesidad de coordinación entre organismos no especializados y especializados en el tema, lo que llevará en diciembre de 1971 a la creación de UNDRO⁽⁷⁹⁾ como responsable del estudio, prevención, control y predicción de los desastres, incluida la información sobre desarrollos tecnológicos y la supervisión de las fases de socorro, rehabilitación y reconstrucción.

Desde esos momentos se reconocía que los desastres constituían enormes obstáculos para el desarrollo, particularmente de los países más pobres, introduciéndose el tema en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas.⁽⁸⁰⁾ La proclamación del decenio 1990-2000, como Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales configura claramente una línea básica de actuación de la ONU ante los desastres: la prevención y la preparación para emergencias.⁽⁸¹⁾

El ciclo de los desastres y el desarrollo



El concepto de prevención tuvo desde los años 80 y aún tiene varios significados, pero cada vez más tiende a ser asumido en tanto concepto más integral. Prevención era evitar la ocurrencia de un desastre o minimizar su impacto mediante la reducción de los riesgos, esto es, reduciendo la vulnerabilidad y en la medida de lo posible algunas amenazas donde la intervención antrópica resultaba ser un factor condicionante.

Coincidentemente con lo anterior, la prevención está definida en el Glosario Multilingüe de términos convenidos internacionalmente para la gestión de desastres ⁽⁸²⁾ como las actividades diseñadas para proveer protección permanente de un desastre que incluye ingeniería, medidas de protección física, así como medidas legislativas para el control del uso de la tierra y el reordenamiento urbano. ECHO ⁽⁸³⁾ define la prevención como el conjunto de actividades previstas para reducir de manera permanente la vulnerabilidad de una comunidad ante los desastres y en caso necesario reforzar la capacidad para hacer frente a las catástrofes.

Este concepto de prevención implica un abordaje integral a los problemas de riesgo de desastres que se diferencia de mitigación que implica un abordaje parcial, que considera algún o algunos aspectos del riesgo, por lo que no se puede evitar con ello el desastre. Incluso algunas instituciones, ante la imposibilidad de reducir las amenazas sísmicas y su especialización en el campo de la investigación científica o académica optaron, por esa razón, por definir su razón de ser en torno a la mitigación.

En la medida en que la prevención supone estrategias integrales que implican a los diferentes actores del desarrollo y pueden suponer inversiones económicas considerables (por ejemplo, el manejo integral de las cuencas en lugar de una obra de mitigación como es un muro de protección contra inundaciones) algunas instituciones han considerado que la prevención es prerrogativa de los países con mayores recursos, y que en el Tercer Mundo sólo es factible la mitigación.⁽⁸⁴⁾ Este planteamiento tiene el riesgo de inducir a la perpetuación de algunas de las condiciones de riesgo y no a su reducción. Muchas de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales que inciden significativamente en la generación de riesgos de desastres provienen del hecho de que los órganos estatales no cumplen con sus deberes de respetar y proteger esos mismos derechos; para luchar contra la violación de estos derechos no se necesitan más recursos financieros que

para la defensa de los derechos civiles y políticos. Por ejemplo, las políticas que implementan los países de la Región que inciden en el deterioro del medio ambiente, generando mayores condiciones de vulnerabilidad y acrecentando las amenazas mediante la desaparición acelerada de los bosques.⁽⁸⁵⁾

En cierto sentido la mitigación puede ser una parte o aspecto de la prevención, pero en muchos casos tiene en común con los preparativos para emergencia el asumir la "inevitabilidad" de los desastres y de las condiciones de riesgo, buscando por ello evitar sus mayores consecuencias mediante intervenciones parciales o sectoriales. Esta ambigüedad del concepto de mitigación se observa en diversos organismos internacionales; Elena Torroja al analizar la relación entre la asistencia humanitaria y la ayuda humanitaria en la ONU observa que el concepto de mitigación se considera en algunos casos como próximo a la preparación y en otros como actividades que engloban la preparación y la prevención.

La preparación para emergencias corresponde a las actividades destinadas a reducir las pérdidas de vidas y daños materiales y a permitir llevar a cabo con rapidez y eficacia el socorro, la ayuda y la rehabilitación.⁽⁸⁶⁾ Las actividades de preparación son de carácter organizativo, permiten que los sistemas, procedimientos y recursos requeridos para enfrentar un desastre estén disponibles para prestar ayuda a los afectados.⁽⁸⁷⁾

La gestión de riesgo constituye un enfoque que busca responder a las causas de los desastres, se aplica tanto a la prevención y las emergencias como a la rehabilitación y reconstrucción. El énfasis en responder a las causas de los desastres ha hecho que exista una falsa polarización entre gestión de riesgo y emergencias, como también sucedió en el pasado con el concepto de prevención. Ello no quita la validez a la crítica a los enfoques emergentistas, si se entiende por ellos la sobrevaloración de las estrategias de intervención en las emergencias sobre la prevención, como también sería válida la crítica a los enfoques que no toman en cuenta la importancia de la preparación y respuesta a emergencias.

Tanto en la prevención y las emergencias, como desde el enfoque de gestión de riesgo resultan claves las capacidades locales y nacionales; lo que hace el enfoque de gestión de riesgo es subrayar la importancia de tales capacidades.

"La búsqueda de las opciones de solución de bajo costo y socialmente aceptables debe estar precedida de un esfuerzo sistemático de identificación y estímulo de las capacidades reales o latentes de las comunidades urbanas y de un proceso que ponga a disposición de los pobladores y comunidades, la información y experiencia existente con relación a los mecanismos de ajuste adecuados frente al riesgo".⁽⁸⁸⁾

Lo que diferencia gestión de riesgo de prevención, es el énfasis del primero sobre la co-responsabilidad y complementariedad de los distintos actores del desarrollo; en cierto sentido, la gestión de riesgo es más proactiva y orientada a la sostenibilidad del desarrollo, mientras que la prevención en tanto concepto utilizado principalmente en Sudamérica desde los años 80, corresponde a un análisis que enfatiza más la reivindicación de las poblaciones para reducir el riesgo frente a los desastres.

4.1 Gestión de riesgos y enfoque de derechos

Si bien es incuestionable que la atención de emergencias requiere de estrategias diferentes a las de tiempos normales, éstas no pueden "dejar de mirar el futuro", a riesgo de prolongar las situaciones que motivaron la emergencia.

Las acciones inmediatas para salvar vidas si atentan negativamente contra la recuperación de las capacidades, pueden tener un efecto opuesto. En este sentido las intervenciones que soslayan las dimensiones educativas y participativas no siempre cumplen con sus objetivos de mitigación de los daños.

Uno de los retos más difíciles de resolver en las emergencias es el de la reducción de la vulnerabilidad en su sentido más amplio y no sólo en lo relativo a las condiciones inseguras.

Si bien la educación y participación en las emergencias puede contribuir a reducir la vulnerabilidad, tal reducción sólo es posible en períodos más amplios que trasciendan las emergencias. Es por ello que se debería buscar intervenir en las emergencias con la perspectiva de dar continuidad a tales intervenciones mediante programas orientados a prevenir

o mitigar desastres futuros en la niñez y las familias.

En la medida en que el impacto de los desastres permite descubrir capacidades hasta entonces ocultas y sensibilizar a la opinión pública y a las autoridades, existen mejores oportunidades para realizar cambios orientados a reducir las causas que los generaron o que determinaron un mayor daño.

Será entonces más factible incidir en los cambios en la legislación y en las políticas a fin de que incorporen los derechos de la niñez y adolescencia; de proponer medidas de mitigación en zonas vulnerables que incluyan el reforzamiento y protección de viviendas; de sensibilizar más a la comunidad y de vincular las iniciativas de gestión de riesgos de desastres con las estrategias de lucha contra la pobreza y los programas de gestión ambiental.

En conclusión, es vital y necesario que independientemente de que se incida en la prevención, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación, reconstrucción o mitigación, se tenga en cuenta:

- Un enfoque de desarrollo sostenible que incorpore estrategias de reducción de riesgos ambientales y de desastres.
- La defensa de los derechos de la niñez.
- El desarrollo de la participación y fortalecimiento de las capacidades locales y comunitarias.
- Una perspectiva de género.
- La incidencia política.

Causas de los desastres	La naturaleza, los individuos.	Las condiciones de riesgo: Vulnerabilidad y capacidades limitadas son cada vez más determinantes.
Diagnósticos	Evaluación de daños y necesidades después del desastre. Evaluación de amenazas.	Evaluaciones continuas de riesgo y del impacto de los desastres. Análisis de necesidades, problemas, capacidades y recursos locales. Incluye situación de la niñez y la familia; relaciones de género; situación de las comunidades y de las instituciones en los distintos niveles territoriales (y las relaciones entre si).
Ética y valores	Ética del objetivo o, en el mejor de los casos, del deber.	El valor de la preservación de la vida humana. Los valores comprendidos en la noción de derechos humanos. Los principios de justicia, equidad e igualdad.
Planificación	Sectorial, centralizada, sin coordinación suficiente.	Integrada y coordinada. Incluye metas de educación, participación, organización, y otras asociadas a los derechos.
Visión de los damnificados y afectados	Víctimas privadas de capacidad para responder.	Personas que cuentan con recursos y capacidades para responder, los que deben ser complementados.
Participación	De adultos en faenas comunales y en simulacros de evacuación.	Todas las personas incluso niños, niñas y jóvenes, en la medida de sus posibilidades participan en actividades de diagnóstico, planificación, implementación y seguimiento. Reconoce y promueve los derechos a opinar y participar en las decisiones. Reconoce, valora y complementa el papel de las familias en el apoyo a los damnificados.
Estrategia de respuesta	Ayuda humanitaria. Rehabilitación y reconstrucción física.	Asistencia orientada a las familias más vulnerables incorpora necesidades de mujeres y niños. Rehabilitación y reconstrucción física, socioeconómica y psicosocial. Fortalecimiento de capacidades institucionales. (Oportunidad para tomar conciencia sobre la necesidad de reducir riesgos). Incidencia en las organizaciones en institucionae del Estado.

4.2 Aplicación del enfoque de derechos de la niñez

Para la aplicación del enfoque de derechos de la niñez se cuenta actualmente con algunas recomendaciones,⁽⁸⁹⁾ que analizamos y resumimos en su relación con la gestión de riesgo y algunas experiencias de elaboración de planes de preparación para emergencias realizados por Save The Children UK en Centroamérica.⁽⁹⁰⁾

Las tres primeras recomendaciones están referidas a los actores y sus roles; el considerar a los niños y niñas como sujetos de derechos y actores sociales; el considerar a los gobiernos como principales garantes y responsables ante los ciudadanos, los niños y la comunidad internacional; y el considerar a los padres de familia como los primeros encargados del cuidado del niño, protectores y guías.

En la perspectiva de la gestión de riesgo los actores, principalmente niños y padres de familia, deben participar organizada y coordinadamente en la reducción de los riesgos, priorizando a los más vulnerables y discriminados.

Como ya hemos analizado, las estructuras desiguales de poder, particularmente en relación con clase, sexo, etnia y edad, son determinantes para la vulnerabilidad, y cuya disminución depende del fortalecimiento de las capacidades y de los cambios en tales estructuras.

El enfoque de gestión de riesgos es participativo y busca el empoderamiento como garantía para obtener logros sostenibles. Se centra en las causas de los problemas de desastre: los riesgos, aunque también busca responder a las emergencias pero con una estrategia que incorpore metas en el cumplimiento pleno de los derechos de la niñez.

Dada la perspectiva integral en relación con la problemática de riesgos de desastres, se asume que su tratamiento debe implicar una respuesta multisectorial y metas compartidas por los actores internos y externos. Las reformas legales y los mecanismos y alianzas institucionales que aseguren cambios sostenibles resultan claves en la gestión de riesgo.

La incorporación en las evaluaciones de riesgo de desastres del análisis sobre la situación de los derechos del niño en una localidad o sociedad determinada resulta indispensable; debe comprender una evaluación de los derechos que están siendo violados y la forma como afectan a la niñez; el análisis de las tendencias y acciones gubernamentales en torno a tales derechos tanto en relación con los riesgos como en las emergencias; el análisis de género, de las prácticas y del nivel de conciencia de la sociedad civil y los medios de comunicación; también comprende el análisis de las causas de fondo, los roles, actitudes, la legislación, las políticas y los aspectos estructurales.



Tales análisis deben tener en cuenta las opiniones de los niños y el que estas sean respetadas y consideradas; las responsabilidades de las diferentes instancias del Estado como responsable de asegurar el respeto a los derechos y de otros actores que influyen en la situación de los niños (medios de comunicación, sector privado, etc). En ese sentido, si bien es incuestionable que algunos niveles de análisis de riesgo de desastres pueden requerir del concurso de especialistas, la experiencia desarrollada durante el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres en los años 90 y que actualmente tiene su continuidad en la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD)⁽⁹¹⁾ y algunos proyectos auspiciados por ONG en Centroamérica y el Caribe ⁽⁹²⁾, evidencian el protagonismo que pueden tener los niños en el conocimiento de los riesgos de desastres.

El establecimiento de prioridades sobre la base del análisis situacional realizado debe considerar la gravedad y frecuencia de las violaciones de los derechos de los niños, a la existencia de organizaciones de niños y adolescentes y la existencia de ONG e instituciones que promueven los derechos de la niñez.

4.3 Educación y participación para la protección de la niñez y la defensa de sus derechos

Uno de los problemas más importantes aún no resueltos en la gestión o manejo de los desastres, es que en la actualidad, aunque existen suficientes conocimientos para mitigar sus efectos de manera efectiva y económica, estos conocimientos no han llegado de manera adecuada a los políticos que toman decisiones importantes para la marcha de una nación, ni a las autoridades locales que tienen que velar por la seguridad de sus ciudades y sus pobladores, ni a muchos de los profesionales de ciencias de la tierra y de la ingeniería que tienen que adoptar medidas de mitigación.

Pero lo más preocupante es que, conocimientos básicos, esenciales para salvar la vida y proteger la salud y las propiedades, no están llegando a los que más lo necesitan, los pobres, que viven en regiones con alto peligro de fenómenos intensos o extremos, donde pueden perder sus vidas o sus pertenencias por no saber cómo protegerse.⁽⁹³⁾

Si bien es indudable que parte del problema está asociado a la falta de acceso a la educación como se evidencia ante la persistencia de altos índices de analfabetismo en la Región,⁽⁹⁴⁾ tiene causas más profundas en la permanencia de percepciones equivocadas sobre las causas de los desastres, o interpretaciones sobre las condiciones inseguras de la población, que no tienen en cuenta la necesidad de combinar las estrategias de respuesta a emergencias con otras para reducir los riesgos de desastres. Adicionalmente, la educación constituye un reto insuficientemente asumido pues requiere de estrategias educativas propiamente dichas que impliquen a los diversos actores, que aseguren la participación infantil, y promuevan la relación escuela-comunidad, y una adecuada articulación de las organizaciones e instituciones comunitarias y los gobiernos locales.



Como bien lo señalaba Paulo Freire: "una educación que posibilite al hombre para la discusión valiente de su problemática, de su inserción en esta problemática, que lo advierta de los peligros de su tiempo para que, consciente de ellos, gane la fuerza y el valor para luchar, en lugar de ser arrastrado a la pérdida de su propio yo, sometido a las prescripciones ajenas".⁽⁹⁵⁾

Para ello es indispensable promover el desarrollo de valores sociales como la cooperación, la solidaridad, la convivencia, la participación y el respeto a la diversidad y la construcción de sentimientos colectivos de coherencia, de pertenencia, de trascendencia y de propósito común.

Los ámbitos que se consideran prioritarios para el desarrollo de las actividades educativas son la escuela y la comunidad, complementados con estrategias de comunicación que impliquen a los distintos medios existentes. El destinatario principal de las acciones educativas deberá ser la niñez y la familia.

Por eso es necesario que las estrategias educativas para la gestión de riesgo de desastres en las escuelas se desarrollen tanto dentro del currículo escolar, como en las actividades extracurriculares y en la construcción y mantenimiento de las escuelas; ⁽⁹⁶⁾ la experiencia educativa muestra que puede resultar más exitoso el recurso de la transversalidad en la medida en que no se tiene que esperar cambios en el currículo o las agendas que resultan más lentos y complicados.

La educación ambiental en tanto proceso permanente en que los individuos adquieren conciencia de su medio, y aquellos conocimientos, valores, capacidades, experiencias y actitudes que les permitan actuar individual y colectivamente para resolver problemas ambientales (y de riesgo de desastres) presentes y futuros, y satisfacer sus necesidades sin comprometer las de futuras generaciones,⁽⁹⁷⁾ constituye una de las mayores posibilidades de integrar el tema de la gestión de riesgos de desastres en los procesos educativos en marcha.



La educación en y para la comunidad resulta fundamental, en la medida en que tomemos conciencia de que muchas de las condiciones de riesgo, en particular las condiciones inseguras, tienen que ser atendidas en el ámbito comunitario implicando fuertemente a las organizaciones existentes o propiciando estas.

"En la prevención o reducción del riesgo es muy importante no sólo la educación ambiental y la participación comunitaria a través de brigadas ecológicas con niños, niñas y adolescentes en la escuela y la comunidad, sino también asegurar que éstos cuenten con información adecuada sobre las amenazas y la situación de vulnerabilidad a que están expuestos, que les permita participar de manera conciente de acuerdo a sus edades y nivel de desarrollo".⁽⁹⁸⁾

La educación en las comunidades tiene que considerar la memoria histórica de las experiencias vividas, las tradiciones comunitarias, la vulnerabilidad, y las capacidades locales y nacionales para afrontarlos; y sobre todo la necesidad de redefinir los mecanismos de participación para que todos, especialmente los niños, puedan acceder a la información, análisis y decisiones que les implican.

De allí que coincidamos en que la educación en la escuela y la comunidad debe afirmar el potencial creativo de las personas y de los grupos, promover actitudes de liderazgo basadas en normas y valores, conocimientos y habilidades y, en suma, construir una visión del mundo que derive en el compromiso social,⁽⁹⁹⁾ para construir opciones de desarrollo verdaderamente sostenibles.

4.4 Capacitación para afrontar emergencias

Muchas instituciones públicas y privadas realizan actividades de capacitación, adiestramiento o de información en la preparación para emergencias promoviendo la organización de comités para este fin; algunas de estas actividades podrían incluir una perspectiva de derechos de la niñez en tanto consideren las necesidades de dicha niñez y la incorporen en las actividades y mecanismos de participación y decisión.

La elaboración de planes familiares, escolares, comunitarios y municipales constituye una práctica educativa y psicológica relevante en la medida en que partiendo del conocimiento de las amenazas y condiciones de vulnerabilidad (principalmente condiciones inseguras), permite definir grupal o colectivamente las medidas más adecuadas para protegerse del impacto de un desastre tomando medidas para asegurar los bienes y objetos, y proteger y evacuar a las personas.

Si bien existen numerosos materiales sobre los planes de preparación y respuesta a emergencias, la preparación sigue siendo una carencia en las familias, comunidades y municipios de Centroamérica y el Caribe.

La educación suele percibirse como una iniciativa de tipo evolutivo, razón por la cual suele quedar excluida de las estrategias y respuestas de emergencia. Sin embargo, a partir de la experiencia de intervención en emergencias se puede percibir que la educación puede cumplir tres funciones: a) responder a las necesidades psicosociales humanitarias de los niños afectados, b) ayudar a reproducir los conocimientos educativos básicos para la sobrevivencia, y c) contribuir al futuro desarrollo de las capacidades y recursos.⁽¹⁰⁰⁾

Se trata, pues, coincidentemente con lo ya señalado, de considerar el potencial educativo de las experiencias vividas en las emergencias y que para salir de dicha situación se requiere recuperar o reforzar las capacidades locales o nacionales.

Dicho de otro modo, en las emergencias se requiere superar el impacto psicológico; se necesita conocer cómo protegerse de nuevos y a veces mayores riesgos; se es más sensible a desarrollar un sentido crítico de las causas que generaron los desastres; se requiere fortalecer las capacidades de organización y participación en la atención de las necesidades urgentes, en la rehabilitación y en la reconstrucción; y es indispensable conocer y asumir las opciones de cambio que eliminen o reduzcan los riesgos futuros, particularmente las condiciones de vulnerabilidad.

Adicionalmente se debe dar continuidad y normalizar, de acuerdo a las condiciones existentes, el proceso educativo a fin de desarrollar las aptitudes y actitudes previstas en los objetivos educativos; para ello es importante tener en cuenta cómo ha impactado el desastre en la educación, incluida la experiencia de los niños en la emergencia, la infraestructura escolar y la disponibilidad de útiles y materiales apropiados, la asistencia, la capacidad de aprender y la situación del personal de educación.

Entre las actividades a realizar durante las emergencias se tiene la coordinación con las autoridades de educación a fin de establecer y desarrollar políticas que mejoren la calidad de la misma en el contexto de las emergencias, capacitación a maestros y estudiantes, provisión de suministros y rehabilitación de infraestructura, según sea necesario, materiales didácticos y desarrollo curricular, gestión de las escuelas y de otras actividades educativas en la comunidad.

La ayuda humanitaria no puede ser tampoco ajena a la participación y la educación; más aún, resulta ser una condición necesaria por tres razones: la necesidad de adiestramiento para asegurar una transferencia, si fuese el caso, en la administración y gestión de los recursos; la necesidad de asegurar una distribución justa mediante la participación y seguimiento de los líderes y autoridades locales; y la necesidad de asegurar la continuidad de las actividades escolares, contribuyendo con ayuda material para este fin.

Save The Children ha desarrollado el marco de aprendizaje para los niños afectados por los desastres que considera las tres áreas principales de educación: destrezas de supervivencia, destrezas individuales y de desarrollo social y destrezas de aprendizaje. Se trata de aprender a "vivir donde ellos viven" para poder participar en su comunidad, "ser" para desarrollar resistencia, capacidad y sentido de pertenencia, y "aprender" para continuar desarrollando las destrezas básicas.

Aprender a vivir donde ellos viven incluye las medidas de seguridad, las destrezas que permitan la reconstrucción de los hogares y el ganarse el sustento, la promoción de la salud, el análisis y entendimiento del contexto, la educación ambiental, el respeto a la diversidad y la promoción de responsabilidades en el cuidado de la niñez.

"Aprender a ser" comprende la capacidad de razonamiento y de asumir responsabilidades, la comunicación, la tolerancia, resolución de conflictos, la ética, el liderazgo, los derechos, el desarrollo psicosocial, recreación, desarrollo espiritual, identidad e idioma.

"Aprender a aprender" comprende la alfabetización, aritmética, aprendizaje del medio ambiente físico y social, investigación científica, historia y geografía.

Si asumimos que las emergencias devienen de la insuficiencia o deficiencia de las capacidades locales y nacionales, atenderla no sólo significa suplir las carencias materiales sino recuperar u optimizar tales capacidades, lo que implica educación y participación.



Notas

- (77) Franco, Eduardo: Taller: Derechos de la niñez y gestión de riesgo. ITDG, Enero 2003.
- (78) Wilchex Claux, 1989-a.
- (79) Resolución 2816: Asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastre.
- (80) Res: 35/36 de la AG de 5 de diciembre de 1980.
- (81) Un hito principal fue la Conferencia de Yokohama auspiciada por la ONU en mayo de 1994 y la adopción de la estrategia de Yokohama para un mundo más seguro.
- (82) (DHA/93/36).
- (83) "Preparación para casos de desastre: nuevo enfoque de Echo: Programa de preparación, mitigación y prevención de desastres". CRED – ECHO. s/f E- mail: echo@echo.cec.be
- (84) Ver UNDRRO. Citado en La vulnerabilidad (La Red)
- (85) En setiembre de 1998 el viceministro de Agricultura de Honduras dijo que " su gobierno utilizaría el bosque para pagar la deuda externa". Citado en M. Wolpold- Bosien: El reto de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, y la cooperación del desarrollo con Centroamérica, p. 73
- (86) "Preparación para casos de desastre: nuevo enfoque de Echo: Programa de preparación, mitigación y prevención de desastres". CRED – ECHO. s/f E- mail: echo@echo.cec.be.
- (87) Ley 337 creadora del Sistema Nacional para la prevención, mitigación y atención de desastres. Managua 2001.
- (88) Vulnerabilidad
- (89) Save The Children: Programación de los derechos del niño. Lima 2002, p. 27
- (90) Entre los años 2000 y 2001 Save the Children elaboró planes para Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua. También se elaboraron planes para el Caribe inglés y Cuba, cuyos contenidos han servido de importante fuente de información para el presente trabajo.
- (91) Algunos materiales y juegos educativos producidos por el EIRD y UNICEF ilustran y orientan la participación de los niños en la elaboración de mapas de riesgo.
- (92) Ver: Ministerio de Educación de Cuba y Save The Children: A prepararnos y Cuando las escuelas se preparan La Habana, 2000.
- (93) Kuroiwa, p.30.
- (94) El analfabetismo y la deserción escolar siguen siendo muy altos en Centroamérica y el Caribe. En 1998 los analfabetos representaban el 29,8% de la población guatemalteca y casi el 50% de la población mayor de 35 años no había accedido a estudios primarios.
- (95) (Freire, 1985: 85). Citado por Gustavo Vilchez en: Viviendo en riesgo.
- (96) Sálvano Briceño, Director de la Secretaría de Naciones Unidas para la EIRD: Lecciones aprendidas en los terremotos de El Salvador. OPS, p. 15.
- (97) PNUE, UNESCO, OCDE. Paris 1992 citado en Respuesta educativa rápida en emergencias, p. 40
- (98) Federación Nicaragüense de ONG que trabajan con la Niñez y adolescencia y Save The Children (Suecia). Manual para la prevención y atención a niñas, niños y adolescentes ante desastres, Managua 2002.
- (99) Kuroiwa, p. 395
- (100) Pilar Aguilar y Gonzalo Retamal: Respuesta educativa rápida en emergencias complejas. UNESCO, UNICEF y ACNUR, p. 8.

ANEXOS: CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE DESASTRES

Amenaza

Probabilidad de ocurrencia de un fenómeno o evento potencialmente destructivo o dañino (terremotos, huaycos, inundaciones, deslizamientos, huracanes, tsunamis, sequías, guerras, epidemias) que actúa sobre determinadas condiciones de vulnerabilidad.

Vulnerabilidad

Características de las personas, grupos o sociedades que determina su grado de exposición ante una amenaza o peligro. Las características claves incluyen clase, casta, etnicidad, género, discapacidad, edad y estatus. La vulnerabilidad esta determinada por causas estructurales, procesos sociales y condiciones inseguras que interactúan entre si.

Son especialmente vulnerables los grupos para quienes es más difícil sobrevivir y reconstruir sus vidas después de un desastre. Los niños y niñas son el grupo poblacional de mayor vulnerabilidad, especialmente los menores de 6 años, las niñas, la niñez con discapacidad y la separada de su núcleo familiar. Sin embargo, cada grupo etario presenta condiciones específicas de vulnerabilidad.

Capacidad

Atributos y mecanismos de las personas, grupos, instituciones y sociedades para reducir los riesgos de desastres y para sobrevivir, resistir y recuperarse de los daños causados por dichos desastres.

Se consideran especialmente las capacidades de los niños, adolescentes y mujeres como parte importante de la capacidad institucional de una comunidad.

Riesgo

Riesgo es la probabilidad de que las personas puedan sufrir daños a causa de un desastre. El riesgo puede calcularse por tres elementos: a) la frecuencia y gravedad de una amenaza, b) la vulnerabilidad y c) la capacidad de las personas, comunidades e instituciones de responder a esa amenaza y recuperarse de su impacto

$$\text{Riesgo} = \frac{\text{Amenaza} + \text{Vulnerabilidad}}{\text{Capacidad de respuesta y recuperación}}$$

Por lo tanto, una comunidad está en mayor riesgo cuanto mayor es la amenaza, mayor es su vulnerabilidad y menor es su capacidad de reducir riesgos y responder a los desastres.

Desastre

Graves pérdidas humanas, materiales o ambientales, causadas por el impacto de un fenómeno destructivo sobre determinadas condiciones de vulnerabilidad. Los desastres, en realidad, **NO SON NATURALES** porque dependen de la amenaza de ocurrencia de sismos, inundaciones, huaycos, etc., y de las condiciones de vulnerabilidad (que se generan debido a las relaciones entre las personas y la sociedad en general). Además, algunas amenazas son influidas por la acción del hombre sobre la naturaleza; por ejemplo la deforestación (que aumenta la posibilidad de huaycos e inundaciones) o la contaminación (que produce cambios climáticos en el planeta, aumentando la posibilidad de las sequías, lluvias, huracanes, etc.).

Preparación

Conjunto de acciones y medidas para reducir al mínimo la pérdida de vidas humanas, y los daños personales y materiales ocasionados por una emergencia, organizando oportuna y eficazmente la respuesta y la rehabilitación sobre la base del principio del Interés Superior de la Niñez y buscando la participación de niños y niñas.

Emergencia

Situación de crisis temporal causada por un desastre que pone en grave riesgo la vida de las personas y sus bienes al limitar o impedir las actividades y servicios básicos.

Desde el punto de vista de la cooperación externa, las emergencias son situaciones que exceden la capacidad de la sociedad afectada y de las instituciones de hacerle frente utilizando únicamente sus recursos.

Rehabilitación

Implementación de medidas para mitigar los daños causados por un desas-

tre mediante la inmediata puesta en funcionamiento de los servicios e infraestructura de la comunidad o sociedad afectada. Supone medidas de carácter provisional.

Reconstrucción

Conjunto de acciones tendientes a la solución de los problemas generados por los desastres. La reconstrucción debe suponer la reducción de las condiciones de riesgo que causaron los desastres.

Prevención

Toda acción institucional o ciudadana que se emprende para reducir los riesgos de una población específica frente a los desastres. Tomando como principios el derecho a la participación de los niños y niñas, y su Interés Superior, puede considerarse que la prevención es un derecho de los niños y niñas que habitan en zonas de riesgo.

Gestión de Riesgo

Capacidad de las sociedades y de sus actores sociales para transformar el riesgo, actuando sobre las causas que lo producen. Incluye las medidas y formas de intervención que tiende a reducir y mitigar o prevenir los desastres. Engloba también manejo de los desastres.

Es un proceso planificado, concertado, participativo e integral de reducción de las condiciones de riesgo de desastre de una comunidad, una región o un país, ligado a la búsqueda de la sostenibilidad.

Bibliografía

ACNUR

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto, 1951.

www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.

Aguilar, Pilar y Gonzalo Retamal

Respuesta educativa rápida en emergencias complejas. Documento de debate. UNESCO, UNICEF y ACNUR, 1999.

Alarcón, Renato

"La Experiencia Latinoamericana". En Consecuencias Psicosociales de los Desastres. Programa de Cooperación Internacional en Salud Mental Simón Bolívar. México DF.,1989.

Beristain, Carlos Martín.

Reconstruir el tejido social: un enfoque crítico de la ayuda humanitaria, Editorial Icaria S.A. Barcelona, 1999.

Bilbao Treda, Lorena

Globalización y sistema internacional. Anuario CIP 2000. Editorial Barcelona. Icaria, 2000.

<http://www.sodepaz.org/libreria/p52.html>

Blaikie Piers, CannonTerry, Davis Ian y Wisner Ben

Vulnerabilidad: El Entorno Social y Económico de los desastres, Santa Fe de Bogotá, Colombia La RED, ITDG, 1996

Boltón, Patricia

"Desorganización comunal y familiar después de desastres". En: Desastres: Consecuencias Psicosociales: La experiencia Latin oamericana, Programa de Cooperación Internacional Simón Bolívar, México, 1989.

CEPAL, BID:

Comisión Económica para América Latina y el Caribe sede subregional en México (2000). Un tema del desarrollo: La reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres. México.

CEPAL

Naciones Unidas, Naciones Unidas, Comisión Económica para el Caribe y América Latina (1999). Lecciones aprendidas en los terremotos de El Salvador. OPS. San Salvador.

Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 44/25.

www.icrc.org/icrcspa.nsf/bdbc6ea35567c6634125673900241f2e/b59639599a87d46412566b00046ccf8.

CRED – ECHO.

Preparación para casos de desastre: Nuevo enfoque de Echo. Programa de preparación, mitigación y prevención de desastres. s/f E-mail: echo@echo.cec.be

Chuquisengo, Orlando

Una experiencia de participación ciudadana para la gestión local del riesgo a desastres, San Martín Perú, ITDG, 2002.

Ferradas, Pedro

Las aguas del cielo y de la tierra. Lima, Perú - PREDES, 2002.

Galeano, Eduardo

Las venas abiertas de América Latina, Siete imágenes.
<http://www.kirjasto.sci.fi/galeano.htm>. 1990.

García Concepción, Omar

"El poder destructivo de los ciclones tropicales". En: V Congreso Internacional de Desastres. Instituto de Meteorología de Cuba. Programa Resúmenes, La Habana 1999.

Giesecke, Alberto y Enrique Silgado

Terremotos en el Perú. Lima, Perú, 1981.

Harnecker, Martha

La Izquierda en el umbral del siglo XXI, ed. Ciencias Sociales. La Habana 2000.

Helfrich, Silke

Terremoto Social en El Salvador. Ediciones Heinrich Boll. México, 2001

Hewitt, K

Citado por Pascual Oliver en: Hacia un marco conceptual de la vulnerabilidad, riesgo y seguridad ambiental. Universidad de Costa Rica, 1999.

Koroiwa, Julio

Reducción de desastres: viviendo en armonía con la naturaleza. Lima, Quebecor World Perú S.A, 2002.

Lavell, Alan (1994).

Viviendo en Riesgo: comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina, La Red, ITDG, 386 Pág.

Lund Sorens, James y Wheelock

La prevención de los desastres naturales
www.grupoese.com.ni/2000/bn/03/29/ptMM0329.htm

Movimiento de Mujeres "Mélida Anaya Montes"

Investigación sobre los derechos económicos, sociales y culturales de la niñez y adolescencia salvadoreña. San Salvador, 2001.

M. Wolpold-Bosien

El reto de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, y la cooperación al desarrollo en Centroamérica. Ed: H. Boll. San Salvador, 2001.

OPS

Vulnerabilidad sísmica en Centroamérica y El Salvador. OPS DESASTRE NATURAL, 2001. www.acqweather.com/organismos.htm

OPS

Health in the Americas - Scientific Publication No.549, Washington D.C., USA, 1998.

Oxfam GB.

Carta Humanitaria y Normas Mínimas de respuesta humanitaria en caso de desastre. Londres, 2000.

UNESCO

Respuesta educativa de emergencia, 1992. <http://www.eiie.org/pub/spanish/spbmon>.

PNUD

Informe: Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica.

Ribeiro, Darcy

Las Américas y la civilización. CEAL. Bibliotecas Universitarias. Buenos Aires, 1985.

www.filouba.ar/contenidos/carreras/geografia/catedras/Geosoclat/geosoclat.htm

Save the Children y CODENI.

Manual para la prevención y atención a niñas, niños y adolescentes ante desastres. Nicaragua, 2001.

Save the Children Suecia

Protección Civil. San Salvador, 2001.

<http://www.lasociedadcivil.org/new>

Save the Children

Convención sobre los Derechos del Niño. Lima, Perú.

Save The Children UK

Planes de preparación para Emergencias, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Cuba, el Caribe y Tegucigalpa, 2001. Mimeo.

UNICEF

La situación de los derechos de la niñez y adolescencia salvadoreña.

<http://www.metabase.net/docs/iimec/00854.html>

Valdez Orestes y Ferradas Pedro

A Prepararnos

La Habana, Cuba, 2000.

Wolpold-Bosien Martín

El reto de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales y la cooperación al desarrollo con Centroamérica, Ronlad Koepke, 1962.

www.lateinamerika-forschung-berlin-brandenburg.de/lebherz.htm