



Marco de Política para la Promoción y Protección de los Derechos del Niño Niña y Adolescentes en la Gestión de Riesgo de Desastres



Organización de los
Estados Americanos



Instituto
Interamericano
del Niño, la Niña
y Adolescentes
Organismo Especializado de la OEA

Índice

Resumen Ejecutivo	5
I. Introducción	7
II. Metodología	9
2.1. Propósito del marco	9
2.2. Los antecedentes del marco	10
2.2.1. Marcos existentes	11
2.2.2. Enfoques o principios orientadores	12
III. Aspectos clave de la experiencia de los estudios de casos	14
3.1. Metodología utilizada para analizar los estudios de casos	14
3.2. Aprender de la experiencia	14
3.3. Panorama y conclusiones clave de los estudios de casos	17
IV. Lineamientos para la promoción y protección de los derechos del Niño, la Niña y Adolescentes en gestión de riesgo de desastres	18
4.1 Áreas prioritarias de atención	18
• Intervención del Estado a través del Ente Rector en la promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescente en la gestión de riesgo de desastres	18
• Articulación y coordinación	20
• Diseño de herramientas institucionales	22
• Fortalecimiento de capacidades y formación	23
• Gestión de la información y comunicación	26
• Participación de niños, niñas y adolescentes	30
V. Implementación	32
Guías	32
VI. Referencias bibliográficas	35
VII. Apéndices	38

RESUMEN EJECUTIVO

El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes pone a disposición de los Estados el presente documento de Marco de Política (Lineamientos) en la Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en la gestión de riesgo de desastres.

El mismo ha sido elaborado con documentos previos como el Documento Derechos de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgo de desastres -Documento de Posicionamiento Político (DPP), Aprendiendo de las experiencias (Capitalización de Estudios de Casos) y los aportes de los Estados que forman parte del Grupo de Trabajo de gestión de riesgo de desastres.

El documento presenta un análisis de cómo las emergencias y los desastres pueden afectar los derechos de la niñez y adolescencia de maneras diferentes.

El documento toma como marco las cuatro categorías de derechos consagrados en la Convención de los Derechos del Niño – supervivencia, protección, desarrollo y participación.

En el **Capítulo introductorio**, definimos el interés de los entes rectores acerca del rol que deben asumir en situaciones de emergencias y desastres.

Sostenemos que los entes rectores deben ser responsables y garantizar los derechos y el bienestar de los niños, niñas, adolescentes y con esto en mente hacemos el llamado a visibilizar sus necesidades específicas y diferenciadas, así, como valorar su capacidad de resiliencia.

En el **Capítulo 2** sobre metodología, examinamos los propósitos del marco, los antecedentes, los marcos existentes que sustentan el que hacer en la gestión de riesgo de desastres y los principios que orientan el trabajo en la protección de los derechos de los niños y adolescentes y la garantía de sus derechos.

En el **Capítulo 3** sobre aspectos claves de las experiencias de los estudios de casos, mostramos cómo fue el proceso metodológico y extraemos aprendizajes de las experiencias e invitamos al lector a revisar las conclusiones claves en el documento “Aprendiendo de las Experiencias de los Estudios de Casos” (capitalización) donde encontrará los aprendizajes, brechas en las intervenciones en los diferentes estudios analizados.

El **Capítulo 4** se centra en los Lineamientos para la promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, especialmente, las áreas prioritarias de acción.

Analizamos la importancia que tiene la intervención del ente rector como garante de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Examinamos las razones por las cuales debe trabajarse de forma articulada, inter institucional e intersectorial. Exploramos el hecho de que con la utilización de herramientas se fortalece las capacidades de los funcionarios y técnicos colaboradores, desarrollando nuevas habilidades para enfrentar los desafíos a un futuro más propenso a los desastres y que no sean vulnerados los derechos de la niñez y la adolescencia.

Por otro lado, analizamos la importancia de los medios de comunicación y el manejo de la información en emergencias y desastres y finalmente, mostramos cómo los niños, niñas y adolescentes pueden participar en actividades que promueven su desarrollo, el papel positivo que pueden ejercer como agentes de cambio en la protección de sus derechos en la gestión de riesgo de desastres.

El **Capítulo 5** hacemos referencia a la implementación de estos lineamientos, a través de las guías operativas que complementan el marco de política.

Finalmente, el **Capítulo 6 y 7** presentan las referencias bibliográficas así como una sección de apéndice de apoyo al documento.

Exhortamos a los Estados, a la construcción de políticas, públicas, estrategias, normativas que garanticen el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la gestión de riesgo de desastres enmarcados en el presente Marco de Política e incluyan la genuina participación de la niñez y adolescencia en las decisiones que los afectan de acuerdo a su edad y madurez.

Reconocemos que es trabajando conjuntamente con los Estados Miembro del Sistema Interamericano, Estados Observadores, agencias internacionales y organizaciones de la sociedad civil en donde tomamos la oportunidad de compartir y lograr un mayor relacionamiento e intercambio de ideas y buenas prácticas en la importante tarea de promocionar y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la región, en un marco de construcción de sociedades donde prime la gobernabilidad democrática.

María de los Dolores Aguilar Marmolejo

Directora General

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes

Organización de los Estados Americanos

I. INTRODUCCIÓN

El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, IIN, es un organismo especializado de la Organización de los Estados Americanos que trabaja en el tema de niñez y adolescencia en conjunto con los Estados Miembros desde 1927, impulsando de manera permanente el compromiso por los derechos y el bienestar de la niñez y adolescencia. Este año es muy especial para el IIN ya que celebra su **86° Aniversario**.

Es posible establecer que el IIN se ha posicionado como un referente hemisférico y un articulador del Sistema Interamericano para facilitar los procesos de concertación y coordinación de los principales esfuerzos regionales hacia garantizar las condiciones y calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes.

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

En este marco, dando continuidad a su trayectoria de búsqueda de respuestas innovadoras y sustentables frente a la diversidad de problemáticas de la región, apoyando a los Estados para el fortalecimiento de sus capacidades tendientes a garantizar el ejercicio pleno de los derechos de niños, niñas y adolescentes, es que se presenta el *“Marco de Política para la promoción y protección de los niños en la gestión de riesgo de desastres”*.

El objeto de estos Lineamientos para el Marco de Política, es un tema que ha ido adquiriendo singular relieve en los últimos años: la situación de la protección y garantía de los **derechos de los niños, las niñas y adolescentes expuestos a situaciones de desastres y emergencias**, por las consecuencias e impactos que tienen estos eventos en esta población. Los Estados, a través de sus representantes ante el Consejo Directivo del IIN, han manifestado su preocupación al respecto, enfatizando de manera especial que las estrategias nacionales para el abordaje de estas situaciones carecen de orientaciones que coloquen a la niñez y adolescencia como un grupo especialmente vulnerable y que por ello, requieren de una atención prioritaria y especializada. Por esta razón fue establecida como una de las líneas centrales de acción del IIN para el período de gestión 2011 – 2015 los derechos de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgo de desastres.

Este documento forma parte de un compendio de materiales elaborados por el IIN a través de lo dispuesto por los Estados representados en su Consejo Directivo que incluyen:

1) El Documento de Posicionamiento Político: “Derechos de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgo de desastres” (DPP), que brinda información exhaustiva sobre los antecedentes: marcos exis-

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

tentes para la acción, marcos conceptuales y enfoques básicos para la protección de los derechos de los NNA en desastres, además de esta misma iniciativa.

2) Banco de información especializado sobre la materia. Incluye materiales técnicos, experiencias sistematizadas, documentos normativos, entre otros.

3) Cinco estudios de caso de los Estados de: Canadá, Chile, Ecuador, El Salvador y República Dominicana (EC).

4) El presente documento de Marco de política para la promoción y protección de los niños, niñas y adolescentes en la gestión de riesgo de desastres (MP).

II. METODOLOGÍA

De acuerdo a lo mencionado en la introducción acerca de los documentos previamente elaborados como el Documento de posicionamiento (DPP), el Banco de Información especializado, los Estudios de Caso (EC), así como el Plan de Acción del IIN 2011-2015, en su conjunto, éstos documentos, son el soporte referencial para la elaboración del presente Marco, los mismos, han sido elaborados desde el 2011 al 2013.

El documento *Aprendiendo de las Experiencias de los Estudios de Casos (IIN 2013)* el cual recopila contribuciones y fragmentos de 5 estudios de casos en torno a emergencias y desastres ocurridos en 5 Estados, tales como Incendios forestales, erupción volcánica, terremoto, inundaciones, tormenta tropical, ha entregado insumos de enorme relevancia en la elaboración de éste documento.

A partir de los resultados, los estudios plantean orientaciones y recomendaciones en torno a la intervención del Estado a través del ente rector de protección de la niñez, identifica nudos críticos (brechas y dificultades), que debieran tenerse en cuenta y poder solventar.

De la revisión de las experiencias desarrolladas en la región, y en plena concordancia con lo planteado en el documento de *Posicionamiento Político: Derechos de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgo de desastres* (CD/ doc. 09/11) se reafirma que el ente rector responsable en la promoción y protección de los derechos de los niños en la gestión de riesgo de desastres debe asumir un rol dinámico y protagónico en defensa de los derechos de los niños en situaciones de emergencias y desastres.

La versión preliminar de éste documento ha sido sometido a discusión del Grupo Técnico para su retroalimentación y posterior validación. En el mismo han participado los Estados de Canadá, Brasil, Haití y Panamá.

2.1. Propósito del marco

Este Marco utiliza el enfoque de derechos de los NNA y se basa en el Documento de posicionamiento político y los Estudios de Caso para brindar apoyo a los Estados en la promoción y protección de los derechos de la niñez y adolescencia en desastres y emergencias. En particular, el Marco identifica orientaciones estratégicas y áreas de acción prioritarias que suministran a los Estados de la región las herramientas básicas que requieren para formular políticas y estrategias, así como para revisar las políticas existentes de promoción y protección de los derechos de los NNA en desastres y emergencias. Este Marco fue elaborado con un alto nivel de aplicabilidad para facilitar su uso en todos los Estados, por lo que debe darse por sentado que cada uno de ellos deberá considerar la situación y las necesidades específicas de sus NNA al formular políticas y estrategias, así como al analizar las posibles brechas de las políticas y estrategias existentes.

Por otra parte, el documento ofrece orientaciones para que los entes rectores se posicionen dentro de los sistemas de coordinación intergubernamental y sectorial, local o nacional, además de herramientas que se pueden utilizar para entablar diálogos acerca de la gestión de riesgos para NNA en situaciones de

desastre y emergencia. Por último, se espera también que este documento contribuya a colocar el tema de los derechos de la niñez y adolescencia en la gestión de riesgo de desastres en la agenda nacional (política, social, cultural). Como se evidencia en la siguiente cita, así lo reconocen los propios Estados, por lo que este documento intenta abordar esta preocupación: ***“Los gobiernos necesitan un marco general de política de alto nivel para proteger los derechos de los niños en situaciones de emergencia, que tenga en cuenta las diferencias económicas, culturales y geográficas de los distintos países de las Américas²”***.

Se trata sin duda de un instrumento único, ya que recoge y recorre diversas fuentes proporcionadas por Estados, agencias internacionales y socios estratégicos, mediante cuestionarios particulares y estudios de caso realizados en regiones muy diversas, además de los aportes de los representantes del Consejo Directivo del IIN, quienes acompañaron el desarrollo de estos estudios de caso a través de un grupo de trabajo específico.

Se vuelve imprescindible consensuar un marco de política que oriente las acciones que se quieran desplegar en el desarrollo de políticas a favor de los derechos de la niñez y adolescencia en situaciones de desastre y emergencia. Es solo mediante el esfuerzo colectivo y la coordinación de los diversos actores (sociedad civil, sistema privado, organismos y agencias de cooperación que realizan intervenciones con NNA) que se logrará concretar las transformaciones con el efecto que se requiere.

Más adelante se describen las guías de aplicación que complementan este MP para hacerlo operativo.

Público objetivo

El MP está dirigido especialmente a altas autoridades y funcionarios públicos vinculados a la promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes (entes y organismos rectores). Sin embargo, también será de suma utilidad para las autoridades y los funcionarios vinculados con el diseño y la gestión de políticas (locales o nacionales) sobre gestión de riesgo de desastres, a efectos de incluir la necesidad de focalizar acciones orientadas a la situación de la niñez y adolescencia en las políticas integrales de gestión del riesgo.

2.2. Los antecedentes del marco

El Marco se sustenta y se construye a partir de diversos marcos para la acción y enfoques rectores existentes, que se resumen brevemente a continuación. Por más información, sírvase remitirse al Documento de Posicionamiento Político (DPP), que ofrece un panorama exhaustivo de ellos, además de establecer el marco teórico y conceptual que informa a esta iniciativa.

Al hacer hincapié en estos marcos, enfoques y fundamentos conceptuales existentes, es nuestro objetivo subrayar el contexto legal y de los derechos humanos que sustenta a este Marco, así como enfatizar algunas de las consideraciones fundamentales que las pautas del Marco intentarán abordar con respecto a la gestión del riesgo de desastre y la protección y promoción de los derechos de los NNA.

²Fragmento de la presentación de la representante de Canadá en la III Reunión del Grupo de Trabajo, mayo de 2011, Bogotá, Colombia. Al que agregamos un pasaje del resumen de su estudio, que abarcó el análisis de 25 países y organizaciones internacionales. “En muy pocos planes nacionales de respuesta a desastres se incluye a los niños. Se constató también una escasa coordinación entre los distintos niveles de gobierno para asegurar la planificación con relación a la dispersión de niños y familias dentro y más allá de las fronteras, incluida la forma en que los organismos se encargan de: gestionar los registros relacionados con los niños (relativos a la educación, el bienestar, la salud, etc.); identificar nuevos casos de asistencia social y la prestación de servicios de asistencia social y salud; gestionar la asignación de niños a escuelas, familias de acogida, etc. y responder a las necesidades de recuperación de los niños a corto y largo plazo.”

2.2.1. Marcos existentes

La **Convención sobre los Derechos del Niño**, por ser un instrumento que defiende los derechos humanos, junto con el **Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015**, constituye los documentos que brindan los antecedentes legales para la inclusión de los NNA en las estrategias para la gestión del riesgo de desastre y sirven de base para este Marco.

Como se describió en el DPP (IIN, 2011), el **Marco de Acción de Hyogo** es un instrumento internacional que fue firmado por 168 Estados en 2005 y orienta la implementación de políticas para reducir los efectos de los desastres. Establece cinco prioridades de acción que deben orientar las estrategias nacionales destinadas al abordaje de la gestión de riesgo; entre ellas: 1) velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación; 2) identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana; 3) utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel; 4) reducir los factores de riesgo subyacentes; y 5) fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), como instrumento normativo internacional de carácter vinculante para los Estados que la han ratificado, reafirma la necesidad de protección y cuidados especiales de las niñas, los niños y adolescentes, así como la responsabilidad de los Estados de garantizar su bienestar y seguridad. La CDN enuncia los derechos vinculados con la **protección** y también la **participación**. En este sentido, la Convención es un instrumento fundamental no solo por su contenido y especificidad sino también en la determinación de las obligaciones y responsabilidades de los Estados a este respecto.

Asimismo, corresponde destacar la Observación General N°12, relativa al derecho del niño a ser escuchado; precisamente, uno de los objetivos centrales de la Convención. Por otra parte, la Observación N°13 se refiere al derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. Ambas observaciones se relacionan íntimamente con la necesidad de incluir a los niños, niñas y adolescentes en la gestión del riesgo de desastres para que dejen de ser considerados únicamente como víctimas y puedan pasar a desempeñar un rol más proactivo, donde se generen condiciones para el ejercicio pleno sus derechos.

En el marco de la *Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD)*, celebrada en Ginebra en mayo de 2011 se realizó el lanzamiento de la **“Carta de la niñez para la reducción del riesgo de desastres”**, elaborada con base en consultas realizadas a más de 600 niños y niñas, en 21 países de África, Asia, Oriente Medio y América Latina³. En dichas consultas los propios niños y niñas identificaron prioridades para la RRD en la infancia. Esta es una carta para la niñez hecha por la niñez, lo cual nos dice que la infancia está hablando del tema; esto implica nuestro compromiso de velar por cómo sus prioridades pudieran influenciar el punto de vista de los tomadores de decisiones al más alto nivel. Su objetivo es dar a conocer la importancia de tener un enfoque centrado en la niñez con énfasis en la reducción del riesgo de desastres. Este instrumento presenta cinco prioridades identificadas por los propios niños y niñas, agrupadas de acuerdo a los temas más comunes:

³ Las consultas se realizaron en Camboya, China, República Dominicana, Timor Oriental, Etiopía, India, Laos, Mozambique, Filipinas, Vanuatu, Bangladesh, Brasil, Ghana, Kenia, Libano, Lesoto, México, Nicaragua, Filipinas, Tanzania, Vietnam e Indonesia.

Carta de la niñez para la reducción del riesgo de desastres

- Las escuelas deben ser seguras y la educación no debe ser interrumpida.
- La protección de la niñez y la juventud debe ser una prioridad antes, durante y después del desastre.
- La niñez y la juventud tiene el derecho a participar y a tener el acceso a la información que necesitan.
- La infraestructura comunitaria debe ser segura y la ayuda y la reconstrucción deben contribuir a reducir el riesgo en el futuro
- La reducción del riesgo de desastres debe llegar a los más vulnerables

Por último, tanto los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** (ODM) y la **Carta Democrática Interamericana** instan a los Estados a buscar la sustentabilidad ambiental, lo que fortalecerá la protección de los NNA contra los efectos del cambio climático. Los ocho **ODM** fijados para el período 2000-2015 tienen implicaciones para la niñez y la juventud y la reducción de riesgo de desastres está incluida en forma específica como elemento vinculado a la sostenibilidad ambiental (ODM N° 7). Sin embargo, también se puede considerar que está presente como factor preponderante en todos los objetivos, dado que las acciones enfocadas al logro de las metas de los ODM tomando en cuenta su sostenibilidad frente a eventos adversos, contribuyen a disminuir el nivel de riesgo de desastres.

Como se describe en el DPP, la *Carta Democrática Interamericana*, fue adoptada por la Asamblea General de la OEA en 2001 y promueve la necesidad de la preservación y el buen manejo del medio ambiente.

Este enfoque sobre el medio ambiente es importante, ya que es evidente que el cambio climático provocará un aumento de la frecuencia y la gravedad de los desastres naturales, por lo que la infancia estará cada vez más expuesta a inundaciones, sequías, huracanes y posiblemente terremotos y tsunamis. El cambio climático producirá sucesos más localizados e intensos relacionados con el clima; muchos de los cuales no atraerán la atención de los medios de comunicación pero que pasarán factura al desarrollo urbano y rural⁴.

El cambio climático agravará las amenazas existentes sobre la salud, seguridad alimentaria, protección y educación de la infancia; además de conducir a la degradación de los recursos naturales. El panorama actual y futuro nos indica un aumento en los desastres y en la vulnerabilidad, los Estados, agencias humanitarias y comunidad internacional deberán desarrollar y fortalecer las capacidades y apoyar medidas diseñadas para ayudar a los NNA y a sus comunidades a prepararse para mitigar los efectos del cambio climático. Las mismas deben ser diseñadas a nivel local, regional, nacional e internacional.

2.2.2. Enfoques o principios orientadores

“Las personas en situación de emergencia, en especial los niños, niñas y adolescentes, no son sujetos pasivos de ayuda; son sujetos de derecho a los cuales se les está garantizando el ejercicio y goce de los mismos, y por lo cual deben estar involucrados en los procesos de asistencia y recuperación, escuchar e incluir su opinión y necesidades para una respuesta más efectiva. Aunque pueden existir motivaciones más sencillas como la sensibilidad, la buena voluntad y el deseo de apoyar a las personas afectadas por un desastre, las cuales

⁴ Save the Children (2009) El Impacto del Cambio Climático en la Infancia. “¿Un futuro de catástrofes? Edición en Español. Save the Children España.

han impulsado la ayuda humanitaria por mucho tiempo; estas actividades son una responsabilidad pública, política, moral y legal; una obligación y un deber de la sociedad”⁵.

Como síntesis de los criterios orientadores mencionamos los siguientes puntos⁶ que nos parecen relevantes en el marco de estos lineamientos **(por más información, ver el Apéndice A)**:

1. “Enfoque hacia la niñez: Prestar atención clara a los niños y las niñas, a sus **derechos** y a su papel como actores sociales.

2. Mirada holística de los niños/as: Considerar todos los aspectos de un niño y una niña cuando se eligen las estrategias y se sitúan las prioridades.

3. Rendición de cuentas: Una especial atención a la rendición de cuentas para promover, proteger y cumplir plenamente los derechos de los niños y niñas dentro del ámbito de los garantes; desde el garante principal –el Estado (por ejemplo, el Gobierno local y el central) – hasta el sector privado, los medios de comunicación, los profesionales en el cuidado del niño/a, y otras personas con contacto directo con los niños y las niñas.

4. Apoyar a los garantes: Considerar las maneras en las cuales se podría ayudar a los garantes a que cumplan con sus obligaciones a través del apoyo técnico y al presupuesto y otros modos de asociación.

5. Incidencia: La importancia de la incidencia, la educación pública y la concientización como herramientas de programación, con el fin de que los garantes rindan cuentas sobre sus responsabilidades.

6. Participación: La promoción de la participación eficaz de los niños y las niñas en la programación (y más allá) según las facultades evolutivas de los niños/as.

7. No-discriminación: Un compromiso de incluir a los niños y las niñas más marginados/as y de enfrentar la discriminación por género, clase social, etnicidad, discapacidad, etc.

8. El interés superior del niño/a: Análisis (con los niños/as) del impacto del programa en sus vidas.

9. Supervivencia y desarrollo: Centrarse tanto en la supervivencia inmediata de los niños y las niñas como en el compromiso de asegurar el desarrollo de su potencial al máximo.

10. Los niños/as como parte de la comunidad: Un entendimiento sobre cómo son considerados los niños y las niñas en sus familias, sus comunidades y sociedades, y sobre el papel que desempeñan sus padres y otras personas que tienen niños/as a su cuidado, en defender sus derechos y guiar el desarrollo de los niños y las niñas.

11. Las causas fundamentales y aspectos más amplios: Prestarles atención tanto a las causas subyacentes como a las violaciones inmediatas.

12. Asociaciones: Reforzar las asociaciones y alianzas para la promoción, protección y cumplimiento pleno de los derechos de los niños y las niñas.

13. Información y conocimiento: Facilitar el acceso y la comprensión de los derechos del niño y la niña a los propios niños y niñas, a sus comunidades y a los principales garantes del cumplimiento de dichos derechos, incluyendo al Gobierno.”

⁵ UNICEF (2007) “Derechos de la niñez en emergencias de desastres... COMPROMISO DE TODOS”

⁶ Save the Children (2005) Programación de los Derechos del Niño. Cómo aplicar un Enfoque de Derechos en la programación, Suecia.

III. ASPECTOS CLAVE DE LA EXPERIENCIA DE LOS ESTUDIOS DE CASOS

Aprender de la experiencia

3.1. Metodología utilizada para analizar los estudios de casos

En el documento *Aprendiendo de las experiencias de los Estudios de Casos* en su parte introductoria afirmamos que el mismo no pretende contribuir a hacer teoría ni abarcar sistemáticamente y rigurosamente el conjunto de las experiencias, ni a confrontar los resultados, sino simplemente “bucear” en las experiencias (narrada en cada Estudio de Caso) y poder contarle a los demás fragmentos de lo que se ha aprendido. El documento pretende que los dirigentes y técnicos puedan compartir sus aprendizajes cotidianos que surgen de su trabajo diario, sus pequeños o grandes éxitos y errores, con la finalidad de ir mejorando las prácticas y saberes. El mismo se desarrolló en base a los criterios que fueron definidos previamente en los términos de referencia para la realización de los Estudios de casos.

Los eventos (emergencia y desastres) analizados y sistematizados por los Estudios de Casos fueron los siguientes:

Canadá- Children in Disaster: The Slave Lake Fire Case Study. Autor: Cox, R.S. (2012). Report to the Public Health Agency of Canada.

Chile- Estudios de Casos Infancia y Gestión de Riesgo en Chile. Autor: Adolfo Soto Lagos. Reporte a: SENAME y Visión Mundial Chile.

Ecuador- Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo por la Mama Tungurahua (Análisis de Caso localizado en la ciudad de Baños/ Tungurahua – Ecuador). Autor: Cristina Navarrete. Reporte al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

El Salvador- Acciones de promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador durante la Depresión Tropical 12E. Reporte al ISNA, Visión Mundial El Salvador, IIN.

República Dominicana- Estudio de caso de la Experiencia Concreta de Desastre ocurrida en Villa Altagracia tras el paso de la Tormenta Noel. Autor: Tahira Vargas García. Reporte a Visión Mundial República Dominicana.

3.2. Aprender de la experiencia

A continuación se incluyen algunos de los aspectos clave de las experiencias que se describen en los estudios de caso analizados en el documento del IIN sobre *Capitalización de Experiencias. Aprendiendo de los estudios de casos (2013)*.

En el estudio de caso sobre Slave Lake se observa un aumento de dificultades relacionadas con la protección y seguridad de la niñez y se multiplican las vulnerabilidades existentes.

Además del aumento y la recurrencia del estrés, los temores y las pérdidas como resultado de los incendios forestales de Slave Lake en 2011, los NNA también debieron enfrentar problemas de seguridad provocados por la falta de vigilancia y la alteración de rutinas y estructuras en los días posteriores a los incendios; desplazamientos prolongados debido a la pérdida de la vivienda, el empleo del padre o la madre y la interrupción de los servicios escolares y comunitarios; y el agravamiento de comportamientos de alto riesgo existentes (ej. el uso de las drogas y el alcohol) y pocas estrategias de afrontamiento (Cox 2012, p.17). La comunidad expresó su creciente preocupación por la protección y seguridad infantil debido a la presencia de una población flotante de personas que colaboraban con el trabajo de reconstrucción y recuperación y el intento de secuestro de una adolescente durante el proceso de recuperación. Es sabido que la ciudad de Slave Lake cuenta con una población relativamente numerosa de jóvenes en alto riesgo. Los informantes además señalaron que el desastre intensificó los riesgos para esta población, debido a la reducción de la vigilancia durante los esfuerzos de recuperación. Cox (2012) también se refiere al estrés adicional que experimentaron padres y madres, docentes, cuidadores y proveedores de servicios de atención infantil a causa de los incendios; así como una mayor cantidad de casos de fatiga profesional, ausentismo, licencias relacionadas con el estrés y rotación de empleos.

Como resultado de estos efectos, el estudio de caso canadiense resaltó la necesidad de comprometer a los NNA como aliados en la preparación y respuesta ante una emergencia, como forma de aprovechar su potencial para contribuir en los contextos de desastre y examinar y abordar las vulnerabilidades existentes. Se incluye acá la necesidad de contar con servicios, programas y materiales educativos adecuados para cada edad, así como consejos para adolescentes acerca de cómo afrontar el estrés y las dificultades. Debido a la creciente preocupación acerca de la protección infantil, también se hizo hincapié en la necesidad de contar con políticas y procedimientos para enfrentar los problemas específicos de seguridad que surgen durante los desastres, sobre todo cuando los niños son separados de sus padres o tutores, así como la necesidad de establecer espacios seguros y amigables para la niñez. La experiencia de Slave Lake también resalta la necesidad de identificar en forma específica a los NNA como una población vulnerable, en políticas y marcos relacionados con desastres; de crear conciencia acerca de las necesidades y los derechos de la niñez en desastres, brindando capacitación a las personas encargadas de responder en caso de desastre, organismos de recuperación y quienes tienen a su cargo la atención de niños y jóvenes. Asimismo, establecer normas de atención y capacitación en asistencia pediátrica en desastres y salud mental de NNA en desastres. Por otra parte, también se identificó en el estudio de caso de Slave Lake la necesidad de garantizar que los proveedores de servicios, sobre todo los docentes, puedan acceder a los recursos humanos y materiales que requieran para atenuar el estrés y la fatiga profesional.

Cooperación entre Entes Rectores (Chile- Colombia)

Esta iniciativa responde a una experiencia de articulación institucional entre el SENAME (Servicio Nacional de Menores) de Chile y su par en Colombia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), estos últimos, motivados por aportar a la entrega de ayuda humanitaria a niños, niñas y adolescentes en Chile afectados por el terremoto del 27F, a partir de su propia experiencia en Colombia.

El objetivo del apoyo humanitario, era generar un espacio de interlocución entre los sectores públicos y privados del orden nacional y local encargados de la oferta institucional para la atención a niños, niñas y adolescentes, que permitiera el intercambiar experiencias sobre el modelo de intervención psicosocial en situaciones de emergencia; en aras de co-construir posibilidades para la implementación del *Programa Unidad Móvil de atención psicosocial* a víctimas de desastres naturales en Chile a través del Servicio Nacional de Menores, SENAME.

El programa incluía adelantar acciones de carácter psicosocial que permitieran mitigar el impacto emocional de las familias debido al desastre natural vivido el 27 de febrero de 2010, desde un ejercicio

profesional interdisciplinario que visibilizara los elementos conceptuales y metodológicos que se desarrollan en el Programa Unidades Móviles en las regiones de O'Higgins, El Maule y Bío Bío.

La experiencia se basó en reconocer el aporte de los actores de la comunidad desde su propio saber histórico y cultural: ¿Cuáles narrativas se tejen para la explicación del fenómeno natural?, ¿existen formas, estrategias en su historia de vida personal y comunitaria para comprender el hecho y afrontarlo? Considerando aquellos elementos que son únicos, particulares y que han sido construidos culturalmente en los territorios, propiciando un quehacer profesional que atiende y reconoce el sentir, y las expectativas del otro.

Herramienta a favor de la protección de la niñez y adolescencia (Ecuador)

El Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia constituye una herramienta que orienta la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral con las instituciones y actores fundamentales, a través del desarrollo y fortalecimiento de procesos y acciones articuladas, que aseguren a niños, niñas y adolescentes el ejercicio y pleno disfrute de sus derechos. Este documento contempla la gestión del riesgo en NNA, dentro de la Política Pública dirigida a este grupo poblacional, una buena práctica luego de la experiencia de 1999, (erupción del volcán Tungurahua) al respecto de la gestión del riesgo, en relación con los Niños, Niñas y Adolescentes.

El Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (2004), dentro de las políticas de protección integral dirigidas a niños y niñas menores de 6 años cuenta con la política 3, denominada: Protección frente a desastres, riesgos naturales y provocados. La meta establecida para esta política, es lograr que 100% de los cantones ubicados en zonas de riesgo volcánico u otro desastre eminente cuenten con planes de emergencia en los que dan prioridad en la atención a niños y niñas.

Articulación Interinstitucional –El Salvador

En El Salvador, en lo referente a la articulación interinstitucional y estrategias de intervención, para octubre de 2011 (Depresión Tropical 12 E) la Comisión Nacional de Protección Civil estaba integrada por 98 instituciones públicas y privadas. Desde la Dirección General de Protección Civil se establecieron las coordinaciones requeridas con dichas entidades y los niveles restantes del Sistema. En este tipo de situaciones la Ley establece el Centro de Operaciones de Emergencia (COE), desde donde se mantuvo enlace permanente, con COE departamentales, COE municipales y Salas de Crisis de las Comisiones Técnico Sectoriales. A través de estos mecanismos de coordinación se instruyó a las Comisiones Departamentales y Municipales para proceder a la evacuación en distintas zonas del país, el levantamiento preliminar de necesidades, la entrega de ayuda humanitaria, entre otras. Desde el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA), y con el propósito de responder de manera más efectiva y oportuna, se mantuvieron coordinaciones con otras instancias gubernamentales y no gubernamentales para así, favorecer la gestión de recursos y la canalización de ayuda a los niños y niñas que se encontraban en los albergues; para lo cual el Instituto en coordinación con la Secretaría de Inclusión Social, creó una mesa de trabajo en la que participaron las instituciones de la sociedad civil y los organismos de cooperación con experiencia en la atención a las emergencias a fin de articular esfuerzos que permitieran llevar la ayuda humanitaria, en forma ordenada, lograr más cobertura y optimizar los recursos.

Acciones y mecanismos creados durante el paso de la Tormenta Noel para garantizar la protección a los derechos de niños, niñas y adolescentes. República Dominicana

Coordinación con otros asociados

La protección de los derechos de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgo desde el manejo de la tormenta Noel estuvo garantizada por la presencia de Visión Mundial, institución que realizó procesos de coordinación interinstitucional con organismos del Estado como Salud Pública, con instituciones académicas como la UASD, con instituciones internacionales como OXFAM, UNICEF y con los organismos de socorro como Defensa Civil y Cruz Roja. Además contó con la integración de las organizaciones comunitarias, los grupos de jóvenes, las redes de jóvenes y los grupos de mujeres.

Durante el paso de la Tormenta Noel, se generaron coordinaciones que garantizaron el respeto y protección a los derechos de la niñez. Acciones de rescate con prioridad de niños, niñas y envejecientes, entrenamiento de personal en contacto con NNA en albergues, tratamiento psico-afectivo a niños, niñas y adolescentes damnificados/as seguimiento a niños, niñas y adolescentes con problemas psico-afectivos, atención a la salud, acciones de garantía alimentaria para primera infancia, acciones de prevención de abuso sexual, físico y psicológico, actividades de Juego y recreación, documentación de NNA damnificados/as, acciones de comunicación y gestión de información, espacios alternativos a la docencia.

“La Defensa Civil se encarga de los refugios, la parte de la niñez se la dejábamos a Visión Mundial que es la institución que ha hecho suya el rescate y la protección de los niños. Nosotros como educación pusimos a disposición las escuelas y apoyamos con los psicólogos”.

“Visión Mundial trabajan en un sistema de patrocinio como uno de sus ejes transversales, es la protección. Ellos se encargaron de que no se violaran los derechos de los niños y niñas y coordinaron esto con UNICEF, con educación y sus psicólogos y con los psicólogos de Salud Pública”.

3.3. Panorama y conclusiones clave de los estudios de casos

El documento sobre la capitalización de los estudios de casos identificó una serie de conclusiones transversales emanadas de los cinco estudios de casos, en relación con la intervención del Estado, la coordinación interinstitucional, estrategias y acciones clave y brechas y debilidades que se detectaron en la intervención. Por más detalles, ver el documento del IIN sobre *Capitalización de Experiencias. Aprendiendo de los estudios de casos*.

IV. LINEAMIENTOS PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTES EN GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

“ (...) Este conjunto de experiencias permitió visualizar la relevancia de contar con una estrategia que oriente sobre la necesidad de priorizar a la infancia en los planes de emergencias nacionales, regionales y locales, ante catástrofes, con políticas y planes integrales y específicos con enfoque de derechos, para lo que se requiere apoyo y capacitación⁷”

En el capítulo introductorio nos referimos a la preocupación de los estados, expresada a través del Consejo Directivo del IIN, con respecto a la falta de orientaciones para colocar a la niñez y adolescencia como un grupo vulnerable en la gestión de riesgo de desastres. Es por ello que en el Plan de Acción del IIN (2011-2015) esta es una de las líneas centrales de acción.

Retomando los resultados de los estudios de casos, así como los principios que orientan el enfoque de derechos de los niños, niñas y adolescentes presentes en la Convención de las Naciones Unidas, en este capítulo resumimos las orientaciones identificadas en las secciones anteriores (sin orden de prioridad) y en el documento *Capitalización de experiencias: estudios de casos*, al igual que el relacionamiento con los marcos existente y conceptuales en relación a la gestión de riesgo de desastres.

• En la siguiente sección se entregan elementos concretos que debieran estar presentes en la política que hemos llamado áreas prioritarias de atención. También se detiene en las consideraciones finales extraídas de las conclusiones y recomendaciones de los estudios de casos. En todas las áreas prioritarias de atención se identifican áreas clave de acción que pueden orientar la toma de decisiones.

“Para el IIN y los representantes de los Entes Rectores de Niñez y Adolescencia constituye un doble desafío; el de incidir en la políticas sobre gestión de riesgo de desastre, con particular atención al manejo de desastres y emergencias complejas, por un lado y, por el otro, incorporar en su propia institucionalidad la gestión del riesgo de desastres como una perspectiva transversal a los programas y acciones existentes de promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia.⁸”

4.1 Áreas prioritarias de atención

*** Intervención del Estado a través del Ente Rector en la promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en la gestión de riesgo de desastres**

La perspectiva de un Estado consciente y comprometido con los derechos humanos se pone en juego para el diseño de políticas y programas que reconozcan, protejan y promuevan los derechos de niños, niñas y adolescentes en situaciones ordinarias así como en contextos de riesgo, emergencias y desastre.

⁷ Extracto presentación Representante de Chile, III Reunión del Grupo de Trabajo, Bogotá, mayo de 2011

⁸ *Ibid.*

Debemos reconocer en primer lugar, la relación entre la política de gestión del riesgo y la de protección a la niñez y adolescencia; y, en segundo lugar, que ambas constituyen una responsabilidad que recae en diversas áreas del aparato del Estado. Por esta razón, se requiere que sus acciones, planes y programas sean ejecutadas bajo una visión integral que reconozca y abarque todos los instrumentos y recursos de gestión con los que cuenta. Ello demandará, a la hora de plantear y planificar acciones, hacer una revisión rigurosa de los marcos normativos, legales e institucionales existentes (con una valoración de los mismos) para poder partir de lo que ya existe y funciona, o, en caso contrario poder encauzar las acciones hacia aquellos lugares donde existen vacíos, analizar si funcionan deficientemente cuáles son, las causas, etc.

En el diseño y elaboración de normativas, estrategias, planes, programas, proyectos y política pública en la promoción y protección de los derechos de la niñez debe identificarse claramente:

- Acciones tendientes a la **prevención** de riesgos hacia niños, niñas y adolescentes.
- Acciones que procuren **reducir el riesgo** existente.
- **Preparar respuestas** certeras y eficaces para proteger a los niños, niñas y adolescentes frente a las emergencias.
- **Responder** efectiva y prioritariamente (diferencialmente cuando así esté dispuesto) durante la emergencia.
- **Recuperar:** en todas las dimensiones que hagan al retorno a la “normalidad” de NNA y sus condiciones de vida, - así como también la integración de lo sucedido -y del riesgo- de manera saludable a su cotidianidad.

De hecho, el mapeo respecto a las capacidades institucionales existentes para la realización de las políticas y acciones en el ámbito de la gestión de riesgo, considerando sus distintas fases, podría verse como una posibilidad para ampliar la oferta, mejorar los servicios y la calidad de atención para proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes frente a los desastres; en sí, puede servir como un ejercicio de revisión, ajuste y fortalecimiento de todos los componentes del sistema de protección de NNA. El mismo, debe fortalecerse y prepararse para situaciones de riesgo, emergencias y desastres en la medida que tenga un funcionamiento de base que garantice condiciones mínimas para el ejercicio y protección de los derechos de las personas, especialmente los NNA.

Es preciso también determinar cuál es la situación particular en cada Estado —y/o el área territorial hacia donde se esté enfocando la política— en relación al grado de desarrollo que exista sobre (mayor información en Apéndice):

- Reconocimiento y respeto de los derechos de NNA como condición ineludible para el desarrollo de las acciones de gobierno sobre la materia (fundamentado en marco normativo existente, sistemas de protección y promoción, instrumentos de gestión, órganos responsables y capacidad de incidencia de los mismos).
- Conocimiento y análisis de la normativa existente— en términos de identificar qué áreas son favorables para fortalecer, en cuáles existen vacíos— sobre, por un lado, la gestión de riesgo y desastre y por otro, la promoción y protección de derechos de NNA.
- Condiciones, recursos y financiamiento disponible para desarrollar o ajustar políticas públicas con estos contenidos.
- Recursos humanos capacitados y formados para diseñar estas políticas integrales.

- Contextos favorables (presencia en la agenda política y pública del Estado, interés de la opinión pública por el tema, acuerdos de gobierno a favor de intervenir en el tema, etc.)
- Disponibilidad o mandatos hacia las autoridades sectoriales (reflejado en marcos normativos, legales e institucionales) para articular acciones conjuntas.
- Estructuras y sistemas dentro de la administración pública que sean propicios para mantener enlazados los diferentes sectores y niveles de gobierno (hacia el mantenimiento de una política articulada, cohesionada).
- Los avances respecto a la “normatización” de la participación de NNA⁹.

Acciones clave:

- o Promover acciones para la incorporación del tema de niñez y adolescencia en el **debate sobre las políticas públicas, medidas y estrategias** para la reducción y mitigación del riesgo de desastres.
- o Considerar la gestión de riesgo y el enfoque de derechos de las niñas, niños y adolescentes como **elementos clave en las políticas de desarrollo**. Integrarlos a éstas y abogar por su consideración como necesidad indiscutible para políticas de desarrollo solventes, inclusivas y eficaces.
- o Impulsar que las acciones tendientes a analizar e intervenir sobre la protección de derechos de la niñez en la gestión de riesgo de desastres se desarrolle desde una **perspectiva multidisciplinaria**, que posibilite una mejor y más amplia comprensión del tema, los recursos y medidas posibles, así como optimice los esfuerzos en la materia al no fragmentar la atención sino integrarla desde los diferentes abordajes y responsabilidades involucradas.
- o Identificar, reconocer e **integrar la experiencia y producción de conocimiento e información del nivel comunitario / territorial** para el diseño de políticas, medidas, planes y estrategias. Asimismo, procurar acciones y planes que los integren en procesos y procedimientos de implementación, evaluación y monitoreo.
- o Promover el trabajo en red desde lo local, integrando los diferentes sectores de la órbita pública: protección civil, gobiernos locales, salud, educación, desarrollo social, seguridad, etc. La historia de las comunidades constituye un recurso fundamental para la interpretación de los procesos de construcción de riesgos, y el conocimiento de las experiencias de mitigación y respuesta ante los desastres.
- o Considerar en los planes y estrategias de incorporación de la perspectiva de la niñez en la gestión de riesgos al desastre de la **perspectiva del desarrollo sostenible**.

*** Articulación y coordinación**

“La coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política, ya que la coordinación, no se reduce simplemente a ‘hacer compatibles’ unas acciones gubernamentales con otras, o hacer compatibles unos programas con otros, para evitar duplicidades...”¹⁰

⁹ IIN (2010). “La participación de los niños, las niñas y adolescentes de las Américas. A 20 años de la Convención sobre los derechos del niño.” Uruguay.

¹⁰ IIN (2012). Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia. Octubre.

En el ámbito de las políticas públicas de niñez y adolescencia, uno de los principales desafíos de los Estados, coherentes con los enfoques que deben orientar la política de gestión de riesgo de desastre planteados anteriormente en el capítulo 2, especialmente a los referidos a enfoque de derechos y enfoque integral u holístico, es el relacionado con la coordinación y articulación interinstitucional, que resultan ser aspectos críticos por constituirse un medio imprescindible para avanzar hacia la consolidación de sistemas integrales de protección a la niñez y adolescencia.

Es importante señalar que en la coordinación y articulación, los actores de los procesos de coordinación son actores públicos tanto gubernamentales como no gubernamentales, los cuales están interesados en el logro de objetivos que por sí mismos no podrían asegurar.

En esta secuencia de acciones para incorporar el enfoque de derechos y la particularidad de NNA en la gestión de riesgo de desastres a nivel de política pública, vamos a delimitar que la coordinación estratégica refiere a la acción no sólo de establecer vínculos de trabajo con la multiplicidad de actores intervinientes de una manera determinada, sino, mucho más allá, significa fortalecer el *carácter de unidad* necesario que las acciones tanto de GRD como las orientadas a la inclusión de la perspectiva de la niñez y adolescencia debieran tener para cumplir con los cometidos que persiguen. Esto entendido en un proceso global de las estrategias y gestiones llevadas a cabo por el Estado (incluyendo las que involucren actores de otra naturaleza, sector y/o jerarquía) y las coloque en una dinámica que identifique la *proyección hacia el inmediato, mediano y largo plazo*; que superen (y profundicen) la perspectiva de la atención asistencialista, para garantizar un abordaje integral.

Es necesario desde esta perspectiva estratégica, diseñar procesos consistentes que permitan identificar prioridades, estrategias de abordaje, asignación de recursos para su consecución, enlazar a los responsables y tomadores de decisión en la materia para viabilizar estos procedimientos así tanto como delimitar y distribuir las tareas correspondientes.

El rol del Ente Rector de Niñez de cada Estado (con responsabilidad en las temáticas de niñez y adolescencia) en este cometido tendrá predefinido su alcance en función de la misión que le haya sido conferida. En la región, varían las potestades, ubicación, capacidad de incidencia y propósitos, por lo que lo que a continuación planteamos, efectivamente está pensado desde una dimensión genérica, donde cada Estado proveerá el carácter o fuerza de estos contenidos y su alcance según sus posibilidades y contextos.

Para Garantizar la respuesta en la Protección de la NNA en situaciones de emergencias y desastres es imprescindible la articulación de diversos sectores, como por ejemplo, la educación y la protección infantil, la salud integral y la protección infantil, el saneamiento, el agua potable y la higiene y la protección especial (ver Apéndice).

Acciones clave:

o Abogar por la **coordinación, articulación y/o participación directa del Ente Rector en y con los Sistemas Nacionales de coordinación de la gestión de riesgos (mesas de coordinación, comités operativos, etc.)** a fin de habilitar la posibilidad de incidencia de éste en los espacios decisores de los planes de gestión de riesgo y que éstos cuenten con insumos suficientes para incorporar la perspectiva de la niñez y la adolescencia en las medidas, planes y programas que dispongan.

o Reforzar y profundizar la **articulación interinstitucional** como estrategia de una política de atención integral que posibilite transversalizar la atención de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgo de desastres.

- o Considerar la **diversidad de actores** del sector público, el sector privado, las organizaciones sociales, voluntarios y agencias internacionales con responsabilidad y/o experiencia en la materia. Establecer en los planes y programas públicos estrategias, acciones, vínculos y coordinaciones que permitan el reconocimiento de estos actores para la reducción del riesgo y afrontar las vulnerabilidades de niños, niñas y adolescentes.
- o Revisar y diseñar políticas institucionales locales, regionales y/o nacionales que asuman la atención integral de niñas, niños y adolescentes a través de la **articulación de diferentes actores e instituciones**. En este sentido, es importante mantener, reforzar y/o profundizar la articulación entre lo local y las pautas institucionales nacionales.
- o Fortalecer la inclusión y reflexión sobre las **dimensiones de género y edad** para la planificación e implementación de planes, programas, políticas públicas y estrategias de promoción de derechos en la gestión de riesgo de desastres. Asimismo, deben reconocerse los aspectos **étnicos y culturales** que definen patrones de conducta y relacionamiento.
- o Es importante **considerar la experiencia recorrida por Estados, Agencias Internacionales y organizaciones de la sociedad civil** con desarrollo en la temática a lo largo de muchos años. Se sugiere tener en cuenta estos trayectos recorridos, poder coordinar e intercambiar conocimientos y prácticas a fin de no partir de cero y aunar esfuerzos que consoliden la protección de la niñez y la adolescencia.

Diseño de herramientas institucionales

Lo primero es tener afianzado mecanismos y procedimientos para reaccionar ante las necesidades de los equipos, pues sólo de esta forma, se podrá actuar en formas más pertinente y articulada en beneficio de los niños, niñas y adolescentes.

Los Estudios de casos han evidenciado que pese a conocer los protocolos para actuar en emergencias entre las instituciones, no se han establecido cronogramas ni procedimientos unificados para la atención. Cada entidad tiene unos criterios y dinámica particular que no es aplicable o compatible con las demás, pese a tener un interés común de “hacer algo”, la población afectada siente que la respuesta dada es sesgada, por lo que se sugiere la construcción de un lenguaje común, que permita una intervención común.

Esa visión común puede lograrse a partir de la construcción conjunta de un diagnóstico y un plan que den cuenta de los efectos que dejó la emergencia y se proyecten soluciones efectivas.

La construcción de protocolos de actuación tiene como finalidad contribuir a la protección integral y garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que han estado en situaciones de emergencias y desastres sirviendo de guía para el personal institucional que realice verificaciones y monitoreo de la respuesta dada por las autoridades estatales ante casos de desastres a fin de que realicen una labor mayormente efectiva.

Igualmente ayuda en la identificación de los obstáculos que no permiten brindar una atención especializada a niñas, niños y adolescentes en situaciones de emergencia.

La herramienta facilita al personal institucional mejorar en la labor de verificación, contribuyendo de ese modo a garantizar que en la respuesta humanitaria del Estado se tenga en cuenta y se cumpla el derecho a la protección especial que tienen las niñas, niños y adolescentes en general y particularmente ante desastres naturales.

Por otro lado ayuda en la identificación de las debilidades o brechas que pudiera tener el Sistema Nacional de Protección Civil en los ámbitos global, departamental- provincial, municipal y local o comunitario en la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en las etapas de la prevención, mitigación, rehabilitación, recuperación.

Las herramientas deben promover el protagonismo y la participación, como derecho humano fundamental de las niñas, niños, y adolescentes en la organización comunitaria en materia de gestión de riesgos.

Más adelante, estaremos mencionando en el proceso de implementación como el Instituto (IIN) en co-responsabilidad con los Estados proponen la creación de herramientas que apoyen a los entes rectores en la protección de los derechos de la niñez y adolescencia en la gestión de riesgo de desastres.¹¹

Acciones Claves:

- o Los protocolos deben considerar si el evento se desarrolla de día o de noche, pues cambia el escenario y las circunstancias para las personas, de día los niños/as están en sus colegios y padres trabajando, de noche, es más probable que éstos se encuentren en sus casas, por lo cual las instituciones también deben proceder de acuerdo a ello.

- o Contar con un encargado/a de emergencias, delegados de emergencia, etc., se ha generado la necesidad de institucionalizar un cargo o unidad que actúe ante estos eventos.

- o Elaborar protocolos que consideren y respeten las lógicas y dinámicas territoriales, dada la heterogeneidad cultural, geográfica y climatológica en los países.

- o Construir portafolios de rutas de atención y programas tanto de la red de los entes rectores de la protección de la NNA como de otras instituciones que permitan acercar la oferta institucional a las familias.

- o Las municipalidades y sus servicios deben disponer de recursos propios y descentralizados para actuar en beneficio de niños y niñas ante estos eventos.

- o Identificar, **configurar y difundir parámetros y criterios de eficacia y eficiencia**, en aspectos cuantitativos y cualitativos sobre la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la gestión de riesgo de desastres para efectuar procesos de seguimiento, análisis, evaluación y mejoras de las acciones trazadas. Es recomendable que estos parámetros puedan construirse con la participación y/o validación de los diversos actores involucrados y que parta del análisis concreto del rol asignado para el Ente Rector, lecciones aprendidas de la experiencia y el respeto y consideración a la diversidad de realidades locales donde se construyen los escenarios de riesgo.

Fortalecimiento de capacidades y formación

Es concluyente que una de las líneas de acción fundamental para promover la atención de NNA en contextos de riesgo y desastres es el fortalecimiento de capacidades para su reconocimiento e intervención. Por ello, es necesario prever el diseño, implementación y evaluación de procesos de capacitación hacia

¹¹ En el Documento de Posicionamiento Político. Derechos de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgo de desastres (IIN 2011), refiere en la sección Consideraciones Finales Importancia de los instrumentos internacionales normativas y protocolos de actuación... "siendo así los protocolos de actuación deben estar formalizados, difundidos y asumidos por los actores involucrados y asignados los recursos para su efectivo desarrollo. Es recomendable que el establecimiento de protocolos esté acompañado por procesos de capacitación y formación de funcionarios públicos que puedan ponerlos en marcha y los promuevan . pág 35.

múltiples actores e instituciones con un núcleo central: **la generación y fortalecimiento de capacidades para conocer, reconocer, proteger y promover los derechos de las niñas, los niños y las y los adolescentes en los procesos de gestión de riesgo de desastres**. Estas acciones deben estar encuadradas en una estrategia orientada a visibilizar su situación en contextos de riesgo, desastres y emergencias de manera tal de sensibilizar y concientizar sobre las medidas específicas que deben abordarse.

Los Estudios de Caso **han evidenciado** que los Sistemas de Protección Civil carecen de conocimientos en lo referente a la protección de los derechos de los NNA en general y procesos de intervención en situaciones de emergencias y desastres en particular. Es por ello que se requiere de fortalecimiento y capacitación en estas áreas, así como los colaboradores del sector público de los entes rectores en la temática de la gestión de riesgo.¹²

Se debieran atender en las políticas públicas **mecanismos, ámbitos, recursos técnicos y financieros para la capacitación y formación** en el tema orientada a cuatro fines centrales, en el marco del núcleo central ya definido:

1. Brindar herramientas para identificar cómo pueden potencialmente afectar a niños, niñas y adolescentes los desastres – Orientado a la sensibilización y concientización acerca de las particularidades que afectan a este grupo desde una perspectiva de derechos.
2. Transferir capacidades para la intervención en niños, niñas y adolescentes afectados por situaciones de emergencia y desastres, incluidas la vulneración de los derechos, teniendo en cuenta el enfoque de derechos y los principios establecidos en la CDN.
3. Reforzar las capacidades para la articulación local de actores públicos, privados y comunitarios idealmente en dispositivos como redes territoriales, mesas de coordinación, instancias de articulación, etc. que tiendan a la sostenibilidad.
4. Promover la integración de acciones que incorporen la visión y participación de los niños, niñas y adolescentes en las medidas y decisiones que los afecten.

Esta perspectiva requiere que las actividades formativas estén contempladas como una línea de acción que debe atravesar todo el procedimiento de gestión de riesgo con enfoque de derechos. Desde la perspectiva del abordaje integral, es importante incluir la totalidad de actores y sistemas como destinatarios de procesos de capacitación y formación en la materia. Deben capacitarse de manera diferencial y acorde a sus responsabilidades y roles:

- **Autoridades** para la toma de decisiones y acciones de incidencia al más alto nivel,
- **Funcionarios públicos y operadores** para la implementación de acciones, análisis de contexto, generación de propuestas e intervención
- **Adultos referentes y agentes comunitarios** para prevenir y proteger los derechos de la niñez y la adolescencia.

¹² Mencionado en estudio de Caso de El Salvador. Sección Hallazgos y Conclusiones. Desafíos para el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñez y Adolescencia: Promover en la institucionalidad del Sistema Nacional de Protección Civil, el “Enfoque de derechos de la Niñez y Adolescencia en caso de desastres”, procurando instalar a nivel de las Comisiones Municipales y Comunales de Protección Civil, un proceso sistemático de sensibilización, capacitación y educación a largo plazo. Mencionado en el estudio de caso de Chile. Formación y preparación en torno a la gestión de riesgo: Chile evidenció tener escaso enfoque de gestión del riesgo. Resulta relevante fortalecer la fase preventiva, bajo la forma de una serie de conductas a desarrollar en personas, comunidades e instituciones, lo cual puede llevarse a cabo a través de capacitaciones y/o formación de equipos especializados a la vez que con estrategias comunitarias para una primera respuesta. Punto 4 pág. 84.

• Un esfuerzo prioritario debe destinarse también para las acciones de capacitación destinadas a **niñas, niños y adolescentes** sobre todo hacia el desarrollo de aptitudes para la autoprotección y su empoderamiento, con especial hincapié en su formación como sujetos de derecho y el trabajo sobre la noción acerca del lugar que ocupan (y potencialmente pueden ocupar) en la gestión de riesgo de desastres.

• **Medios de comunicación** nacionales y locales Si no se conocen los requerimientos y condiciones básicas para prevenir situaciones de vulneración, si no se desarrollan y fortalecen capacidades individuales e institucionales para prevenirlo es muy difícil que se pueda actuar en consecuencia. Por ello, reforzamos este punto como estratégico y vital para los cometidos de una política pública orientada a estos fines.

Acciones Clave:

o *Integrar los conocimientos y capacidades locales preexistentes* en los procesos de capacitación asumiendo estrategias de construcción de conocimientos y aprendizajes inclusivos del acumulado y de la experiencia local existente. Es indispensable que en el análisis del riesgo se incluya la percepción que tiene la población del mismo y las medidas existentes para efectuar procesos de mitigación y resiliencia.

o Es *fundamental* poder propiciar instancias y herramientas que permitan a las autoridades responsables de los sistemas de protección integral de la niñez y la adolescencia conocer en profundidad el tema de gestión de riesgos, medidas sugeridas para su abordaje en relación a la niñez y la adolescencia para que puedan incidir a lo interno de su institución y potencialmente en los sistemas nacionales o entes especializados para dicha acción.

o Deben también brindarse herramientas que permitan *posicionar* la atención prioritaria de niñez y adolescencia en estos espacios, que permitan *visibilizarlo en la agenda pública* y concientizar sobre la importancia de disponer recursos específicos para dicha acción. Para ello, resulta indispensable diseñar estrategias en clave de integralidad, coordinación y articulación a lo interno de las diferentes áreas que componen el organismo rector en materia de niñez y adolescencia, y externamente con las autoridades y equipos responsables de los diferentes niveles sectoriales.

o Es menester destacar la importancia de los *gobiernos locales y autoridades* en el territorio, éstas deben estar involucradas e integradas en las estrategias de promoción de derechos de la niñez de forma

“(...) la situación de vulnerabilidad de la niñez no siempre es visibilizada adecuadamente en las situaciones de emergencia. Las reflexiones siguientes dan cuenta de ello:

“Los niños y niñas eran un actor invisible, la información de los medios más bien incidió en el desarrollo de pensamiento mágico y en dar explicaciones poco realistas al evento.”

{“A los niños y niñas se les infundió temor; se comunicaba respecto los efectos del sismo y tsunamis, sobre las turbas, sobre los daños, etc.”

“Debe existir sintonía entre lo que comunican los padres, los carabineros, los medios y cualquier entidad convocada en torno al eventos en relación a aquello que se le comunica a los niños y niñas, pues los discursos dispares generan mayor confusión y temor”

“...No existe una mención específica referida a los niños. Por ejemplo: qué hacer con los niños, cuando, qué medidas tiene que tomar. etc... y así los relatos no dan una instrucción de mayor especificad; y si existe durante las primeras 72 horas la asistencia de directoras de centros de acogidas o de hogares donde los niños están por protección por ejemplo que van a informar que tanto los hogares como los niños están bien...”

“...o sea los niños no se ven, no sé en el discurso no aparecen, yo diría que la radio en ese momento como medio de comunicación estaba sin duda puesta su atención en situaciones de violencia que se estaban dando y de enfrentamientos y sobre todo con lo de los saqueos...”]

Referencia: IIN – VISIÓN MUNDIAL – SE-NAME, Adolfo Soto, 2012. Infancia y Gestión de riesgo en Chile. Estudio de Caso.

tal que también puedan ampliar a lo interno de sus instituciones la información (y formación) relevante en esta materia. Su implicancia, rol y responsabilidades en los procesos locales hacen que sean actores altamente estratégicos a la hora de diseñar los procesos de promoción de derechos de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgos, inclusive asumiendo roles de liderazgo estratégico.

Si bien se desarrollará de manera puntual en el apartado a continuación, se deben considerar a:

o *Los medios de comunicación*, locales y nacionales como esenciales en la construcción de las nociones sobre el tema. En este sentido, es recomendable también poder tener en cuenta instancias de capacitación a periodistas, productores, responsables de medios, etc. que incluya un componente de sensibilización y promoción de derechos, así como también un análisis conjunto respecto a la importancia crucial de los Medios de Comunicación durante todo la gestión de riesgo de desastre y en especial la cobertura que hacen los mismos sobre la situación de la niñez y la adolescencia.

o Incorporar estrategias que posicionen el tema de la gestión de riesgos a lo *interno de las instituciones rectoras en materia de niñez y adolescencia*, con capacitación y herramientas que permitan colocar el enfoque de la protección y promoción de sus derechos en la gestión de desastres en las agendas pública y mediática a nivel local, regional y nacional. Liderar procesos de profundización y generación de debates respecto a la situación de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgos, que permitan procesar información y conocimientos, a fin de socializarlos y aportar a la construcción de herramientas, instrumentos y procesos operativos que garanticen la efectiva protección y promoción de sus derechos en las diversas áreas de la institución rectora.

o **Disponer de recursos materiales y humanos para la formación y capacitación de los equipos de trabajo en sus diferentes niveles** (político, sectorial, territorial) como un asunto prioritario y estratégico; que permitan desarrollar las aptitudes y conocimientos necesarios para reconocer y proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes en la gestión de riesgo de desastres de autoridades, equipos técnicos, operadores y funcionarios en general. Incluir en estos procesos **un componente orientado al desarrollo de capacidades para la multiplicación de conocimientos, herramientas y prácticas** favorables a la protección y promoción de derechos. A estos efectos, es de relevancia la promoción del trabajo en red y destinar recursos y esfuerzos hacia la capacitación en el medio local, en los operadores y referentes de proximidad ya que serán ellos y ellas quienes actúen en una primera instancia en las situaciones de emergencia.

Gestión de la información y comunicación

“(...) la situación de vulnerabilidad de la niñez no siempre es visibilizada adecuadamente en las situaciones de emergencia. Frecuentemente, se da mayor relevancia pública a las pérdidas económicas o a los daños en la infraestructura. Y cuando se habla de los impactos humanos del desastre, se habla en general del número de familias damnificadas o afectadas. Los niños y las niñas permanecen invisibles detrás de esa unidad. En esas familias, ¿cuántos miembros son niños, cuántas niñas, qué edades tienen? ¿Qué necesidades específicas tienen en una situación de emergencia?”¹³

En una situación de emergencia o desastre la información es la materia prima más preciada e importante, aquello que todos buscan y necesitan para *tomar decisiones*, para ganar o perder visibilidad y credibilidad y sobre todo, para poder brindar una respuesta oportuna, rápida y adecuada a las personas afectadas por un desastre o emergencia.

¹³ UNICEF (2007) “Protegiendo los derechos de la niñez en emergen la respuesta ante el fenómeno del Niño” Bolivia.

La información es esencial en el *proceso de evaluación de daños y necesidades*, facilita la coordinación y la toma de decisiones en situaciones de emergencia, influye y condiciona poderosamente las decisiones para movilizar recursos nacionales e internacionales y a su vez, posibilita el análisis, la evaluación y la búsqueda de lecciones aprendidas¹⁴.

Uno de los puntos recogidos más recurrentemente en los Estudios de caso en las propias voces de los actores involucrados y los análisis de los investigadores, fue el hecho de constatar la carencia, dificultades o problemas de información y comunicación como condición determinante para las fallas en los procesos de gestión de riesgo y posicionamiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.¹⁵

Se vuelve indispensable para el posicionamiento de derechos de niñas, niños y adolescentes establecer una *política comunicacional* que acompañe las gestiones para su “visibilización” en los procesos y las acciones durante todo el proceso de la gestión de riesgo de desastres. Esto con un doble propósito, incidir en las políticas de gestión de riesgo que incorporen la perspectiva de la niñez por un lado y por otro, mejorar la calidad de atención, el conocimiento y capacidades para la protección de sus derechos en todo momento.

Sensibilización

Esto implica instalar estrategias de sensibilización al interior de la estructura del Estado y los sectores implicados que incentive decisiones y medidas; así como en la opinión pública. Debe entenderse como una acción integral donde inciden diversos actores y dispositivos en la configuración del rol de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgos. Estas acciones deben estar dirigidas hacia la gestión de información, educación, formación, capacitación y sensibilización. Sensibilización para el conocimiento e intervención, pero también orientada hacia la toma de decisiones (asignación de recursos, niveles de prioridad, posicionamiento en la agenda, etc.).

Si se utilizan de una manera justa y cuidadosa, los textos, las imágenes y los videos pueden ser herramientas eficaces para proteger a la niñez. Estas herramientas garantizan que los asuntos de la niñez reciban la atención global que necesitan. Pero si por el contrario se utilizan de una manera incorrecta, tanto la comunicación como la información podrían dañar la reputación de muchos niños y niñas, poniéndolos en riesgo y dando lugar a abusos, negligencia y violencia.

Partiendo del eje de la construcción y fortalecimiento de una cultura de la prevención como meta y haciendo de ésta, una herramienta educativa para la multiplicación de conocimientos y amplificación de mensajes es importante:

Acciones Claves:

- o Establecer y alimentar flujos de información de doble vía que favorezcan la generación y fortalecimiento de una cultura de la prevención.

¹⁴ OPS-OMS (2009) Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres. Guía para Equipos de Respuesta. Panamá.

¹⁵ El estudio de caso de El Salvador menciona en la sección: Principales Hallazgos y Lecciones aprendidas el “establecer un sistema de información homogéneo, que se construya de forma participativa, tomando en cuenta la experiencia de organizaciones e instituciones presentes en el país, del cual se obtenga la información y datos requeridos (con especificidades de los diferentes grupos etarios y sexos) para una toma de decisiones garante de los derechos.

Por otro lado el Estudio de Caso de República Dominicana menciona que en la fase de preparación-prevención en gestión de información y comunicación desde el manejo de gestión de la tormenta Noel en la protección de la niñez y la adolescencia faltó información y orientación de los organismos del Estado que manejan información sobre los fenómenos atmosféricos.

A su vez, el Estudio de caso de Chile menciona en su análisis cualitativo, área de comunicación lo siguiente: “una primera instancia la comunicación era contradictoria y centradas en atribuir culpas y responsabilidades, no existía claridad respecto a quién poner atención o quien tenía la vocería oficial. No existía información oficial oportuna, ni se identificaba a que actor o entidad recurrir por ella, para pesquisar casos de niños y niñas fallecidos o enfermos.”

- o Identificar las necesidades, vías, hábitos y formatos de comunicación utilizados por las comunidades para orientar los mensajes con fines preventivos de mejor manera.
- o Lograr visibilidad y posicionamiento público de la situación de la niñez en la gestión de riesgo de desastres desde un enfoque de derechos.
- o Enriquecer el conocimiento, su construcción colectiva y participativa y la socialización sobre riesgos, amenazas y situaciones de vulnerabilidad, así como medidas a tomar.
- o Difundir y promover recursos y medidas útiles para la prevención, así como las particularidades a atender de los grupos más vulnerables.
- o Aumentar los niveles de concientización y sensibilización en torno a la temática que generen entornos favorables para asumir medidas para su protección.
- o Promover la gestión de conocimiento de manera de fortalecer las capacidades individuales, grupales e institucionales.
- o Contribuir a la toma de decisiones que incluya instancias y dispositivos participativos, multidisciplinarios y con un enfoque integral que incluya a la diversidad de actores vinculados.
- o Impulsar la articulación y coordinación bajo procesos de carácter integral, que incluyan la multiplicidad de actores y experiencias.
- o Consolidar las alianzas estratégicas y tácticas entre diversos actores (públicos, privados, agencias internacionales, sociedad civil organizada, comunidad, niñas, niños y adolescentes) para consolidar los logros de la política.
- o Fortalecer los compromisos, la integración y coherencia de las medidas a nivel local con las del sistema nacional de gestión de riesgos y protección de derechos.
- o Favorecer y fomentar condiciones de integración e integralidad en la relación e intervención de los organismos internacionales en los procesos de gestión de riesgo y ayuda humanitaria.
- o Promover la participación e involucramiento ciudadano en los temas de gestión de riesgos y protección de la niñez y la adolescencia orientada a su sostenibilidad.
- o Promover en las comunidades la apropiación de la información y generar un proceso mediante el cual sus miembros identifiquen su vulnerabilidad y las opciones para el manejo del riesgo que incluya la atención prioritaria de los derechos de la niñez y la adolescencia.
- o Establecer estrategias de comunicación especializadas según el grupo de destinatarios.
- o Establecer y mantener vínculos con los medios de comunicación a fin de acercarles información actualizada y de relevancia respecto a la situación de la niñez y la gestión de riesgo de desastres.
- o Institucionalizar campañas, intentando sumar a diferentes instituciones rectoras (campañas multisectoriales a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgos).

- o Prever recursos, tiempos y equipos destinados a generar, implementar, dar seguimiento y evaluar políticas comunicacionales que acompañen y sean parte de las acciones para la gestión de riesgo que integren la perspectiva de niñez y adolescencia.
- o Difundir y promocionar los recursos a nivel nacional y regional que favorezcan la promoción de los derechos de los niños niñas y adolescentes en la gestión de riesgo de desastres.
- o Fortalecer y brindar herramientas para replicar aquellas acciones que den cuenta de los recursos existentes para la promoción y protección de derechos.
- o Impulsar acciones de encuentro, intercambio, charlas orientadas a difundir información sobre la temática.
- o Promover la incorporación de información de interés en dispositivos ya existentes (mesas de coordinación locales, comités de emergencias, grupos juveniles, de voluntarios, instancias de articulación y coordinación de otras temáticas que se vean involucradas, etc.)
- o Promoción de hábitos y actitudes que alienten al cambio, que transformen la manera en que son abordadas las amenazas y las acciones de intervención hacia la inclusión de un enfoque de derechos.
- o Elaborar y difundir campañas, realizar talleres, instancias de debate académico-políticas, nacionales y/o locales de difusión de información respecto a la situación de la niñez y la adolescencia frente a los desastres y emergencias, sus particularidades, vulnerabilidades y potencialidades.
- o Reconocer las acciones de difusión, promoción, sensibilización y comunicación sobre la gestión de riesgo y la niñez y adolescencia como un área de oportunidad para continuar reforzando las estrategias de promoción, capacitación y empoderamiento de los diferentes actores sobre derechos de la niñez a nivel comunitario. A estos efectos, es recomendable también implantar líneas de acción en las instancias gubernamentales municipales y gobiernos locales de promoción de los derechos en general y particularizar acciones sobre la gestión de riesgo de desastres desde el enfoque de derechos.
- o Establecer ya sea como componente dentro de la política pública, tanto como política en sí misma, estrategias orientadas a la gestión de información, la comunicación y sensibilización sobre el tema con un fuerte énfasis en la generación y fortalecimiento de una cultura de la prevención.
- o Reconocer a los medios masivos y locales de comunicación como actores de profunda incidencia en relación a la configuración del lugar de las niñas, niños y adolescentes en la gestión de riesgos. Es recomendable poder elaborar estrategias tendientes a acercar información, capacitación y coordinar con los responsables de los medios para que incorporen en sus mensajes, relatos y cobertura de eventos una política comunicacional con enfoque de derechos y sensible a la especificidad de las temáticas de la niñez y la adolescencia frente al riesgo y emergencias.

En contexto de emergencias la circulación de información puede ser caótica y confusa, especialmente en los primeros momentos posteriores al evento desencadenante; momento donde la información es un recurso insustituible en todos los aspectos.

Justamente esta constatación es uno de los fundamentos principales para asumir el desafío de diseñar políticas comunicacionales que, para este caso, posicionen y promuevan los derechos de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgos con una orientación preventiva que sea eficaz para evitar la vulneración o incremento de vulnerabilidad de NNA frente a los desastres.

En una situación de desastre natural resulta difícil implantar un marco para coordinar y asignar misiones, responsabilidades y recursos a todos los agentes que se encuentran sobre el terreno. Las enormes diferencias existentes en los mandatos, recursos y capacidades de las organizaciones tienden a complicar una situación ya caótica, y este problema se agudiza por la falta de un marco jurídico e institucional estatal que funcione efectivamente. La situación se agrava cuando no hay información sobre la existencia de niños y sobre su localización. Asimismo, la información que se obtiene suele ser incompleta.

En una emergencia la producción y circulación oportuna y transparente de información contribuye a generar confianza y credibilidad.¹⁶

La planificación en pocas palabras	
¿Cómo está la situación?	→ Diagnóstico
¿Para qué?	→ Objetivos
¿A quiénes?	→ Público meta
¿Cómo?	→ Estrategia, programas y herramientas
¿Cuándo?	→ Cronograma de actividades
¿Quiénes?	→ Responsables
¿Con que?	→ Recursos
¿Funciona?	→ Seguimiento y evaluación

*** Participación de niños, niñas y adolescentes**

Reconocimiento y promoción del lugar y rol de los niños, niñas y adolescentes en la gestión de riesgo de desastres.

Es de resaltar los compromisos asumidos por los Estados y las acciones impulsadas a favor de la esencialidad del respeto y promoción de la participación de NNA en todos los niveles. Es un tema sensible incluso a la hora de evaluar cuáles son los desafíos y oportunidades para establecer coordinaciones estratégicas: a saber, cuál es el rol de niños, niñas y adolescentes en estos procesos, qué capacidades tiene el Estado para por lo menos instalar diálogos y acciones que permitan incluir acciones que habiliten participación o los contemplen en el proceso no como meros destinatarios u objetos de protección, sino como sujetos de derechos.

El presente Marco de Política confiere a los procesos de participación una relevancia indiscutible, al tiempo que compromete a los Estados a asumir la responsabilidad de respetarlos y garantizarlos. Por mayor información, en el capítulo 2 se presenta un panorama general de los marcos existentes más relevantes en este sentido.

La Participación como Derecho y Principio Rector

Nuestra región está, en un gran porcentaje, inmersa en territorios expuestos a amenazas y riesgos profundos. Se podría decir que para una gran parte de la población de niños, niñas y adolescentes, el vivir y convivir con el riesgo, posibilidad de ocurrencia (o recurrencia) de eventos que determinan desastres y/o emergencias configuran su cotidianeidad. Es por esta razón que se torna imprescindible asumir que

¹⁶ OPS/OMS (2009) La comunicación y la gestión de la información en la respuesta a emergencias y desastres – Guía para los equipos de respuesta., Panamá.

en estas circunstancias es indispensable poder sumar esfuerzos, voluntades y recursos hacia la consolidación de estrategias, ámbitos y capacidades que efectivamente puedan integrar la participación de la niñez y la adolescencia en los procesos de gestión de riesgo de desastres diferenciales y acordes a su edad.

El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes ha impulsado fuertemente en los últimos años con los Estados acciones orientadas a la promoción de la participación de NNA, haciendo posible el consenso de los Estados en la generación de marcos de referencia, indicadores, informes país, así como diversos herramientas y estrategias técnicas que han ayudado a la incorporación de la participación de la niñez en el quehacer de los Estados (mayor información en Apéndice).¹⁷

Acciones Clave:

- o Promover la **definición, construcción y reconocimiento del rol de las niñas, los niños y los adolescentes en la gestión de riesgo de desastres** que garantice la promoción y protección de sus derechos y su efectiva consagración durante los desastres y emergencias.
- o Diseñar políticas que reconozcan su **vulnerabilidad así como las capacidades** de las niñas, niños y adolescentes en los procesos de gestión de riesgo y que operen en consecuencia; diferenciando las gestiones, medidas e intervenciones acordes a su edad.
- o Promover el establecimiento en espacios grupales participativos (espacios educativos, espacios de participación, grupos en la comunidad, etc.) **oportunidades para que niñas, niños y adolescentes puedan conocer, reconocer, opinar y proponer respecto a sus derechos en la gestión de riesgo de desastres, los roles y responsabilidades establecidas**. Al tiempo que se deben establecer procesos y procedimientos efectivos para integrar sus propuestas, consultas, intercambiar y responder cuando éstos lo demanden.
- o **Considerar e impulsar los mecanismos de diálogo para la toma de decisiones con niños y adolescentes (Consejos Consultivos) como espacios oportunos y propicios para la participación de niñas, niños y adolescentes** en las estrategias de gestión de riesgos, así como su involucramiento en campañas de sensibilización y comunicación al respecto.
- o Promover la incorporación de la **gestión de riesgos de desastres en el currículo educativo** y otros posibles espacios de aprendizaje, acompañada de estrategias de prevención y preparación como son elaboración de planes escolares de emergencia, realización de simulacros, identificación de amenazas y riesgos en la zona del centro educativo, la comunidad, la zona, etc.
- o **Reforzar mecanismos de apoyo psicosocial** para niñas, niños y adolescentes afectados, sus familias y a los proveedores de servicios en situaciones de emergencias y desastres.

¹⁷ Para consultar material producido por el IIN acerca de la participación de NNA, visite el siguiente enlace: <http://www.iin.oea.org/IIN2011/english/materiales-publicaciones.shtml>

V. IMPLEMENTACIÓN

Para el proceso de implementación del Marco de Política y sus herramientas (Guías complementarias) el IIN desarrollo en 2011 cuestionarios para los Estados para conocer los riesgos, vulnerabilidades y el rol que los entes rectores de la niñez ejercen al momento de una situación de emergencia y desastres.

Así mismo el Plan de Acción 2011-2015 propone el desarrollo en la fase de Desastres Naturales desarrollar la línea prioritaria en 4 etapas sucesivas y progresivas, cada una vinculada a un objetivo específico: 1: Investigación y Diagnóstico; 2: Construcción de lineamientos de política; 3: Implementación en 3 Estados; 4: Evaluación de la implementación.

Se coordinará la efectiva aplicación del **Marco de Política** para que cada Estado desarrolle las herramientas, estrategias y/o acciones que consideren necesarias para implementarlo y que mejor se adecúen a su realidad institucional (normativas, programas, políticas públicas, estrategias intersectoriales, etc.). Para ello, se prevé el apoyo para que cada Estado pueda diseñar un Plan de implementación, donde se incluirá la aplicación de las guías y el desarrollo de instancias de capacitación a funcionarios públicos en temáticas específicas relativas al Marco de Política.

Guías

El Marco de Política va acompañado de **Guías para la aplicación del Marco de Política**, a partir de contenidos específicos extraídos de dicho Marco que servirán de apoyo para su implementación. Éstas contemplarán como destinatarios a tres diferentes grupos:

- *Funcionarios Públicos tomadores de decisiones*
- *Funcionarios Públicos (operadores de atención directa y/o referentes adultos)*
- *Niños, Niñas y Adolescentes*

Guía 1 Gestión y coordinación estratégica: Instrumentos de actuación para funcionarios públicos

Población objeto:

o Tomadores de decisión de los distintos ámbitos de gobierno (nacional, sub-nacional y local) de los entes rectores de la niñez y adolescencia, la administración pública vinculados al ente rector, los sistemas de protección o defensa civil, gestión del riesgo y administración de desastres o política de gestión del riesgo de desastres.

Guía 2. Manual operativo para la protección integral de niños, niñas y adolescentes en situaciones de emergencia o desastre.

Población objeto:

o Profesionales y técnicos de la administración pública que están o pudieran estar involucrados directamente a niños, niñas y adolescentes en una situación de emergencia o desastre.

Guía 3. Promotores adolescentes como agentes de cambio en la gestión de riesgo de desastres.

Población objeto:

- o Profesionales y técnicos de la administración pública vinculados al ente rector, los sistemas de protección o defensa civil, gestión del riesgo y administración de desastres o política de gestión del riesgo de desastres, que están o pudieran estar involucrados directamente a niños, niñas y adolescentes.
- o Niños, niñas y adolescentes.

El objetivo de las guías es profundizar en los aspectos operativos y cómo poner en práctica las orientaciones y recomendaciones planteados en el MP. Esto no implica que sean independientes unas de otras, sino que pueden aplicarse de forma individual pero también asumiendo aspectos propuestos en las otras dos ya que sus temas son complementarios. Dependiendo de cada institución, de las circunstancias y contextos de cada Estado, la guía que escojan para trabajar y la utilidad que le confieran.

Por su parte, las Guías de aplicación, recogen tres de los principales aspectos abordados por el MP, a saber:

- *Intervención del Estado a través del ente rector garantizando la protección integral de NNA*
- *Coordinación y articulación*
- *Participación de NNA*

Estas guías se constituyen como el instrumento operativo por excelencia de este documento que permitirá con orientaciones concretas desarrollar y poner en práctica las estrategias planteadas en el MP en áreas clave ponderadas por los Estados.

El alcance de estos materiales es regional, por lo que su naturaleza será genérica en términos de poder abarcar la diversidad de condiciones, características y potencialidades específicas de las diferentes realidades de las Américas. Al tiempo que son de carácter práctico – con altos niveles de aplicabilidad– plantean rasgos indispensables y directivas que deben ser consideradas para determinadas acciones en el ámbito de la política pública, como son la revisión y confección de herramientas e instrumentos que promuevan los derechos de niños, niñas y adolescentes en estrategias de reducción y mitigación del riesgo de desastres. Entre sus objetivos, citamos lo planteado en la III Reunión del Grupo de Trabajo para la confección del Plan de Acción, en la que se destacaba que este Marco debería enfocarse en:

- *Aconsejar a los gobiernos en preparación y respuesta en casos de Emergencia*
- *Armonizar los esfuerzos de diferentes sectores*
- *Hacer frente a las necesidades y los derechos de los niños, niñas y adolescentes.*
- *Reconocer las contribuciones de los niños¹⁸*

En todo proceso de planificación es importante crear canales de participación ciudadana para el **diseño, ejecución, control y evaluación de la política** que se vaya a implementar, como es la de la protección de los derechos de la niñez y adolescencia en la gestión de riesgo de desastres, así como los instrumentos de seguimiento necesarios, para que tanto el Estado como la Sociedad puedan realizar análisis periódicos de los logros alcanzados.

Se hace necesario la consolidación de un **sistema de monitoreo y evaluación**, que contribuya a garantizar que las acciones y los recursos utilizados en la planificación para la intervención impacten positivamente y todos los NNA tengan acceso a la permanencia y la calidad de la atención en situaciones de crisis, emergencias y desastres.

¹⁸ Presentación de la Representante de Canadá Anne Francis, 26 y 27 de mayo de 2011, Bogotá, Colombia.

Es importante la creación de un **sistema de información**, para el monitoreo y evaluación de la situación de la niñez y adolescencia en situaciones de emergencias y desastres en los niveles municipales, departamentales-provinciales y nacional.

Indicadores

Al elaborar la Política o Estrategia en la promoción y protección de los derechos de la NNA en gestión de riesgo de desastres, los Entes Rectores deben definir los indicadores con el propósito de poder dar seguimiento y evaluar el grado de cumplimiento de lo establecido en la política y/o estrategia. Es necesario que se identifique un número reducido y selecto de indicadores que a modo de señalizadores o sintetizadores permitan verificar el avance en la aplicación de las orientaciones y prioridades de intervención contenidas en el documento elaborado. Se sugiere que estos Indicadores de definan tomando como base los programas, planes y acciones de desarrollo contenidas en el Plan de la institución y/o Plan Estratégico Nacional a largo plazo.

Roles y responsabilidades intersectoriales

La perspectiva de los derechos y el interés superior del niño como eje central de la política de protección de los derechos de la niñez y adolescencia en situaciones de emergencias y desastres, implica un cambio de paradigma, en el enfoque sobre la forma como se conciben los procesos sociales, los actores, sus roles y responsabilidades, en el momento de ejecutar la política.

En este nuevo paradigma, prevalece el interés general sobre el interés particular, se supera la visión individualista, para pasar a promover el mejoramiento de la calidad de vida de los NNA, familias y de las comunidades, como estrategia que permita alcanzar la equidad y la inclusión social.

Así mismo, el criterio asistencialista de la política social se modifica hacia el de garante de derechos, siendo la co-responsabilidad solidaria su principio fundamental. Desde esta perspectiva de lo social, se imponen las formas participativas como determinantes de las acciones del Estado, sustentadas en la transparencia, rendición de cuentas y el control social sobre la gestión de la política.

Corresponde a los Entes Rectores de la protección de los derechos de la niñez y adolescencia al nivel nacional, la movilización para la participación y compromiso de los diversos actores, niveles, sectores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, para la formulación de la *Política Nacional de la protección y derechos de la niñez y adolescencia en la gestión de riesgo de desastres*. Las posibilidades de hacerla realidad se encuentran estrechamente ligadas a la iniciativa y capacidad de las autoridades locales, para generar políticas y planes de acción (a nivel municipal, comunal, barrial, familiar) y para la toma de decisiones que permitan avanzar técnica y operativamente en el tema.

La niñez y adolescencia, son los sujetos de éste Marco de Política, su participación en la **formulación, monitoreo y evaluación** de la misma, es un derecho para su propio desarrollo, por lo que es crucial fortalecer sus capacidades para participar y expresar sus opiniones, desarrollar su autoestima, confianza y seguridad, conocimientos y aptitudes para la búsqueda de soluciones, toma de decisiones, resolución de conflictos, organización, liderazgo, y comunicación. La niñez y adolescencia forman parte activa en la conformación de su entorno familiar, escolar y comunitario, por lo que tienen derecho a contribuir con sus aportes, ideas y energías al desarrollo de sí mismos y de su entorno. A los adultos les corresponde respetar, fomentar, escuchar y tomar en cuenta las opiniones de los niños, niñas y adolescentes.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ***Allan Lavell** (2004). Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición. S/l
- ***CEPRENAC** (2007). La Gestión local del Riesgo – Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica, Guatemala.
- ***Consejo Directivo del IIN** durante su 79ª Reunión Ordinaria, celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2004 en México, D.F. -CD/RES. 06 (79-04).
- ***Comité Permanente Inter agencial - IASC** (2008). Mmujeres, niñas, niños y hombres – Igualdad de oportunidades para necesidades diferentes. EEUU.
- ***Convención sobre los derechos del Niño**
- ***Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres**. (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra, Suiza.
- ***Federación Internacional de Cruz Roja** (2012). El camino hacia la resiliencia. Tender puentes entre socorro y desarrollo para un futuro más sostenible. Documento de debate sobre resiliencia .Ginebra, Suiza.
- ***IIN OEA** (2012). Estudio de Caso de Ecuador, ciudad de Baños.
- ***IIN-OEA** (2010) “La participación de los niños, las niñas y adolescentes de las Américas. A 20 años de la Convención sobre los derechos del niño.” Montevideo, Uruguay.
- ***IIN OEA** (2011) Documento de Posicionamiento Político – Derechos de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgo de desastres.
- ***IIN OEA** (2011). III Reunión del Grupo de Trabajo Desastres Naturales. Bogotá.
- ***IIN OEA** (2012) Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. Montevideo, Octubre.
- ***Lizardo Narváez, Allan Lavell, Gustavo Pérez Ortega** (2009). La Gestión de Riesgo de Desastres. Un enfoque basado en procesos. Primera Edición. Lima, Perú.
- ***Naciones Unidas** (2007). Protección de las personas en casos de desastres. A/CN.4/590, Diciembre.
- ***Observación General n° 12**, Comité de los Derechos del Niño, Naciones Unidas, 51º período de sesiones 2009.

- ***Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas UN-OCHA.** (2010).“OCHA en mensaje: Principios humanitarios.
http://doc.unocha.org/site/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf
 (consulta realizada en julio de 2013).
- ***OEA.** MECANISMOS DE LA OEA PARA LA REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES”. (AG/RES. 1682 XXIX-O/99).
- ***OEA** (2001) Carta Democrática Interamericana, Septiembre.
- ***OPS/OMS** (2009) - La comunicación y la gestión de la información en la respuesta a emergencias y desastres – Guía para los equipos de respuesta. Panamá.
- ***OPS-OMS** (2010) Apoyo psicosocial en emergencias y desastres – Guía para equipos de respuesta, Panamá.
- ***Pedro Ferradas** (2005). Gestión Local del Riesgo con enfoque de derechos, Perú.
- ***PLAN -UNICEF** (2013).Construyendo bases fuertes Guía programática para la articulación del Desarrollo de Primera Infancia y la Reducción del Riesgo de Desastres. Febrero. s/ l.
- ***Presentación de la Representante de Canadá Anne Francis**, 26 y 27 de mayo de 2011, Bogotá, Colombia.
- ***Save the Children** (2005) Programación de los Derechos del Niño-Cómo aplicar un Enfoque de Derechos en la programación, Suecia.
- ***Save The Children** (2007) – Protección de la infancia en emergencias. Prioridades, principios y prácticas. Suecia.
- ***Save The Children** (2009). Impacto del Cambio Climático en la Infancia. Save The Children España.
- ***UNICEF** (2002). Un mundo apropiado para los niños y las niñas. EEUU. (párr. 32, apartado 1).
- ***UNICEF** (2007) “Derechos de la niñez en emergencias de desastres...COMPROMISO DE TODOS”
- ***UNICEF** (2007) “Protegiendo los derechos de la niñez en emergencias – la respuesta ante el fenómeno del Niño” Bolivia.
- ***UNICEF** (2007) “The participation of children and young people in emergencies: a guide for relief agencies” (“La participación de los niños y jóvenes en las emergencias: guía para los organismos de socorro”), Bangkok .
- ***UNICEF-RET** (2013) Acciones para la resiliencia de la niñez y la juventud. Guía para Gobiernos. Panamá.
- ***UNISDR** (2005) .Marco de Acción de Hyogo.

Enlaces electrónicos

<http://www.iin.oea.org/IIN2011/materiales-publicaciones.shtml>

<http://daccess-dds-nny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/175/16/PDF/G1117516.pdf?OpenElement>

<http://www.iin.oea.org/IIN2011/materiales-publicaciones.shtml>

<http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc19260/doc19260-contenido.pdf>

VII. APÉNDICES

A. Enfoques o principios orientadores

Los enfoques y principios orientadores, desde la cual se aborda el trabajo del IIN son mencionados en su Plan de Acción 2011-2015. Así mismo, hemos tomado como referencia los enfoques considerados por las agencias de ayuda humanitaria para la protección de la niñez en emergencias en adición a los mencionados en el capítulo 2.

Enfoque de Derechos

En las últimas décadas los Estados de la región han consolidado significativos avances en lo concerniente al respeto, protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Tanto en lo referido a la adecuación y/o instalación de normas marco (códigos) que integren el enfoque establecido en la CDN¹⁹ como en su instrumentación a través de la creación de planes, programas, estrategias, entre otros instrumentos. Debe convertirse en el eje articulador de todas las acciones dirigidas a la niñez y adolescencia, cualquiera sea el ámbito de la intervención.

Las niñas, niños y adolescentes gozan de una “supra protección” o protección complementaria de sus derechos que no es autónoma, sino fundada en la protección jurídica general. Todo instrumento debe partir del reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como actores o ciudadanos en igualdad de derechos y deberes, pero con medidas de protección o especial atención al ejercicio de esta ciudadanía. Es necesario ajustar las políticas de gestión de riesgo a esta coyuntura ya que en términos generales han avanzado mucho en los Estados y debe tomarse como punto de partida para profundizar.

En contextos de riesgo, emergencia, desastre y recuperación, debe mantenerse la promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Para ello, es necesario recordar que el conjunto de derechos están orientados hacia cuatro principios rectores (art. 2, 3, 6 y 12, 13 de la CDN), que son:

La no discriminación (artículo 2): todos los derechos se aplican a todos los NNA sin excepción. Es obligación del Estado proteger a los NNA de toda forma de discriminación y tomar acción positiva para promover sus derechos.

El interés superior de los NNA (artículo 3): todas las acciones que afecten a los NNA tomarán en cuenta su interés superior. El Estado deberá brindarles la atención necesaria cuando los padres, u otros que tengan esa responsabilidad, dejen de hacerlo.

El derecho a la supervivencia y el desarrollo (artículo 6): todos los NNA tienen el derecho inherente a la vida y el Estado tiene la obligación de **garantizar la supervivencia y el desarrollo de los NNA.**

¹⁹ Convención sobre los derechos del Niño

El derecho de expresar su opinión libremente (artículo 12): Los NNA tienen derecho a expresar sus opiniones libremente y a que sean tomadas en cuenta en todos los asuntos o procedimientos que les afecten.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) señala en su artículo 11, sobre situaciones de riesgo y emergencias humanitarias que:

*“Los Estados Partes adoptarán, en virtud de las responsabilidades que les corresponden con arreglo al derecho internacional, y en concreto el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, todas las medidas posibles para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales”.*²⁰

Enfoque Familiar y Comunitario²¹

Este enfoque está directamente relacionado con el principio de corresponsabilidad²² de la familia y la comunidad, además del Estado, en la garantía de derechos de la niñez y adolescencia, que debe hacerse realidad en todos los ámbitos y en todas las situaciones.

El enfoque familiar hace referencia a la familia o aquellos adultos responsables de los niños. Las acciones perderían efectividad si no se reconoce que el elemento clave en el desarrollo infantil es la familia y se trabaje con y desde su realidad. El sistema se orienta a entregar apoyo a la diversidad de familias en sus roles, ofreciéndole servicios y prestaciones pertinentes a su realidad específica, constitución o conformación.

Los enfoques basados en la comunidad o comunitario reconocen y promueven los mecanismos existentes en la comunidad para sobrellevar las distintas situaciones. Las comunidades identifican sus necesidades y participan señalando y ejecutando estrategias que consideran apropiadas a las circunstancias. La experiencia muestra que los enfoques basados en la comunidad son una forma efectiva de restaurar el bienestar de los NNA afectados por situaciones de crisis, emergencias y desastres ya que:

- Posibilitan empezar a restaurar el control de sus propias vidas ;
- Facilitan el desarrollo de los servicios comunitarios tales como la escuela, centros de preescolar, servicios de salud y actividades recreativas;
- Ayudan a restaurar o crear otras estructuras de apoyo dentro de la comunidad;
- Posibilitan a la gente a hacer frente a aspectos de sus vidas que les continúan generando estrés ²³.

Enfoque de Género

También es necesario incorporar el enfoque de género²⁴. Las niñas y las adolescentes sufren consecuencias particulares y se ven expuestas a riesgos que vivencian en situaciones de “normalidad” pero que en contextos de desastre pueden recrudecerse.

²⁰ Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. 2017. Informe Mundial sobre Desastres, Resumen, página 18. Ginebra.

²¹ Punto construido a partir del documento: IIN; mencionado en la referencia 9.

²² Principio mencionado en el Plan de Acción IIN 2011-2015.

²³ Fundación Bernard van Leer (2005), Espacio para la infancia, Boletín N°3, julio. Países Bajos.

²⁴ Sólo por mencionar alguno de los documentos que mandatan esta apreciación: “se debe integrar la perspectiva de género en todas las políticas de desastres sobre gestión de riesgo, planes y procesos de toma de decisión, incluyendo aquellos relacionados a la evaluación del riesgo, alerta temprana, manejo de la información, educación y capacitación”. (MAH 2005-2015).

Resulta indispensable enlazar el análisis de su situación en contextos de desastres y emergencias a la situación cotidiana de las mujeres y las niñas, en cuanto a los roles adjudicados por la sociedad²⁵.

El análisis de género permite comprender a quiénes afecta la crisis, qué necesitan esas personas y qué pueden hacer por sí mismas. Reflexionar acerca de las dimensiones de género de su labor ayudará a mejorar su trabajo, la forma en que se hace y el impacto que éste tiene. Simplemente se trata de elaborar programas eficaces.

Por lo anteriormente mencionado, es necesario establecer en el diseño de intervenciones tendientes a **proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes la distinción de acciones por sexo y por edad**, así como el levantamiento de información para realizar diagnósticos, evaluar o **tomar decisiones** debe también realizarse con estos parámetros.

Enfoque Integral u holístico

El proceso de desarrollo de los niños y niñas ocurre en un proceso interactivo, por lo que requieren de intervenciones integrales. Este concepto holístico del desarrollo humano ubica a los niños, niñas y adolescentes en el centro de la escena. Una estrategia de gestión integral, la entenderemos como: “conjunto de acciones’ pertinentes, suficientes y oportunas, ejercidas por la familia, la sociedad y el Estado para garantizar el pleno desarrollo, el bienestar y los derechos de los niños, las niñas y sus respectivas familias. Debido a la complejidad de la tarea de garantizar la vida y la supervivencia, la seguridad y la protección, el desarrollo y la educación, así como la participación y la ciudadanía, es indispensable la acción simultánea y concertada entre todos los sectores de atención del Estado. Se entiende el llamado a actuar a través de la articulación inter sectorial e interdisciplinar, como una gestión potente producto de la acción colectiva”²⁶.

Enfoque Humanitario

Los principios humanitarios constituyen la base fundamental para la acción humanitaria. Los principios humanitarios son fundamentales para establecer y mantener el acceso a poblaciones afectadas ya sea en el contexto de un desastre natural, un conflicto armado o de una emergencia compleja. Promover el cumplimiento de los principios humanitarios en la respuesta humanitaria es un elemento esencial para la coordinación humanitaria efectiva²⁷, particularmente cuando se trata de la atención de NNA, quienes luego de un desastre, representan la mayor parte de la población afectada, siendo necesaria una efectiva atención lo cual requerirá de **información desagregada sobre este grupo, a fin** de garantizar la implementación de medidas específicas que **satisfagan sus necesidades y resguarden la realización de sus derechos**.

²⁵ En este sentido, en el documento publicado por el IASC sobre “Mujeres, niñas, niños y hombres: igualdad de oportunidades para necesidades diferentes”, se desarrollan cuatro aspectos fundamentales respecto a “¿por qué importa el género en las situaciones de crisis?”

²⁶ IIN .Loreto Martínez y Loreto Ditze (2012) Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia. Octubre

²⁷ Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas UN-OCHA. (2010). “OCHA en mensaje: Principios humanitarios”. http://doc.unocha.org/site/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf (consulta realizada en julio de 2013).

Humanidad	Neutralidad	Imparcialidad	Independencia operativa
El sufrimiento humano debe ser atendido dondequiera que se encuentre. El objetivo de la acción humanitaria es proteger la vida y la salud y garantizar el respeto de los seres humano.	Los actores humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades y en las controversias de orden político, racial, religioso o Ideológico.	La acción humanitaria debe llevarse a cabo en función de la necesidad, dando prioridad a los casos más urgentes y sin hacer distinciones sobre la base de la nacionalidad, raza, sexo, creencias religiosas, clase u opinión política.	La acción humanitaria debe ser autónoma de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente humanitario pueda tener respecto a las zonas donde se estén ejecutando medidas humanitarias.

B. Áreas prioritarias de atención

Es importante mencionar, que para brindar una atención, abordaje, e intervención integral hacia los niños, niñas y adolescentes, debe ser revisada y tenidas en cuenta los enfoques o principios orientadores, a la hora de diseñar y planificar las estrategias en las intervenciones que se realicen.

La perspectiva de un Estado consciente y comprometido con los derechos humanos se pone en juego para el diseño de políticas y programas que reconozcan, protejan y promuevan los derechos de niños, niñas y adolescentes en situaciones ordinarias así como en contextos de riesgo, emergencias y desastre.

Este proceso implica fundamentalmente un salto cualitativo importante: trascender una perspectiva asistencialista y de atención frente a la urgencia, a un abordaje orientado al reconocimiento de su situación socio jurídico como sujetos pleno de derechos y los escenarios particulares de vulnerabilidad (tanto como reconocer sus capacidades) que - por sus características propias- son diferenciales y deben atenderse prioritariamente. La integralidad juega un rol importante para la consecución de los derechos establecidos en la CDN.

Diseñar las políticas públicas con énfasis en su integralidad significa también asumir la idea de que las políticas públicas están “desagregadas” en diversas acciones para su implementación y ejecución según los roles, responsabilidades y características propias del/las área/s que esté interviniendo en el asunto, pero, deben estar confeccionadas de manera tal, de lograr un abordaje unísono y complementario desde las diferentes “vías de entrada” y dimensiones del problema. De hecho, se torna ineludible concebir las políticas orientadas a proteger y promover los derechos de NNA desde una mirada holística sobre la niñez y la adolescencia y así bajo esta prerrogativa poder diseñar los instrumentos, herramientas necesarias; que puedan estar diversificadas y ubicadas en diferentes niveles y sectores pero bajo un paraguas y dirección común.

De esta manera, debemos reconocer en primer lugar, la relación entre la política de gestión del riesgo y la de protección a la niñez y adolescencia; y, en segundo lugar, que ambas constituyen una responsabilidad que recae en diversas áreas de aparato del Estado. Por esta razón, requiere que sus acciones, planes y programas sean ejecutadas bajo una visión integral que reconozca y abarque todos los instrumentos y recursos de gestión con los que cuenta. Ello demandará, a la hora de plantear y planificar acciones, hacer una revisión rigurosa de los marcos normativos, legales e institucionales existentes (con una valoración de los mismos) para poder partir de lo que ya existe y funciona, o, en caso contrario poder encauzar las acciones hacia aquellos lugares donde existen vacíos, analizar si funcionan deficientemente cuáles son, las causas, etc.

C. La Protección de niños, niñas y adolescentes y otros sectores

Educación y la protección de la niñez

Los niños y las niñas de todas las edades pueden tener acceso a oportunidades de aprendizaje seguras, flexibles y protectoras, de acuerdo a la Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencia de la INEE ²⁸.

Mínimos para la Educación²⁹:

- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a educación mediante clases, juegos, lectura y otras actividades de aprendizaje, incluso en emergencias. En el menor tiempo posible se deben establecer espacios provisionales de aprendizaje con una infraestructura mínima. No deberían pagar por la educación.
- Dondequiera que los niños y niñas aprendan deben estar seguros. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a aprender en un lugar donde se sientan cómodos y libres de peligro.
- La educación es para todos los niños y niñas: incluyendo la niñez con discapacidad, los niños y niñas de edades diferentes y de grupos étnicos distintos. La enseñanza y el aprendizaje deben ser adaptados a sus necesidades y promover su participación activa.
- Lo que los niños y niñas aprendan debe ayudarlos a hacer frente a la emergencia. Promover la reanudación de las actividades educativas de calidad en materia de alfabetización, enseñanza de materias elementales y aspectos relacionados con la preparación para la vida, como el VIH/SIDA, la prevención de la explotación y el abuso sexual, la solución de conflictos, educación sanitaria e higiene.
- Los maestros y maestras deben ser contratados de tal manera que todos tengan la misma oportunidad y debe haber suficientes maestros y maestras para todos los niños y niñas. Deben ser apoyados por las autoridades escolares, deben recibir su pago con regularidad y deben ser capacitados para entender las necesidades de los niños y niñas.
- La autoridad de educación debe coordinar las actividades de educación en una emergencia y trabajar con organizaciones locales, nacionales e internacionales. Las personas afectadas por la emergencia - incluyendo maestros y maestras, padres y madres y los propios niños y niñas – deben ser involucrados en el establecimiento y la gestión de la educación.

La Salud integral y la protección de la niñez

Los niños, niñas y adolescentes tienen acceso a los servicios de **salud**, que se entregan de forma protectora, considerando sus edades, sus etapas de desarrollo y sus necesidades.

En el ámbito de **la nutrición** la distribución de alimentos acordes a las edades y necesidades nutricionales y se debe garantizar que los componentes de prevención de riesgos estén integrados a las actividades de respuestas de nutrición.

²⁸ INEE: Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia. INNE siglas en inglés.

²⁹ UNICEF (2012) citado en Infancia y Gestión de riesgo en Chile. IIN – VISIÓN MUNDIAL – SENAME, Adolfo Soto.

Mínimos en Salud y Nutrición³⁰:

- *Las personas afectadas deben contar con acceso a servicios apropiados para la atención de lesiones. Se deben proveer de medicamentos básicos, botiquines de emergencia y, cuando sea necesario, sales de rehidratación oral y suplementos nutricionales*
- *Todos los niños y niñas entre los 6 meses y 15 años deben recibir la vacuna contra el sarampión. Además de las vacunas se deben asegurar la capacitación y recursos básicos para la vacunación (equipos de refrigeración y suplementos de vitamina A, cuando son necesarios.*
- *Difundir mensajes para la promoción de la lactancia materna y las prácticas de maternidad sin riesgos.*
- *Las madres gestantes, los lactantes, los enfermos crónicos – incluyendo personas con VIH/SIDA y personas con discapacidades específicas – deben recibir el apoyo nutricional adecuado según sus requerimientos.*
- *Las personas deben tener acceso a información y servicios diseñados para prevenir y tratar las enfermedades transmisibles que contribuyen más significativamente a la morbilidad y mortalidad excesiva, así como información y medios de salud reproductiva y prevención del VIH/SIDA.*

Agua, saneamiento e higiene

Los Entes Rectores de la protección de la niñez y adolescencia juegan un rol importante para garantizar que las intervenciones y las actividades enfocadas en la protección de la niñez contribuyan a que los niños y niñas se adueñen y mantengan prácticas apropiadas de agua saneamiento e higiene.

Mínimos en Agua, Saneamiento e Higiene³¹

- *Todas las personas afectadas deben tener acceso seguro y equitativo a una cantidad suficiente de agua para beber y cocinar, así como para su higiene personal y doméstica. De ser necesario, distribuir los insumos necesarios para mantener un mínimo de agua segura al interior de la vivienda (suficiente para beber y utilizar con los alimentos) así como los materiales de capacitación para el uso de estos insumos.*
- *Se debe proveer de instalaciones adecuadas, y en cantidad suficiente, para la disposición sanitaria de excretas y la higiene personal – separados para hombres y mujeres, niños y niñas). Éstos deben ser ubicados en un lugar accesible y seguro para todos, incluidos los niños y niñas y personas con discapacidad.*
- *En la medida de lo posible, las comunidades usuarias de los servicios de agua y saneamiento deben participar activamente en la operación y mantenimiento de estas instalaciones.*
- *Se debe proveer, a la población afectada, de materiales de comunicación en promoción de higiene, calidad de agua al interior de la vivienda y disposición segura de excretas, así como los medios e implementos necesarios para el desempeño efectivo de dichas actividades (jabón para el lavado de manos e higiene personal, recipientes de almacenamiento y medios de desinfección de agua, herramientas y materiales para el mantenimiento de las instalaciones de saneamiento).*
- *La información de las necesidades particulares de niños y niñas, mujeres, personas con discapacidad y con enfermedades crónicas (incluido el VIH/SIDA) deben ser incorporadas en el diseño e implementación de la infraestructura de distribución, acarreo y almacenamiento de agua, y disposición segura de excretas.*

³⁰ UNICEF (2012) citado en Infancia y Gestión de riesgo en Chile. IIN – VISIÓN MUNDIAL – SENAME, Adolfo Soto.

³¹ IIN – VISIÓN MUNDIAL – SENAME, Adolfo Soto, 2012. Infancia y Gestión de riesgo en Chile. Estudio de Caso.

Protección Especial

“Todas las personas involucradas en esfuerzos humanitarios deben actuar desde las primeras etapas de una emergencia para evitar la violencia sexual y brindar asistencia adecuada a los sobrevivientes / víctimas.”

Comité Permanente Inter-Agencial (2005) Guidelines for Gender-based Violence Interventions in Humanitarian Settings, Ginebra

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.

Inmediatamente después de un desastre, los niños pueden verse expuestos a ciertos riesgos en particular, por ejemplo la separación de sus padres, que puede volverlos vulnerables a la trata de personas y al secuestro, o a la agresión sexual. Es en la etapa de la emergencia, donde se puede incrementar la posibilidad de que los niños, niñas y adolescentes estén expuestos a la violencia de cualquier naturaleza.

El trabajo de protección a la Infancia pretende prevenir, responder y acabar con el maltrato, la desatención, la explotación y la violencia experimentada por niños y niñas sin importar las circunstancias. Se trata de un sector muy especializado pero que, por propia necesidad, trabaja en estrecha cooperación con otros sectores.³²

Mínimos para Protección de la niñez³³:

- Evaluar, en el menor plazo posible, la situación de los niños, niñas y mujeres. Vigilar, informar y comunicar sobre casos graves y sistemáticos de malos tratos, violencia y explotación.
- Establecer y apoyar el establecimiento de los sistemas de vigilancia, inclusive en casos graves de maltrato, violencia y explotación. Prevenir la separación de los niños y niñas de sus familias y/o cuidadores, y facilitar la identificación, inscripción y examen médico de los niños y niñas separados, en particular aquellos menores de 5 años y adolescentes mujeres.
- Garantizar la búsqueda de familiares con servicios adecuados de atención y protección. Debe hacerse un esfuerzo especial en identificar niños y niñas, especialmente huérfanos, niños trabajadores de la calle y aquellos con discapacidad.
- Prevenir en todas sus formas el abuso sexual y la explotación de los niños, niñas y mujeres: Vigilando, informando y reportando los casos de violencia sexual, donde quiera que los hubiera; y, proporcionando servicios de atención de salud y apoyo psico-social a las víctimas de violación.
- Apoyar el establecimiento de entornos seguros para los niños, niñas y mujeres e integrar el apoyo psico-social en la respuesta a educación y protección.

D. Participación infantil

A continuación presentamos una síntesis de diferentes conceptos, aspectos y factores que configuran la perspectiva de la participación como derecho y como principio.

³² Save the Children (2007) “Protección de la infancia en emergencias – Prioridades, principios y prácticas”, Suecia,

³³ UNICEF Infancia y Gestión de riesgo en Chile. IIN – VISIÓN MUNDIAL – SENAME, Adolfo Soto, 2012.

1. Es muy importante reconocer que la ‘participación’ como tal es la interpretación que se ha hecho sobre el conjunto de capacidades, habilidades y oportunidades que se les brinda a niños, niñas y adolescentes, garantizados a través de los artículos de la Convención (12, 13, 15 y 17); estas habilidades son: la capacidad de expresarse y ser oídos, recibir información, organizarse, y tomar parte de las decisiones que le afecten o interesen. A estas capacidades se les ha venido definiendo como las ‘componentes de la participación’.

SER INFORMADO: Es la acción mediante la cual los niños, niñas y adolescentes reciben información sobre los temas que les incumben, adaptada a sus capacidades y adecuada en cantidad y calidad.

EMITIR OPINIÓN: Es la posibilidad que tienen los niños, niñas y adolescentes de contar con un espacio que les permita exponer ideas y propuestas sobre temas que los involucran directamente o que les interesan dándoles la posibilidad de formarse una opinión propia a nivel individual y/o colectivo.

SER ESCUCHADO: Es el derecho que tienen las niñas, niños y adolescentes a que sus opiniones sobre distintos temas que les interesan o involucran directamente sean recibidas y respetadas por los adultos.

INCIDIR EN LAS DECISIONES: Es el derecho que tienen los niños, niñas y adolescentes a que sus opiniones sean tenidas en cuenta en las decisiones que se toman sobre los asuntos que los involucran directamente o que les interesan.

ORGANIZARSE: Es la potestad que tienen los niños, niñas y adolescentes de agruparse y asociarse de manera libre, sin que esta no esté en desmedro de los derechos de las otras personas.

2. Los análisis posteriores a la CDN interpretan que este conjunto de artículos que se definen como *‘la participación’* no deben verse o practicarse de forma aislada o abstracta, del mismo modo como los otros derechos o facultades de y para niños, niñas y adolescentes no se pueden ejercer sin que se incorporen las habilidades y oportunidades que la participación fundamenta. Las herramientas específicas que se diseñen o la inclusión de la participación de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgo de desastres deben comprometerse con un enfoque integral, capaz de ver (y atender) la articulación de la participación con los otros derechos de niñas, niños y adolescentes, que en circunstancias de riesgo y emergencias intensifican esta dimensión.

3. Siendo que este es un *Marco de Política* es importante tener en cuenta que la promoción e incorporación de la participación debe estar contemplada, señalada y formalizada en los marcos normativos sobre gestión del riesgo de desastres. De manera tal de poder habilitar y comprometer a quienes diseñen las estrategias, acciones y herramientas específicas a prever las dinámicas y sistemas que incluyan la participación de la niñez y la adolescencia como una condición central. No se podría luego estimular estas capacidades o incidir en oportunidades que la prevean si no se han definido y fundamentado en marcos normativos, expresado como directrices y previsto en la estructura institucional responsable, recursos y roles al respecto.

4. La promoción de la participación, como ya ha sido mencionado, debe ir acompañada de estrategias y procesos de formación, capacitación y gestión de información orientada a funcionarios públicos y autoridades responsables que les permita poder articular e implementar acciones desde un enfoque de proceso. Debe fomentarse aquellas gestiones y estrategias que fortalezcan la capacidad institucional para poder efectivamente garantizar la participación de niñas, niños y adolescentes que los involucre e

integre en los procesos de gestión de riesgo de desastres. Las mismas necesidades e intereses de socialización (potencial), juego e interacción de los niños, niñas y adolescentes entre sí, con los adultos y con su entorno, hacen que sea muy natural y fluida la participación de ellos y ellas, sin embargo los vacíos y limitantes para ello lo colocan las instituciones adultas.

5. Los cambios que prevé la CDN sobre la garantía de los derechos básicos (supervivencia y desarrollo) colocan a la participación como el elemento que va a propiciar el empoderamiento de niños, niñas y adolescentes para hacer valer su sentido de pertenencia, responsabilidad y actuación ciudadana. Generando, asimismo, concientización sobre las posibles amenazas y la sensibilización en torno a las medidas a tomar, actitudes y acciones posibles posterior a la ocurrencia de una emergencia o un desastre. Esto cambia también el paradigma en torno a los roles de operadores y funcionarios públicos y privados que tengan pensado establecer políticas vinculadas a estos derechos básicos o incluso frente a situación de vulneración, protección especial y emergencia. Precisamente las modalidades o ‘formas’ que tendrá la participación infantil y adolescente será la conclusión de la conjugación de estos cambios de perspectivas conceptuales y programáticas.

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 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 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.

IIN



