RIESGOS de DESASTRE y DERECHOS de la NIÑEZ

en Centroamérica y el Caribe

PEDRO FERRADAS
NEPTALY MEDINA

ITDG
SOLUCIONES PRÁCTICAS
PARA LA POBREZA

Save the Children
Reino Unido

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

CONTENIDO

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.