

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.

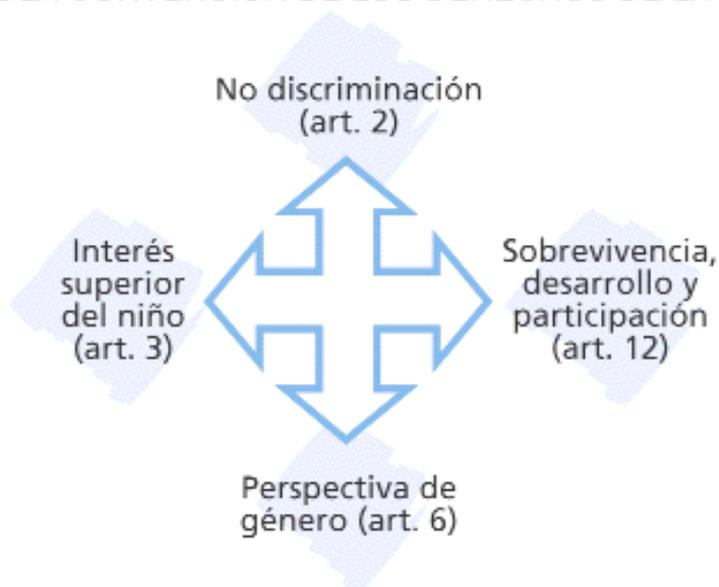
Supone un marco legal y plantea necesariamente a la Sociedad y el Estado una serie de responsabilidades, obligaciones y exigencias, que son inapelables. No basta que la comunidad preste ciertos servicios básicos a los niños y adolescentes, como por ejemplo la ayuda en caso de desastres, es necesario 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 (explicita 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.

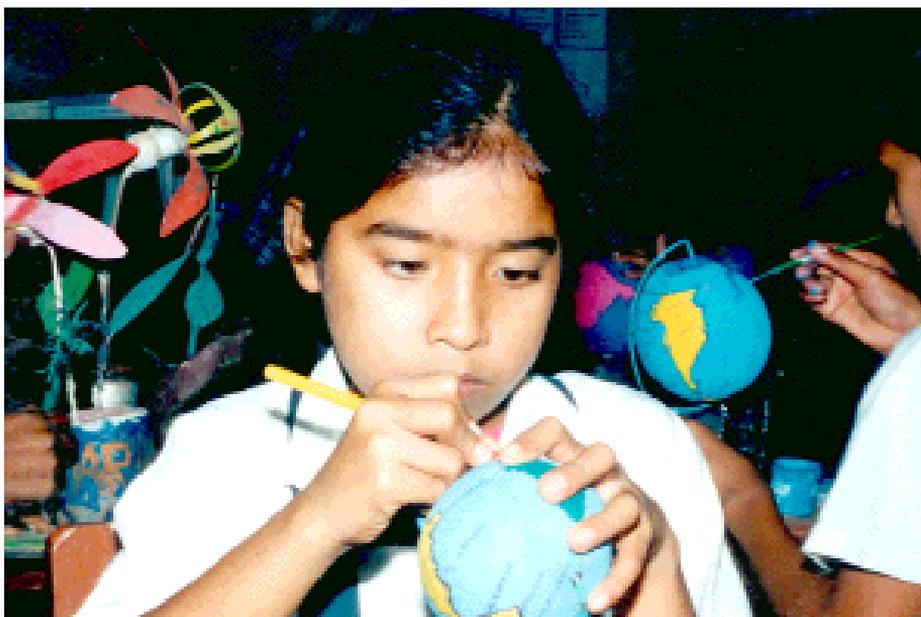
Las capacidades locales y nacionales implican tanto a las familias, las redes de relaciones familiares y vecinales, las distintas formas de organización comunitaria (particularmente los niños, niñas y adolescentes), las instituciones públicas y privadas, y especialmente la escuela; pueden en su conjunto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