

I. ENFOQUES QUE SE DEBE CONSIDERAR



RIESGOS Y ENFOQUE DE DERECHOS DE LA NIÑEZ

Pedro Ferradas Manucci

Gerente del Programa de Prevención de Desastres y Gobernabilidad Local

Intermediate Technology Development Group

ITDG- Oficina Regional para América Latina

pedrof@itdg.org.pe

1. Introducción

La visión sobre los desastres ha ido evolucionando con el tiempo. Originalmente, fueron percibidos como eventos mágico-religiosos o producto del castigo divino. En la medida de que se alcanzó una mayor comprensión de los fenómenos de la naturaleza, aunque no se desecharon totalmente las visiones anteriores, se tendió a identificar equivocadamente dichos desastres con tales fenómenos y se les asoció con las emergencias, dado su carácter súbito.

La primera Guerra Mundial pone en relieve las emergencias generadas por la intervención humana y la necesidad de responder a ello por razones humanitarias. En las décadas siguientes, se fue trasladando la perspectiva humanitaria al campo de los desastres; pues, se trataba de eventos que requerían de repuestas urgentes centradas en la salud pública y la ayuda externa, tanto de los Estados como de las instituciones humanitarias.

En el caso del Perú Republicano, y particularmente en los dos últimos siglos, los desastres fueron asociados con la producción, la economía y la seguridad nacional en la medida de que afectaban las grandes inversiones privadas y tenían impacto en un extenso territorio. Es el caso del fenómeno El Niño con relación a la producción de guano en el siglo XIX, a los efectos que tuvo en las bolsas de valores, las noticias sobre la afectación de las grandes haciendas azucareras en 1925 o a la crisis en la pesca de anchoveta en 1972. El terremoto de 1970 en Ancash, que por su terrible letalidad y destrucción evidencia la incapacidad del Estado para responder a tal desastre, motiva la creación progresiva del Sistema de Defensa Civil liderado por las Fuerzas Armadas.

El reconocimiento de los riesgos como resultante de la interacción entre la amenaza de ocurrencia de fenómenos potencialmente destructivos y las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentra la población, sus bienes o el medio ambiente, se ha producido hace menos de un cuarto de siglo y se corresponde con una visión más integral y crítica de la realidad, tanto respecto a la relación entre la naturaleza y la sociedad (evidenciada en el deterioro de las cuencas), a la diferenciación social existente y a la falta de prevención frente a desastres que afectan a las poblaciones del interior del país o a las más humildes. Coincidentemente con ello, las instituciones humanitarias empiezan a percibir la insuficiencia de la respuesta a las emergencias y la necesidad de la preparación (y, en general, de la prevención) de las comunidades, municipios y regiones. También, los organismos internacionales promueven eventos en los que se advierte la relación entre los desastres y el desarrollo, y la importancia de la prevención. Por esta razón, la década de los 90 fue considerada por Naciones Unidas como el Decenio Internacional para la reducción de desastres.

2. Desastres y emergencias: consensos y problemas para su interpretación

Los cambios en la percepción de los desastres han dado lugar a dos maneras de interpretarlos y valorarlos. Estas perspectivas se oponen en algunos casos y coexisten en otros. Una se centra en la necesidad de responder a las emergencias y la otra, en la necesidad de reducir los riesgos. Ambas son comparadas en el siguiente cuadro:

CENTRADA SOBRE LA EMERGENCIA	CENTRADA SOBRE EL RIESGO
Consecuencias inmediatas del desastre	Causas y consecuencias de los desastres.
Causas: el impacto del fenómeno natural.	Condiciones generadas en el proceso de desarrollo influyen en la amenaza y la vulnerabilidad.
Atención de necesidades urgentes para salvar vidas y mitigar daños.	Preocupación por impacto inmediato y mediano, directo e indirecto.
Insuficiente capacidad para atender las necesidades básicas de la población hace necesaria la intervención externa.	Necesidad de fortalecer las capacidades locales para reducir los riesgos y para salir de las condiciones de emergencia.
Terminada la emergencia atenderemos problemas de reconstrucción y de desarrollo.	Lo que se haga en la emergencia influye en la reconstrucción y el desarrollo.

A pesar de las diferencias, las dos, más que opuestas, son complementarias. Con el tiempo han tendido a fusionarse tanto, que hoy podríamos definir 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.⁽¹⁾

Los riesgos están definidos como la posibilidad de que se produzcan determinados daños y pueden ser analizados en tanto problemas de sostenibilidad del desarrollo, asociados a la pobreza, el medio ambiente, las opciones y recursos productivos, o en tanto problemas de sustentabilidad del desarrollo (capacidad de organización y gestión). Estas definiciones se sostienen en consensos como los siguientes:

- El monto de pérdidas causadas por desastres son mayores en los países desarrollados, pero el porcentaje de pérdidas respecto al Producto Bruto Interno (PBI) es mucho mayor en los países en desarrollo.
- El mayor porcentaje de las muertes por desastres (95%) se producen en el Tercer Mundo.
- La mayor pobreza deviene, generalmente, en mayor vulnerabilidad y ésta se incrementa a causa de los desastres.
- La prevención de desastres es menos costosa que la reconstrucción.
- La importancia de la prevención y preparación en las comunidades y municipios.

Sin embargo, existen divergencias sobre:

La delimitación del concepto de desastres

Generalmente, existe consenso cuando se trata de desastres de gran magnitud; pero, no ocurre lo mismo en el caso de desastres locales; de lenta maduración o de impacto menor. En estos casos, los desastres suelen ser tales para las comunidades afectadas; pero, pueden ser ignorados por las autoridades y la sociedad o ser reconocidos tardíamente, como sucede en los casos de sequía o hambruna.

No ha sido posible delimitar los impactos mínimos de un desastre pues 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 y riesgos causados por los desastres locales puede ser mayor que la de los grandes desastres.

¹ 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.

La valoración y comparación entre los daños causados por los desastres

Los daños pueden estar directamente referidos a las personas, en tanto afecten la vida; salud; vivienda; el abastecimiento de agua, electricidad, alimentos, etc. Pueden tener relevancia directa en la infraestructura pública de mayor valor estratégico, cuando causan la destrucción de puentes, caminos, escuelas o postas médicas; ya que afectan a las poblaciones, porque no pueden hacer uso de los servicios de transporte, salud, u otros. Pueden afectar la producción agrícola y pecuaria u otras fuentes de ingreso de las que dependen exclusivamente los más pobres. Tienen efectos indirectos en las poblaciones, si es que afectan la economía de un país o si las pérdidas causadas inciden sobre las condiciones de pobreza de las familias en el mediano y largo plazo. Tienen un efecto psicológico en las personas y producen cambios en las relaciones entre ellas y en las distintas formas de organización e institucionalidad de la sociedad. Pueden, por ejemplo, afectar de manera diferente a las mujeres que a los hombres, o a los niños que a los adultos.

La delimitación de las emergencias

Depende de percepciones, intereses y expectativas disímiles al calificar la gravedad de la situación o la insuficiencia de las capacidades locales para responder. Antes, los gobiernos e instituciones estimulaban la ayuda externa para responder a desastres, independientemente de la magnitud de los daños o en contraste con tales 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, en algunos casos, sean más sensibles a las emergencias ocurridas en las ciudades. Muchas emergencias rurales o las sucedidas en los sectores más excluidos que no logran motivar la ayuda gubernamental, 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 se corresponden con situaciones que reproducen o acrecientan la marginación o exclusión de las localidades y regiones, pero, sobre todo, las diferencias entre el campo y la ciudad.

3. Riesgos y sociedad

Las amenazas derivadas de fenómenos potencialmente destructivos sólo pueden existir si encuentran condiciones de vulnerabilidad. Si bien no desarrollaremos aquí el tema de las amenazas, es necesario destacar que el ser humano ha podido crear y recrear las condiciones de su hábitat; pero al hacerlo, ha generado ambientes adversos para otros seres vivos y ha contribuido así, con su extinción. 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 después. A diferencia de los sismos y erupciones volcánicas, los fenómenos de origen océano-atmosférico y de geodinámica externa -como sequías, inundaciones, deslizamientos y aludes- están cada vez más influidos por la relación entre la naturaleza y la sociedad, relación que se ha vuelto más crítica en las últimas décadas, como consecuencia de los cambios climáticos que se vienen produciendo.

La vulnerabilidad está definida como el grado de exposición de las personas, familias, comunidades o sociedades frente a una amenaza o peligro². La vulnerabilidad implica 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 que consiste en la limitada o nula capacidad para evitar, soportar, mitigar o recuperarse de un desastre; y la impotencia o incapacidad para influir en condiciones de seguridad o de adquirir los medios de protección y ayuda³.

La vulnerabilidad es la resultante de un proceso de generación y diferenciación (espacial, económica, cultural, política, de género y generacional) en el que interactúan las causas de fondo, presiones dinámicas y condiciones inseguras:

² 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, de las instituciones, política, económica, financiera. Desde nuestra perspectiva, si bien los mandatos e intereses institucionales pueden justificar referirse a vulnerabilidades distintas de las personas, referirse a la vulnerabilidad centrada en los derechos y necesidades de las personas es necesario.

³ Hewitt, K 1999: 27. citado por Pascual Oliver en Hacia un marco conceptual de la vulnerabilidad, riesgo y seguridad ambiental. Universidad de Costa Rica.

- Las causas de fondo de los desastres tienen que ver con el acceso a medios de vida y recursos; así como con los valores y principios que posibilitan la aplicación o no de los derechos de las personas y las comunidades.

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 moderna, 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, porque éstas no pueden acceder a los beneficios del desarrollo; sin embargo, son cada vez más víctimas de su impacto negativo 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.

- 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 con relación a la salud, educación y vivienda constituyen las presiones dinámicas más significativas sobre la vulnerabilidad. Un caso muy significativo es el de Chimbote, que está ubicada a 450 km al norte de Lima, en donde se modificó, en 1971, el cauce del río Lacramarca para que no afectara el centro de la ciudad. Al desviar el cauce, algunos asentamientos populares se transformaron en ribereños y durante el fenómeno de El Niño de 1998 fueron inundados, al igual que los asentamientos formados en los alrededores de los canales de riego y los sistemas de drenaje (obstruidos por los basurales y la carencia de mantenimiento).

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

La ubicación de las poblaciones puede ser determinante para los desastres. En el caso de los sismos, con relación al foco y las características de los suelos; en el caso de las inundaciones con relación a los cauces y las zonas bajas y en el caso de los deslizamientos, con relación a 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. Un ejemplo ampliamente conocido es el de los pueblos ubicados en la cuenca del río Rímac, que han ocupado mediante su progresivo crecimiento los cauces del río y las quebradas, al extremo de que casi todos los años se encuentran en situaciones de desastres. Otro es el de la ubicación de algunos asentamientos en Piura, en zonas bajas y, por tanto, anegables.

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.

Las construcciones constituyen escenarios claves de la vulnerabilidad a los desastres repentinos. Su afectación o destrucción determina significativamente la mortalidad y morbilidad, debido a los traumatismos que causan y al deterioro de las condiciones de salud (derivado de las malas condiciones de albergue y de saneamiento básico).

Las condiciones inseguras derivadas de la mala calidad de las construcciones o su deterioro están en relación directa con la naturaleza de las amenazas: las casas de madera son más vulnerables a los incendios, pero menos vulnerables al movimiento sísmico; las de ladrillo y cemento pueden ser más resistentes frente a las inundaciones, pero no siempre son adecuadas frente a los sismos; las de adobe suelen ser las más inseguras frente a las diferentes amenazas, pero son las más accesibles para los pobres.

La inexistencia o precariedad de los sistemas de saneamiento, la débil capacidad de respuesta de los sistemas de salud en el campo y las zonas más apartadas, 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 para afrontar situaciones de emergencia hacen que las víctimas habituales de los desastres sean los más pobres.

Las condiciones de empleo en los países, también, son condiciones inseguras, porque los bajos ingresos limitan la capacidad de protegerse y recuperarse frente a los desastres, porque se puede perder el empleo con mayor facilidad y por la falta de protección de los trabajadores o de su entorno laboral, en particular, de los niños y adolescentes.

Las condiciones de acceso territorial inciden en la vulnerabilidad de las personas. Las distancias (con relación a las ciudades principales), los medios de transporte y comunicación y la capacidad de convertirse en 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 otra condición de inseguridad, pues limita la capacidad de respuesta frente a los desastres. Las personas que carecen de información sobre los riesgos o sobre la manera de reducirlos están más expuestas.

4. Familia, género y vulnerabilidad

La interacción entre las causas de fondo, las presiones dinámicas y las condiciones inseguras tienen algunas características específicas en el caso de la familia.

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

La migración 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. Si la migración 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, si determina un incremento de los ingresos familiares, puede contribuir a la reducción de tal vulnerabilidad.

Asimismo, la posición y condiciones de la mujer en la sociedad: mayor pobreza, menor oportunidad de acceso a la educación, la excesiva carga de trabajo, no poder acceder a la tecnología moderna, la ubicación social y económica respecto a los hombres y su posición respecto a la esfera de lo privado y lo público (pasando por los espacios comunitarios) constituyen factores que contribuyen a su vulnerabilidad y a la de las familias. Como lo han señalado varios autores: "las mujeres y los niños, frecuentemente, llevan el peso de los desastres, debido al poder discriminatorio de los miembros masculinos del hogar."⁴

Los efectos de los desastres no son inicuos respecto a las relaciones de género. Esto implica la necesidad de adoptar criterios para evitar retrocesos en este campo y para usar las oportunidades que permitan fortalecer las relaciones de género.

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 crianza de animales menores. La carencia, destrucción o deterioro de los servicios domiciliarios de agua determina, generalmente, mayores tareas para las mujeres y niñas.

⁴ Vulnerabilidad, pág. 83.

5. La vulnerabilidad de los niños

Entre los seres humanos, la capacidad de adaptación está diferenciada por las diferentes etapas de su desarrollo biológico, por las diferencias de roles sociales y por el acceso a recursos y conocimientos. Es por ello que las condiciones de vulnerabilidad varían también con relación a la edad, lo cual se evidencia más si consideramos los factores de protección y de riesgo entre los niños de distintas edades.⁵

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 mayores durante los desastres. En el caso de los niños, los problemas emocionales suelen perdurar durante mayor tiempo.⁶ Su vulnerabilidad estará mediada por las condiciones de inseguridad existentes en los entornos familiares, educativos, recreativos y laborales en los que participen y, porque tienen poca o ninguna experiencia para enfrentar desastres y carecen de información y educación necesarias para hacerlo.

La vulnerabilidad de los niños, quienes no pueden cuidarse por sí mismos, aumenta cuando la madre y los miembros de la familia tienen que ir a trabajar; especialmente, en los países en donde no se tiene alternativas de protección de los mismos.

En algunas emergencias, es frecuente la separación masiva de las familias, lo cual afecta principalmente a los niños. En la mayoría de los casos, la separación se realiza por periodos relativamente cortos; en otros puede prolongarse varias semanas, debido a la dificultad de identificar o ubicar a los padres, lo que se asocia con la carencia de documentos de identidad entre los niños. También, es usual la separación de los niños de sus familias cuando aumentan las migraciones masivas.

Las condiciones físicas de la escuela también constituyen un factor significativo de su vulnerabilidad para los niños, la cual puede aumentar o disminuir según se mejoren las condiciones de seguridad física. Las acciones educativas contribuyen con el 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 pueden ser consecuencia del impacto directo de los desastres en las familias o del aumento de las condiciones de pobreza derivadas de tales desastres.

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 los niños como objeto de protección y no como sujetos de derechos y obligaciones pueden incidir fuertemente en una mayor afectación de los niños durante los desastres. Adicionalmente, la limitada importancia que se da en la sociedad a la participación de los niños y adolescentes, y a la educación y recreación durante las emergencias los priva de los mecanismos idóneos para su recuperación física y mental.

Entre las presiones dinámicas específicas que afectan la vulnerabilidad de la niñez se tiene el incremento de la intensidad y duración del trabajo infantil, derivado de la creciente participación de ésta en la producción para el mercado; la limitada educación de padres y madres; los procesos de desintegración familiar ocasionados por las migraciones y el empleo temporal; la violencia intrafamiliar y las políticas gubernamentales que no impiden la violación de los derechos de la niñez y la adolescencia.

⁵ ¿Qué hacer después de una catástrofe? Memoria-Taller de Coordinadora de ONG.

⁶ ALARCÓN, Renato. Ob. cit., pág.16.

Entre las condiciones de inseguridad de la niñez frente a los desastres, destacamos la malnutrición, las precarias 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. El cuadro siguiente muestra un resumen de lo expuesto sobre vulnerabilidad de los niños.

CAUSAS DE FONDO	PRESIONES DINÁMICAS	CONDICIONES DE INSEGURIDAD
Patrones de dominación en el hogar, la comunidad y la sociedad.	Incremento del trabajo infantil	Condiciones del trabajo infantil.
	Políticas gubernamentales que no impiden la violación de los derechos de la niñez y de la adolescencia.	Malnutrición. Violencia intrafamiliar. Ausencia o debilidad de los mecanismos de prevención y protección de la niñez. Limitada información y orientación de la niñez frente a los riesgos de desastres.
	Políticas de vivienda, salud, educación y saneamiento.	Precarias condiciones de salud e inaccesibilidad a los servicios de salud. Precariedad de las viviendas y escuelas. Ausencia o deficiencia de los servicios de agua y saneamiento.
	Las migraciones.	Separación familiar.

6. Enfoque y derechos de la niñez

El enfoque de derechos alienta y promueve la humanización del crecimiento y del desarrollo de la sociedad y de los niños y adolescentes dentro de ella. Parte de una visión integral del ser humano y reconoce las características intrínsecas de las personas de distinta edad, sexo o raza, contrastando con enfoques en los que la persona es 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 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, atender las situaciones urgentes derivadas de las emergencias y prevenir los desastres.

El enfoque de derechos de la niñez se asienta sobre fundamentos éticos, sobre la dignidad inherente a todos los niños y adolescentes, sobre la integración de las necesidades primordiales y de las exigencias éticas que nacen de la dignidad. Conlleva la aplicación de principios éticos como el no discriminar, el interés superior del niño y del adolescente y el respeto de sus puntos de vista.

Supone un marco legal y plantea, necesariamente, a la sociedad y al 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 indispensable que la comunidad y los propios niños entiendan que tal prestación es un acto de justicia, que la forma cómo se realiza ésta refleje el acto de justicia y que el derecho sea públicamente reconocido. Las necesidades se mitigan, los derechos se cumplen.⁷

⁷ WOLPOLD-BOSIEN, M. El reto de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales y la cooperación al desarrollo en Centroamérica, pág. 25. San Salvador: Editorial H. Boll, 2001.

La Convención de los Derechos del Niño (ratificada por 191 países), después de que fuera aprobada en 1986, constituye el instrumento más importante para la aplicación de políticas y para la vigilancia del Estado y de la sociedad con relación a los derechos de la niñez.

Sobre la base del análisis de la problemática de los desastres, se ha agrupado los artículos en tres bloques: los relacionados con la necesidad de prevenir los desastres o reducir los riesgos, los que enfatizan sobre la protección de la niñez y los que inciden en aspectos de organización y participación (minimizadas, particularmente, durante las emergencias).

I. CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y REDUCCIÓN DE RIESGOS

- Los desastres constituyen situaciones en las cuales la vida y a la supervivencia de los niños se encuentran en riesgo. En tanto los desastres puedan prevenirse, se podrá reducir el riesgo que atenta contra los derechos correspondientes y los Estados se encontrarán en mejores condiciones para garantizar la supervivencia y desarrollo del niño (el artículo 6° de la convención dice: "los Estados Partes reconocen que todo niño tiene derecho intrínseco a la vida por lo que garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño").
- La necesidad de reducir los riesgos, a partir de un manejo adecuado del medio ambiente (el artículo 29, referente al encaminamiento de la educación, incluye la necesidad de inculcar al niño el respeto al medio ambiente).
- La atención de las necesidades básicas de la niñez, pues esto permite reducir la vulnerabilidad y mitigar los efectos de los desastres (artículo 27: "El derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado y en caso necesario la asistencia estatal material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda").
- Evitar el abuso y explotación y asegurar la recuperación de las víctimas de los desastres (el artículo 39 se 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 y asegurar la recuperación física y psicológica, en un ambiente de salud, respeto por sí mismo y de la dignidad del niño).

II. CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ: PROTECCIÓN Y ASISTENCIA

- Los niños mental o físicamente impedidos pueden ser más vulnerables a los desastres en la medida de que carezcan de mecanismos de protección adecuados (el artículo 23 reconoce el derecho del niño impedido a recibir cuidados especiales).
- Las condiciones de salud y salubridad existentes constituyen un factor determinante de la vulnerabilidad de los niños (artículo 24: "Los estados están obligados a adoptar medidas para la reducción de la mortalidad infantil, incluidas las facilidades para que otras instituciones puedan contribuir a tales fines").
- Los derechos de los niños que pertenecen a las minorías étnicas constituyen una preocupación considerada por el Derecho Humanitario, tanto con 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 artículo 30 se refiere a los derechos de la niñez y las minorías étnicas).
- A pesar de existir evidencias de que los desastres pueden influir en el trabajo infantil, no ha existido vigilancia alguna en cuanto a dicho 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 (el artículo 34 refiere al compromiso de los Estados Partes de proteger a la niñez contra el abuso y la explotación sexual).

III. CONVENCION DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ: EDUCACION Y PARTICIPACION

- El niño debe estar en condiciones de formarse un juicio sobre los riesgos de desastres y la forma de prevenirlos (artículo 12: "El Estado garantizará al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio y el derecho de expresar su opinión sobre los asuntos que le afectan, teniendo en cuenta su edad y madurez").
- La información sobre los riesgos y la orientación para reducirlos o protegerse ante las emergencias constituyen aspectos claves para la protección de los niños y sus familias (los artículos 13 y 17 están referidos a la libertad de expresión y derecho de información).
- La posibilidad de organizarse para participar en la prevención y respuesta a las emergencias (el artículo 15 está referido a la libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas).
- Necesidad de adoptar medidas para asegurar el derecho a la educación y garantizar la asistencia regular a la escuela en el contexto de los desastres (el artículo 28, referido al derecho a la educación y las responsabilidades del Estado para garantizar su acceso, requiere de la adopción de medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar).
- El esparcimiento constituye un aspecto al que no se le ha conferido suficientemente prioridad durante las emergencias; sobre todo, si además de ser un derecho, constituye un mecanismo para la rehabilitación psicológica de los niños afectados por los desastres (artículo 31, referido al derecho al descanso y esparcimiento de los niños).

7. Principios, códigos y normas de conducta para la atención de emergencias

Sobre la base de la experiencia de los últimos años, las organizaciones de ayuda humanitaria han desarrollado iniciativas importantes con el fin de garantizar la vigencia de principios y códigos de conducta con relación a la ayuda humanitaria. Entre los instrumentos más importantes se tiene ARC, Esfera, la Carta Humanitaria y el Código de Conducta de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

ARC constituye una iniciativa para asegurar la vigencia de los derechos de la niñez en un contexto de conflicto armado y Esfera⁸ constituye un instrumento orientado a asegurar estándares mínimos para la ayuda humanitaria. Una característica de ARC y en menor grado de Esfera es que se basan en enfoques de derechos y tienen una gran utilidad práctica en la aplicación de criterios, procedimientos y metodologías en la atención de emergencias.

Coincidentemente con la Carta Humanitaria, se entiende que el derecho a la vida entraña el derecho a que se adopte medidas para preservarla, en el caso de que estuviera amenazada, y el consiguiente deber de otras personas de adoptar dichas 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.⁹

El código de conducta de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que ha sido asumido por numerosas organizaciones no gubernamentales, establece que:

- El derecho a recibir y brindar asistencia humanitaria constituye un principio fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país.
- La ayuda no debe estar condicionada por raza, credo o nacionalidad, ni ninguna otra distinción de índole adversa. El orden de prioridad se establece únicamente en función de las necesidades.

⁸ Ver Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Caso de Desastre-.Oxfam GB Londres, 2000.

⁹ Artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y artículo 22 de la Convención de los Derechos del Niño.

- La ayuda no se utilizará para favorecer opinión política o religiosa alguna.
- Debe evitarse el ser instrumentos de política exterior gubernamental o favorecer intereses económicos, militares o políticos.
- Se respetará las costumbres y cultura locales.
- Se apoyará el desarrollo de las capacidades locales.
- Se promoverá la participación de los beneficiarios en la administración y control de la ayuda.
- La ayuda deberá servir para atender las necesidades básicas y para disminuir la vulnerabilidad. Para ello, se buscará reducir o evitar las relaciones de dependencia que se generan en las emergencias.
- La responsabilidad y transparencia ante quienes tratamos de ayudar y ante los donantes son indispensables.
- Se debe respetar la dignidad de las víctimas de los desastres y se debe reconocer sus aptitudes y aspiraciones.

8. La prevención y respuesta a los desastres en el hogar y la comunidad

Contrariamente a lo que muchas personas creen, las acciones de prevención y respuesta a los desastres dependen, ante todo, de la capacidad de las familias, organizaciones, instituciones y autoridades.

Las capacidades locales y nacionales implican 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 (especialmente la escuela) pueden, en su conjunto, contribuir a la prevención de desastres o, por el contrario, al incremento de la vulnerabilidad. Un ejemplo de ello podría verse en el caso de los huracanes en Centroamérica y El Caribe. Mientras que en 1998, el huracán Mitch provocó la muerte de miles de personas en una sociedad con débil organización social y muchísima pobreza como Honduras; cuatro años después, un huracán de características similares causaba destrucción en Cuba, pero casi ninguna víctima, pues cientos de miles de personas habían sido evacuadas gracias a los mecanismos de participación existentes, los que incluso han incorporado e incentivado la solidaridad de las familias para brindar albergues a las que viven en zonas inseguras.

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 ⁽¹⁰⁾. 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.

La intervención de las familias en la preparación antes de los desastres suele producirse individualmente frente a la inminencia de un evento destructivo. Muchas familias rurales optan por estrategias de sobrevivencia frente a las sequías. El aprendizaje de tales experiencias puede contribuir al desarrollo de estrategias más viables frente a los riesgos de desastres; en particular, para enfrentar la sequía.

Las características y niveles de cohesión de las familias y comunidades pueden contribuir a la reducción de la vulnerabilidad, en la medida de 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 lograr que sus problemas trasciendan hacia los niveles de decisión, resulta clave; pero, sólo es viable a partir del reconocimiento de sus derechos.

¹⁰Blaikie, Cannon, Davis... Vulnerabilidad, pág. 82. La RED

La existencia de redes familiares de solidaridad constituye un componente 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. A nivel familiar, los recursos económicos que tenía antes del desastre, su grado de integración social, la magnitud de las pérdidas humanas y materiales, la merma de sus ingresos y el acceso a recursos personales, familiares y organizativos para recuperar su techo y trabajo. La recuperación lenta a nivel comunitario puede retrasar aún más la recuperación de la familia.¹¹

La organización y participación social puede ser clave para la reducción de la vulnerabilidad y en la respuesta a las emergencias. La tradición organizativa de las poblaciones se fundamenta tanto en tradiciones culturales como en algunas experiencias de participación y organización surgidas para afrontar situaciones de emergencia social (comedores populares, Vaso de Leche, etc.) o de movimientos gremiales y reivindicativos.

En la medida de que las comunidades experimentaron situaciones de desastres, han desarrollado algunas iniciativas y estrategias para prevenirlos o mitigar sus efectos. Dichas estrategias son aplicadas, mayormente, en las zonas donde ocurren desastres con frecuencia; pero, hasta fines de los 90 no significaron mayor implicancia para los gobiernos.

Durante las emergencias ocurridas, diversas instituciones han tendido a incorporar a los adolescentes en brigadas que han tenido como tareas fundamentales la vigilancia y apoyo en acciones de prevención de enfermedades, de rescate y primeros auxilios. De esta manera, acciones de control y tratamiento del agua para consumo humano, vigilancia y apoyo en la distribución de la ayuda han sido encargados a niños y adolescentes.

La experiencia de los desastres puede constituir un factor de cuestionamiento sobre la ubicación de las poblaciones, en tanto 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 valorado. Con relación a 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. Cabe agregar, que algunas estrategias de sobrevivencia buscan el mantenimiento de la cohesión de la familia, el hogar y la comunidad, el respeto y la dignidad.

9. Municipios y desastres

Desde los orígenes de la vida republicana en el Perú,¹² la autonomía municipal ha constituido un problema irresuelto, que desde el siglo pasado se ha ligado con la afirmación de lo local y lo regional. Los municipios nombrados por el poder central han sido subordinados a éste. Desde 1980, las autoridades municipales surgieron por elecciones libres y, desde entonces, fueron conformando un cierto nivel de institucionalidad edil.¹³

Actualmente, los municipios constituyen el nivel más descentralizado del Estado, el más ligado a la vida cotidiana y el más accesible para la población.

Los municipios constituyen instancias de gobierno local diferenciables entre sí. Un municipio rural no requiere, obligatoriamente, los mismos mecanismos que el de una ciudad para ejercer sus funciones.

Sea que tengan funciones regulatorias o ejecutivas, los municipios tienen que afrontar los problemas de desastres. Existen algunos temas claves con relación a la defensa civil: el institucional, la concertación

¹¹ BOLTON, Patricia. Desorganización comunal y familiar después de desastres, pág. 161. En Consecuencias psicosociales de los desastres: la experiencia latinoamericana. México DF., 1989.

Programa de Cooperación Internacional en Salud Mental: Simón Bolívar, pág.161.

¹² La autonomía de los municipios constituye un problema que tiene sus orígenes en el conflicto entre los colonizadores residentes en el Perú y las tendencias centralizadoras de la Corona Ibérica, orientada a fiscalizar a éstos. Entre los siglos XVI y el XVIII, los municipios pierden su importancia, debido al centralismo real y a la práctica de vender los cargos entre los más pudientes. Es recuperado en el proceso emancipador, en el que se constituyeron como espacios de participación y expresión de las propuestas políticas más avanzadas.

¹³ ZAPATA, Antonio. Sepia VIII, Piura.

y la participación ciudadana.

Entre las áreas o actividades de los municipios¹⁴ que pueden contribuir a ejercer acciones de defensa civil (éstas pueden comprometer a diversas oficinas) tenemos:

- Campañas de educación sanitaria y ambiental.
- Conservación del medio ambiente y recursos naturales, porque implica el manejo de cuencas.
- Defensa civil: la oficina, el comité y el Centro de Operaciones de Emergencias.
- Establecimiento de asentamientos humanos (ubicación y medidas de protección).
- Regulación de títulos de propiedad.
- Licencias de construcción, remodelación y demolición.
- Mantenimiento de bienes públicos (pistas, puentes, etc.).
- Planeamiento y desarrollo urbano y rural.
- Seguridad ciudadana.
- Zonificación.
- Apertura y funcionamiento de establecimientos comerciales e industriales y de actividades profesionales.
- Planificación y proyectos de inversión local.
- Catastro.
- Juntas y organizaciones vecinales.
- Transporte y tránsito urbano.

La reciente legislación sobre descentralización y municipalidades incide en la participación de la población, la transferencia de funciones y el fortalecimiento de las municipalidades; por ello, constituye un marco institucional de gran potencial para el desarrollo de una cultura de prevención centrada en el respeto de los derechos de las personas, (especialmente de los niños) y en el desarrollo de las capacidades locales.

10. Actores locales y defensa civil

El cuadro siguiente, elaborado conjuntamente con INDECI, Save the Children, UNICEF e ITDG, en un taller sobre los derechos de la niñez, realizado en Chiclayo, ilustra la relación entre las organizaciones e instituciones vinculadas con los derechos de la niñez y la defensa civil.

Ámbitos	Organizaciones e instituciones claves en la reducción de la vulnerabilidad de la niñez	Roles en la reducción de la vulnerabilidad de la niñez	Articulación con el Sistema de Defensa Civil
Escuela.	<ul style="list-style-type: none"> · Docentes. · Asociaciones de padres de familia. · Municipios escolares. 	<ul style="list-style-type: none"> · Educación. · Protección de los niños. 	<ul style="list-style-type: none"> · Brigadas de defensa civil.
Organizaciones comunitarias.	<ul style="list-style-type: none"> · Comités vecinales, comedores populares. · Clubes de madres. · Programa de Vaso de Leche. 	<ul style="list-style-type: none"> · Construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa. · Nutrición y salud infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> · Comités vecinales de defensa civil.

¹⁴ Seleccionadas del formato para analizar las funciones de las municipalidades provinciales y distritales. Ley Orgánica de Municipalidades- Propuestas de Reformas. Apoyo-USAID, pág. 52- 55.

Municipios	<ul style="list-style-type: none"> · Defensorías (DEMUNA). · Oficinas y programas. 	<ul style="list-style-type: none"> · Educación sanitaria y ambiental. · Normas para la ubicación y construcción de viviendas. · Seguridad ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> · Alcalde preside defensa civil en su jurisdicción. · Oficina de defensa civil. · Secretaría técnica de defensa civil.
Instituciones de Gobierno Central	<ul style="list-style-type: none"> · Oficinas locales de Ministerio de Salud, Educación, de la Mujer y Desarrollo, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> · Prevención. 	<ul style="list-style-type: none"> · Integran comités de defensa civil.
Instituciones locales.	<ul style="list-style-type: none"> · Iglesias. · Policía Nacional · Clubes culturales y deportivos. 	<ul style="list-style-type: none"> · Protección. · Organización. 	<ul style="list-style-type: none"> · Integran comités de defensa civil.
Regiones.			<ul style="list-style-type: none"> · Preside defensa civil regional.

11. Educación y participación para la protección de la niñez y la defensa de sus derechos

Si bien la convención sobre los derechos de la niñez considera casi todos los componentes de la participación (como son los derechos relacionados con la información, educación o la libertad de opinión), no explicita el derecho de los niños a decidir de acuerdo con el desarrollo de sus capacidades. La capacidad de decidir constituye un elemento clave de la participación (tampoco explicitada en la convención) y de la educación de la niñez. La participación constituye un medio para asegurar o, por lo menos, reivindicar los derechos de la niñez con relación a los riesgos de desastres y emergencias.

La educación es esencial para inculcar la cultura de prevención y desarrollar en los niños desde la más temprana edad las capacidades técnicas, gerenciales y de liderazgo necesarias para formarlos como tomadores de decisiones en este tema. Por eso, es fundamental que el tema de la prevención de desastres tome un papel importante tanto dentro del currículo escolar, las actividades extracurriculares y en la construcción y mantenimiento de las escuelas.¹⁵

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"¹⁶ constituye una de las mayores posibilidades para integrar el tema de desastres en los procesos educativos en marcha.

La educación en las comunidades tiene que considerar la memoria histórica de las experiencias vividas en torno a los desastres, las tradiciones comunitarias, la vulnerabilidad, y las capacidades locales y nacionales para afrontarlas.

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

Como bien se señala en una reciente publicación en Nicaragua: "en la prevención o reducción del riesgo es muy importante no sólo la educación ambiental y la participación comunitaria a través de

¹⁵ BRICEÑO, Sálvano. Director de la Secretaría de Naciones Unidas para la EIRD: Lecciones aprendidas en los terremotos de El Salvador. OPS, pág. 15.

¹⁶ PNUF, UNESCO, OCDE. París 1992. Citado en Respuesta educativa rápida en emergencias, pág. 40.

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.”¹⁷

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 la perspectiva de derechos de la niñez, en tanto consideren sus necesidades y las incorporen en las actividades y mecanismos de participación y decisión.

La elaboración de planes familiares, escolares, comunitarios y municipales de prevención o emergencia constituye una práctica educativa y psicológica relevante; pues, 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.

La educación constituye una necesidad tanto o más urgente en el contexto de las emergencias. Como se puso de manifiesto en la Conferencia Mundial a favor de la Educación para Todos, celebrada en 1990, en Jomtiem, Tailandia, las personas desplazadas y refugiadas constituyen, por lo general, un grupo subatendido.

La educación tiende a 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 recursos¹⁸.

Se trata de orientar la educación hacia la atención de las necesidades inmediatas, pero vinculándola con el desarrollo; y de tener en cuenta el potencial educativo de las experiencias vividas. 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 de participación en la atención de las necesidades urgentes, y es indispensable conocer y asumir las opciones de cambio que eliminen o reduzcan los riesgos futuros, particularmente las condiciones de vulnerabilidad (tanto las condiciones inseguras, las causas de fondo y el manejo de las presiones dinámicas). Adicionalmente, se debe dar continuidad y normalizar el proceso educativo de acuerdo con las condiciones existentes con el 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.

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 enseñar 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.

¹⁷ Federación Nicaragüense de ONGs 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.

¹⁸ AGUILAR, Pilar y RETAMAL, Gonzalo. Respuesta educativa rápida en emergencias complejas. UNESCO, UNICEF y ACNUR., pág. 8.

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

Aprender a aprender incluye 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, atenderlas no sólo significa suplir las carencias materiales, sino recuperar u optimizar tales capacidades; lo que implica educación y participación.

12. Hacia un enfoque de derechos y de gestión de riesgos (GR)

Con el riesgo de simplificar en demasía, el siguiente cuadro pretende comparar, a manera de conclusión de lo expuesto en esta ponencia, el enfoque tradicional con un nuevo enfoque que surge de la experiencia peruana y latinoamericana.

	ENFOQUE TRADICIONAL	ENFOQUE DE DERECHOS Y GR
Causas de los desastres.	<ul style="list-style-type: none"> · Impacto del fenómeno natural. 	<ul style="list-style-type: none"> · Condiciones generadas en el proceso de desarrollo influyen en la amenaza, y la vulnerabilidad.
Participación.	<ul style="list-style-type: none"> · De adultos, en faenas comunales y en simulacros de evacuación. 	<ul style="list-style-type: none"> · Involucrando a los niños, niñas y jóvenes en el diagnóstico, planificación, implementación y seguimiento. · Reconoce, valora y complementa el papel de las familias en el apoyo a los damnificados.
Diagnósticos.	<ul style="list-style-type: none"> · Evaluación de daños y necesidades. · Número de víctimas, cuantificación sectorial de daños, estimación monetaria de daños globales. 	<ul style="list-style-type: none"> · Evaluaciones de riesgo y del impacto de los desastres. · Necesidades, problemas, capacidades, recursos locales, contexto. · Incluye situación de la niñez y la familia; relaciones de género; situación de las comunidades y de las instituciones. Considera antecedentes y tradición cultural de la comunidad. · Considera las opiniones de los niños.
Ética y valores.	<ul style="list-style-type: none"> · Ética del objetivo y del deber. 	<ul style="list-style-type: none"> · Los derechos humanos. · Los principios de justicia, equidad e igualdad. · La seguridad y el bienestar.
Planificación.	<ul style="list-style-type: none"> · Planes de prevención y preparación para emergencias. · Énfasis en proyectos de obras de mitigación. · Visión de corto plazo: necesidades inmediatas relativa a la preparación y respuesta. 	<ul style="list-style-type: none"> · Integra la prevención entre los objetivos de desarrollo. · Incluye y da prioridad a metas de educación, participación, organización y otras asociadas a los derechos. · Considera el corto y largo plazo; proyecciones sobre la situación de los niños, niñas y jóvenes.

Visión de los damnificados y afectados.	<ul style="list-style-type: none"> · Víctimas privadas de capacidad para responder. 	<ul style="list-style-type: none"> · Personas que cuentan con recursos y capacidades para responder, éstos deben ser complementados.
Emergencia.	<ul style="list-style-type: none"> · Empieza y termina con la distribución de la ayuda humanitaria. · No toma en cuenta las necesidades de mujeres y niños. · No da importancia a las capacidades locales. · No considera suficientemente los riesgos inmediatos y futuros. 	<ul style="list-style-type: none"> · Termina cuando las capacidades locales son suficientes para el funcionamiento de los servicios y atención de las necesidades vitales de la comunidad. · Incorpora necesidades de mujeres y niños. · Orientado al fortalecimiento de capacidades locales. · Oportunidad para tomar conciencia sobre la necesidad de reducir riesgos.
Respuesta.	<ul style="list-style-type: none"> · Rehabilitación y reconstrucción física. 	<ul style="list-style-type: none"> · Rehabilitación y reconstrucción psicosocial, física y socioeconómica.

SESIÓN DE PREGUNTAS

1. ¿A partir de qué momento debemos considerar que nos encontramos en emergencia? ¿Qué desastre debe ocurrir para dar lugar a una declaratoria de emergencia? ¿Debe perderse vidas para la declaratoria?

En principio, se debe declarar la emergencia cuando la vida de las personas está en riesgo inminente, independientemente de que haya ocurrido el desastre, o cuando el impacto del desastre es tal que la comunidad afectada no tiene capacidad por sí sola para hacer funcionar los servicios fundamentales.

Existen procedimientos formales para la declaratoria de emergencia que depende de los criterios y valoraciones de las autoridades y de la opinión del INDECI.

La declaratoria de emergencia permite la utilización de recursos económicos para atender las emergencias sin cumplir con los requisitos existentes en situaciones normales, y permite acceder a la ayuda internacional. Pero, también, puede ser contraproducente, porque afecta determinadas actividades económicas, retrae algunas inversiones o el turismo, por ejemplo; y puede devenir en mayores riesgos de corrupción.

2. ¿Cuál es su opinión sobre la cultura del damnificado que no permite a la población desarrollar autosuficiencia al esperar ayuda externa?

Un caso ilustrativo lo pude ver en Honduras hace un par de años, cuando visitamos una ciudad afectada por el desborde de un río cerca de San Pedro Sula. En la carretera, estaban los autodenominados "damnificados históricos", que según comprobó la Cruz Roja, no habían sido afectados por las inundaciones; pero, se creían con derecho a recibir la ayuda e incluso a exigirla. En contraste, en el interior de la localidad, en las partes inundadas, a donde difícilmente accedían los medios de comunicación, estaban los verdaderos afectados tratando de proteger sus pocas pertenencias de los robos.

Este problema es muy importante y aún sigue arraigado en diversos países de la región, incluido el Perú. Tiene su origen en la visión del Estado como benefactor, la cual ha sido reforzada mediante el clientelismo político y porque algunos organismos conciben la ayuda como la única forma de atender las emergencias, olvidándose de que la población tiene capacidad para actuar, que es necesario potenciar esa capacidad apoyándose en la organización de la población y en las instituciones locales. También, los medios de comunicación han contribuido a ello al presentar la imagen de impotencia del damnificado y no difundir el comportamiento solidario y la participación organizada que existe durante la mayoría de los desastres.

Sería interesante que la ayuda fuera vista como un complemento a la respuesta de la propia comunidad afectada, como una obligación y no como un favor de las autoridades.

3. Ante una emergencia o desastre, ¿bajo qué criterios debe ponerse a disposición los centros educativos para los damnificados?

Sería ideal que los centros educativos no fueran utilizados como albergues de damnificados, pues con ello se interrumpen las actividades escolares, sin tener en cuenta que al hacerlo se está atendiendo contra la posibilidad de que la escuela contribuya a la recuperación emocional de los niños y jóvenes que han vivido situaciones de desastres; además, las pérdidas de clases no siempre se recuperan.

Dada la inexistencia y precariedad de otras opciones, se debería recurrir a las escuelas como albergues temporales en periodos extremadamente breves, 48 ó 72 horas, o el tiempo que demore en traer carpas o materiales para construir viviendas provisionales.

La utilización de los centros educativos como refugios temporales debe ser el último recurso después de agotadas las opciones de otras instalaciones de uso comunitario e, incluso, privadas, de estar desocupadas. Lamentablemente, la normatividad pone a los centros educativos como primera opción.

Una condición que debería existir para el uso de los centros educativos es que debe haber un mecanismo compensatorio inmediato: que los municipios asignen recursos para refaccionar las instalaciones de dichos centros.

4. Muchas veces, la opinión de los niños y adolescentes no se toma en cuenta con relación a su entorno, ¿qué podemos hacer al respecto?

Una estrategia podría ser que los niños participen en la elaboración de mapas de riesgo como una experiencia de aprendizaje. Esto es interesante y positivo, porque permite tomar conciencia de los peligros y aprender a resolver problemas mediante el diálogo basado en las opiniones de los participantes, lo cual es fundamental en el campo de los desastres.

Otra forma de lograr que se tome en cuenta la opinión de los niños y adolescentes son las campañas de la escuela dirigidas hacia la comunidad. Recientemente, en un proyecto de ITDG se han promovido campañas. Por ejemplo, en San Martín, Tumbes y Chiclayo se organizaron desfiles con pancartas elaboradas por los estudiantes con el apoyo de los maestros. O en el caso de algunos proyectos anteriores, en los que los niños expresaban sus opiniones a través de los medios de comunicación local o en videos que hemos difundido en algunos talleres.

Pero, tal vez, lo más importante es la actitud de los maestros y autoridades en las escuelas; experiencias como las de los municipios escolares enseñan cómo los niños se forman mejor asumiendo responsabilidades que implican tanto la opinión como la decisión.