



Unidad 2

El Enfoque de Inclusión en la Gestión del Riesgo de Desastres

2

Módulo 1: Enfoque de Inclusión en la Gestión del Riesgo de Desastres



Iván Duque Márquez

Presidente de la República de Colombia

Eduardo José González Angulo

Director General Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Gerardo Jaramillo Montenegro

Subdirector General

Lina Dorado

Subdirectora para el Conocimiento del Riesgo

Guillermo Velandia

Subdirector para la Reducción del Riesgo

Fernando Carvajal Calderón

Secretario General

María Alejandra Payán Madriñán

Coordinadora de Talento Humano

Autores Unidad 2**Nestor Adrian Rincón Vega**

Jefe de Proyecto Gestión Inclusiva del Riesgo de Desastres
Humanity & Inclusion

Nini Johanna Marin

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Universidad de Manizales**Lina Andrea Zambrano Hernández**

Directora Observatorio Psicosocial para la Gestión del Riesgo de Desastres

Jaime Alberto Pineda Muñoz

Docente

William Oswaldo Gaviria Gutierrez

Docente

Accesibilidad Digital

Cesar Patiño A. fundacionsamuelpatino@gmail.com

©Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, agosto de 2021



Foto: Banco de imágenes Humanity & Inclusion

Este documento abarca las actividades de ayuda humanitaria realizadas con la asistencia financiera de la Unión Europea. Las opiniones en él no deben interpretarse de modo alguno como la opinión oficial de la Comisión Europea. La Comisión Europea no se hace responsable del uso que se pueda hacer de la información contenida en el documento.

Este módulo es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido es responsabilidad de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y de Humanity & Inclusion y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Este documento se realizó gracias al apoyo de Humanity & Inclusion.

©Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, agosto de 2021



Lina Andrea Zambrano Hernández

Docente Universitaria Universidad de Manizales

Directora Observatorio Psicosocial para la Gestión de Riesgo y Desastres

“Me he dado cuenta que siempre, por lo menos en la atención a la emergencia, siempre, siempre se ha tenido la capacidad de incluir al otro, entendiéndose ese otro como todos sí, no hay distinción alguna e intentan hacerlo con muy buena intención de salvaguardar sus vidas, que con las reflexiones que se han venido haciendo en las diferentes universidades, en las diferentes instituciones mundiales, pues nos dimos cuenta que no era solamente pensar en salvaguardar su vida, sino también pensar en sus modos de vida”.

Fragmento entrevista.

Tabla de Contenido

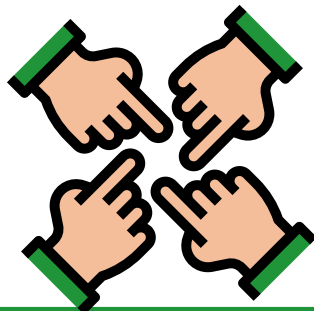
- 0. Introducción.....6
- 1. La Gestión del Riesgo de Desastres como política pública**
 - 1.1. La gestión del riesgo de desastres.....8
 - 1.2. El enfoque de gestión del riesgo de desastres por procesos.....9
 - 1.3. La vulnerabilidad como proceso de construcción social y factor del riesgo.....10
 - 1.4. Capacidad y desarrollo de capacidades 12
- 2. Enfoques de Derecho,Género e Inclusión**
 - 2. Enfoque de derechos, género e inclusión 14
 - 2.1. Derechos humanos 15
 - 2.2. Igualdad de género.....17
 - 2.3. Inclusión 18
 - 2.4. Principio de protección 21
- 3. Los enfoques de Derechos, género e Inclusión en el ciclo de la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres**
 - 3. Los Enfoques de Derechos, Género e Inclusión en el ciclo de la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres 24
 - 3.1. Concepto y ciclo de política pública 25
 - 3.2. La integración de los enfoques de derechos,género e inclusión en la política de gestión del riesgo de desastres 27
 - Preguntas 28
- 4. Convenciones y Marcos Internacionales en Reducción del Riesgo de Desastres**
 - 4. Convenciones y marcos internacionales en reducción del riesgo de desastres 31
- 5. ¿Por qué hacer que la Gestión de Riesgo de Desastres sea más inclusiva?**
 - 5. ¿Por qué hacer que la Gestión de Riesgo y Desastres sea más inclusiva? 34
 - 5.1. Desastres y los grupos más expuestos a los riesgos.....35
 - 5.2. Vulnerabilidad diferencial 36
 - 5.3. Edad, género, discapacidad y desastres: algunas estadísticas.....37
- 6. Exclusión, segregación, integración, inclusión**
 - 6.1. Exclusión social.....42
 - 6.2. Segregación Social.....43
 - 6.3. Integración social.....44
 - 6.4. Inclusión social 45
 - 6.5. Enfoques o dimensiones de inclusión 46
- Bibliografía.....47

0. Introducción

Tejer desde lo común deviene en el encuentro con el otro, la otra, los otros. Ese encuentro está marcado por la incertidumbre dado que disponer cuerpo y alma para quien en un principio es ajeno a nuestra cotidianidad, precisa de un desconocimiento inicial. Ahora bien, el tejido común, los hilos que podemos ir configurando marcan una apuesta de creación de nuevas relaciones territoriales. Por tal razón, la presente unidad nos convoca a reflexionar sobre la interacción indispensable entre la gestión del riesgo de desastres y las múltiples diversidades existenciales.

Tejer desde lo común para la gestión del riesgo de desastres implica el conocimiento de los derechos, la juntanza de manos creativas con igualdad de género e inclusión de todas las voces que desde sus historias aportan a la construcción de nuestros territorios.

Tejer desde lo común para la gestión del riesgo de desastres abraza multiplicidad de urdimbres donde otros y otras vienen tejiendo, esto lo vemos materializado en políticas públicas y convenciones internacionales que llaman a la construcción conjunta.



1. La Gestión del Riesgo de Desastres como política pública

1.1. La gestión del riesgo de desastres

A partir del enfoque de reducción del riesgo de desastres entendida como un “marco conceptual de elementos que tienen la función de minimizar vulnerabilidades y el riesgo de desastres en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible”, la gestión del riesgo de desastres es “el proceso sistemático de decisiones y medidas administrativas, económicas, organizacionales y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes” (Naciones Unidas, 2004).

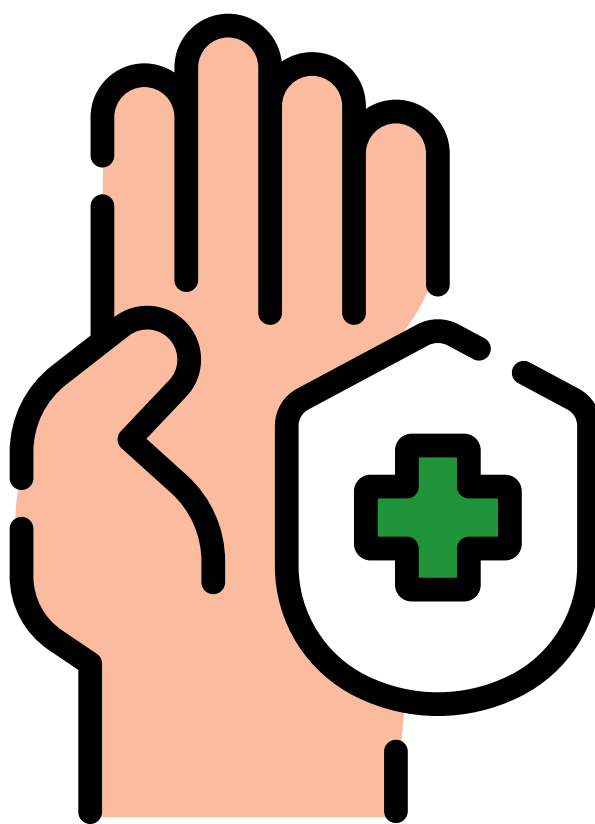
Subrayamos que la gestión del riesgo de desastres implica la adopción de políticas y estrategias que incluyen instrumentos de política y de gestión de las instituciones del estado como planes, programas o proyectos de reducción del riesgo que, ante la ocurrencia de desastres nacionales en los países con las graves consecuencias sociales y económicas, y los debates y acuerdos en convenciones internacionales desde la 1ra. Conferencia Mundial de Reducción del Riesgo de Desastres en Yokohama en 1994 hasta la tercera Conferencia Mundial en Sendai el 2015, han instalado la agenda de políticas nacionales de reducción del riesgo.



1.2. El enfoque de gestión del riesgo de desastres por procesos

La gestión del riesgo de desastres es un proceso sistemático de decisiones, adopción de políticas, aplicación de instrumentos y de medidas a fin de reducir los riesgos y manejar los desastres, e interviene sobre el proceso riesgo-desastre, considerando acciones específicas frente a cada hito. Estas acciones se agrupan en seis procesos clave o procesos constitutivos esenciales de la gestión del riesgo de desastres:

- Generar conocimiento sobre el riesgo de desastres en sus diferentes ámbitos:
 - Prevenir el riesgo futuro
 - Reducir el riesgo existente
 - Preparar la respuesta
 - Responder y rehabilitar
 - Recuperar y reconstruir
- (CAPRADE, 2009; CAN, 2017).



1.3. La vulnerabilidad como proceso de construcción social y factor del riesgo

El riesgo de desastres es el resultado de la interacción entre las amenazas, las condiciones de vulnerabilidad, la capacidad y la exposición. Las vulnerabilidades, como factor del riesgo, son condiciones que aumentan la susceptibilidad de una persona, comunidad, de la sociedad, así como los bienes de vida, al impacto negativo de las amenazas (Naciones Unidas, 2016).

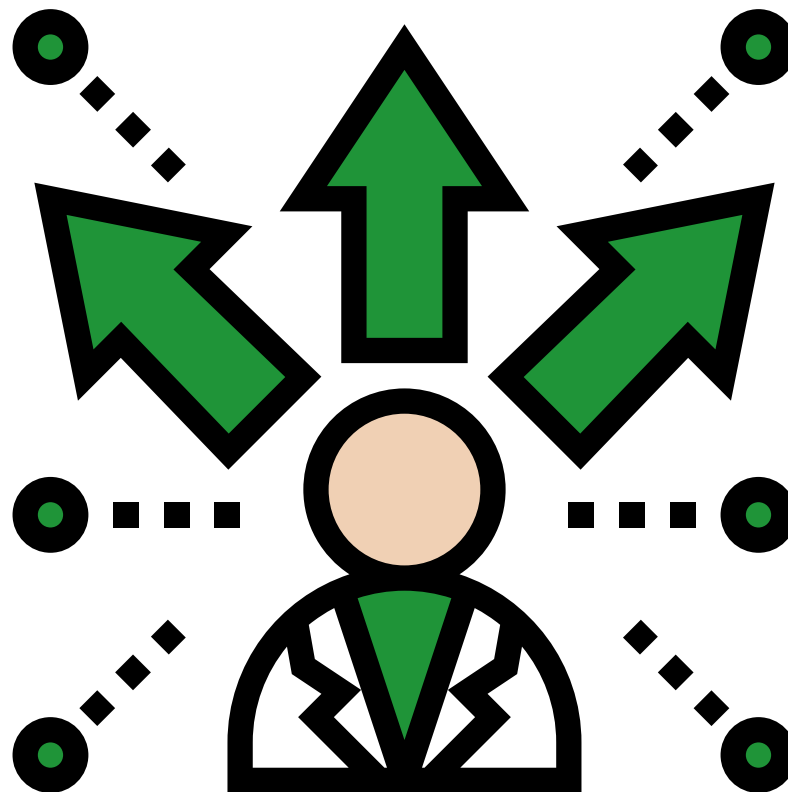
Las condiciones de vulnerabilidad es una construcción social (CAPRADE, 2009); en una sociedad, en una comunidad, no todas las personas tienen las mismas características ni condiciones de vida. Hay diversidad de personas, por ciclo de vida, género, discapacidad, etnia, nacionalidad, entre otros. Así mismo, hay diversidad de capacidades, acceso a oportunidades, acceso a servicios, a espacios de decisión y de poder; así como hay diversos roles y relaciones sociales, y roles de género.

Nota 1:

Los grados de vulnerabilidad de las personas no son similares ante las amenazas; es decir, la construcción social de la vulnerabilidad delimita la construcción de las condiciones de vulnerabilidad de la diversidad de personas, niños, niñas, mujeres, hombres, personas con discapacidad, personas de pueblos indígenas, personas migrantes y refugiadas en forma diferente.

En las evaluaciones de los avances y retos de la Gestión de Riesgos de Desastres realizadas por Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2015) y agencias humanitarias (Sigla: IASC, 2011) se plantea la necesidad de que la Gestión de Riesgos de Desastres cumpla con los principios de los derechos humanos.

La gestión del riesgo, desde la perspectiva de los derechos, género e inclusión, plantea la necesidad de analizar las condiciones y factores, reduciendo las vulnerabilidades diferenciadas de las diversas personas y grupos sociales, mejorando sus capacidades, y asegurando oportunidades para alcanzar su resiliencia, condiciones seguras y dignas de vida (UNDP, UNISDIR, 2013; UNICEF, RET, 2013).



1.4. Capacidad y desarrollo de capacidades

En tanto el riesgo de desastres tiene interacción con las capacidades, podemos entender a la capacidad como el conjunto de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles de las personas, organizaciones, comunidades o la sociedad, y que pueden utilizarse para gestionar y reducir los riesgos de desastres y reforzar la resiliencia.

De otro lado, se entiende el desarrollo de capacidades como el proceso por el cual las personas, las organizaciones, las instituciones y la sociedad estimulan y desarrollan sistemáticamente sus capacidades a lo largo del tiempo para alcanzar objetivos sociales y económicos. El desarrollo de capacidades, como proceso orientado a cumplir objetivos, requiere un esfuerzo sostenido para el desarrollo de las instituciones, de la concienciación política, de los recursos económicos, de los sistemas tecnológicos y un entorno propicio en conjunto. (Naciones Unidas, 2016).

El desarrollo de capacidades abarca un conjunto de medios, tales como capacitación, entrenamiento, educación, formación; de la creación o fortalecimiento de grupos sociales, liderazgos, organizaciones, instituciones; y la promoción y acceso a derechos y libertades individuales.



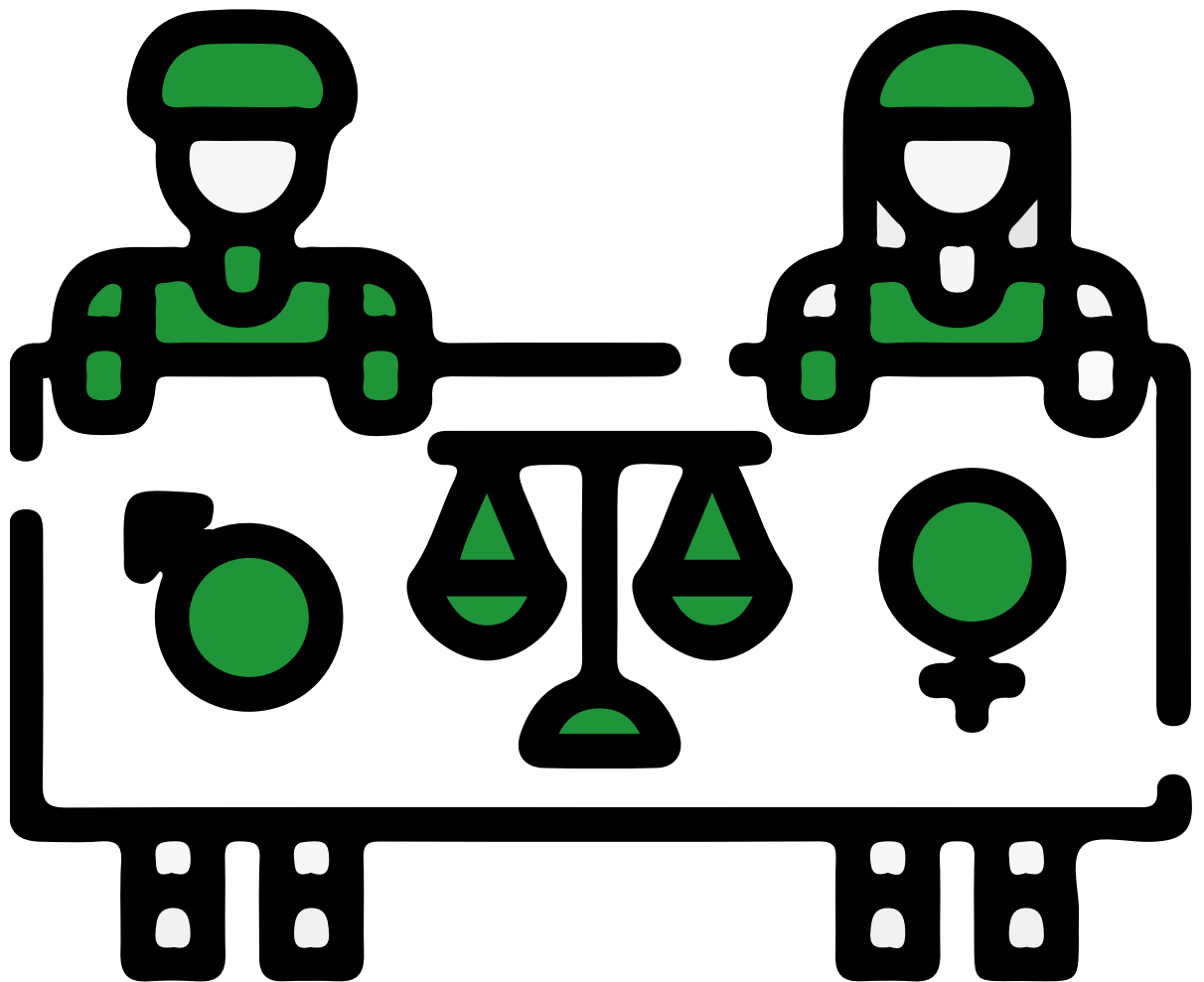
Pensamiento

En una perspectiva de camino y cambio hacia el desarrollo humano sostenible, el desarrollo de capacidades se refiere a las transformaciones que empoderan a las personas, las organizaciones, las instituciones y las sociedades. Y estas transformaciones o cambios son generados, guiados y sostenidos por las personas, organizaciones, instituciones o sociedades involucradas. (PNUD, 2009).

2. Enfoques de Derecho, Género e Inclusión

2. Enfoque de derechos, género e inclusión

En esta sección se desarrollan los enfoques de derechos, género e inclusión, para luego pasar a los conceptos de su integración en la gestión del riesgo de desastres como política pública.



2.1. Derechos humanos

El enfoque basado en los derechos humanos desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.

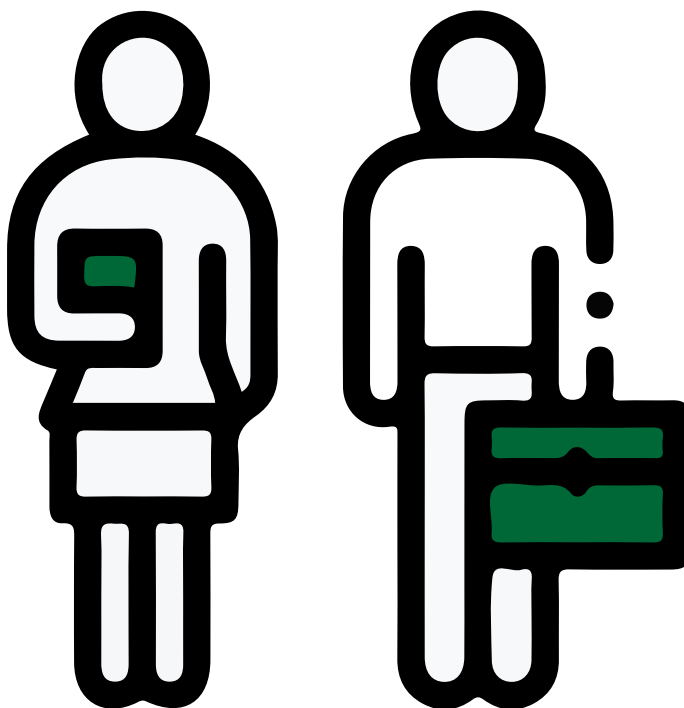
Nota 2:

En un enfoque de derechos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar” (ACNUDH, 2006).

2.2. Igualdad de género

El enfoque de género se refiere a observar, analizar y realizar transformaciones de las desigualdades e inequidades en la condición de género, la construcción y determinación de los roles y posición de hombres y mujeres en la sociedad. El enfoque de igualdad de género permite apreciar y valorar a la sociedad desde una perspectiva de justicia y equidad. Con la identificación de las desigualdades y las brechas de género se dan las bases para diseñar, implementar, evaluar políticas e intervenciones públicas, valorar buenas prácticas y obtener aprendizajes.

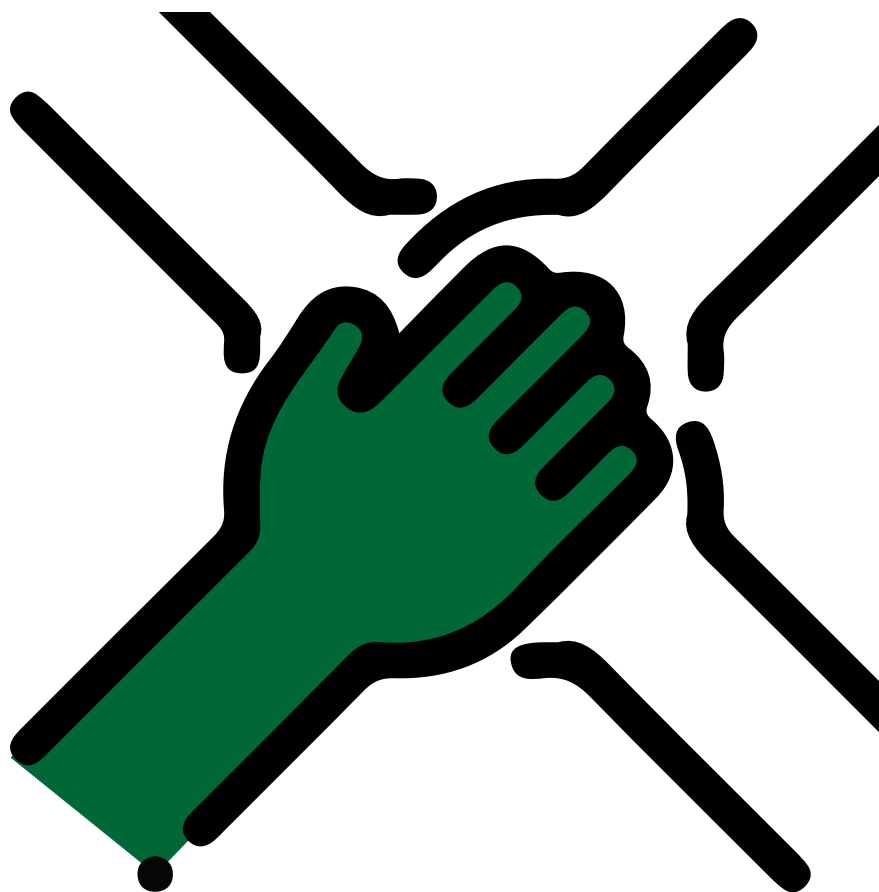
La incorporación de una perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones para las mujeres y los hombres de cualquier acción planificada, incluida la legislación, las políticas o los programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para hacer que las preocupaciones y experiencias de mujeres y hombres sean una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales para que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y la desigualdad no se perpetúe. El objetivo final es lograr la igualdad de género¹ (ECOSOC, 1997).



1. Consejo Social Económico Naciones Unidas (1997): reporte del Consejo. 18 julio 1997. <https://www.refworld.org/docid/4652c9fc2.html>

2.3. Inclusión

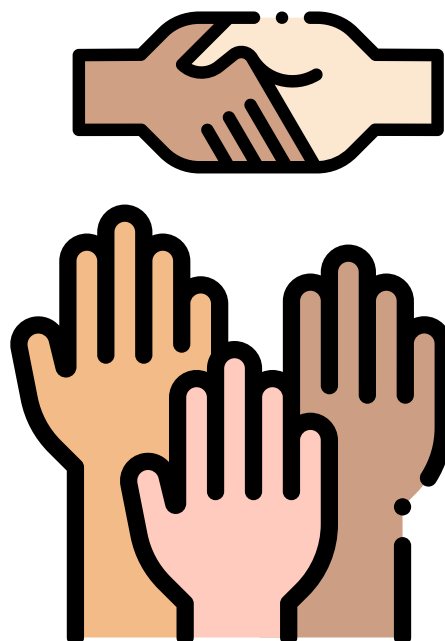
El enfoque de inclusión se refiere al proceso mediante el cual los grupos previamente excluidos logran adquirir ciudadanía o membresía plena en la comunidad social. El enfoque de inclusión en las políticas de desarrollo se enriquece en su vínculo con la igualdad y no discriminación. Así la inclusión es la adopción de medidas afirmativas para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población que están discriminados. Estas medidas deberían ser realizados como medidas especiales de equiparación, con un trato diferenciado cuando, por las circunstancias que afectan a un grupo en desventaja, la igualdad de trato supone coartar o empeorar el acceso a un servicio o un bien, o el ejercicio de un derecho¹(Mascaro S, Carvajal F, 2015).



1. Tomado de Mascaro S. Carvajal F (2015): Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión. Revista de la CEPAL 116, agosto 2015.

En la revisión de los principios que guían la Política de Gestión de Riesgos de Desastres de Colombia (Ley 1523), se identifica el reconocimiento de los enfoques de derechos humanos. Así, en el artículo 3 referidos a los Principios generales que orientan la gestión del riesgo, podemos citar a los siguientes:

1. Principio de igualdad: “Todas las personas naturales tendrán la misma ayuda y el mismo trato al momento de atenderseles con ayuda humanitaria, en las situaciones de desastre y peligro que desarrolla esta ley”.
2. Principio participativo: “Es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar promover la organización y participación de comunidades asociaciones comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad”.
3. Principio diversidad cultural: “reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y al máximo los recursos culturales de la misma”.



El principio de igualdad y no discriminación, señalados el artículo 3 de la ley 1523, es uno de los pilares de cualquier sistema democrático y una de las bases fundamentales para la protección de derechos humanos.

En los principios orientadores de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres (Ley 1523) se considera, a su vez, el principio de protección y el principio participativo, ambos se constituyen en la base de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres bajo el enfoque de derechos humanos.

En ese sentido, y como política pública con enfoque de derechos humanos (CIDH, 2018), su implementación, por parte del Estado, advierte las siguientes implicancias:

1. Reconocimiento de los derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin discriminación;
2. Diseño de mecanismos y herramientas, bajo un enfoque diferenciado, para atender las condiciones particulares o diferentes de las personas, grupos o poblaciones, a fin de garantizar la protección y la igualdad.
3. A fin de asegurar el principio de igualdad, en el diseño de políticas públicas, se reconoce la necesidad de la activa participación de las personas, grupos y poblaciones en situación de discriminación histórica.

Nota 3:

El principio de igualdad plantea la obligación de los Estados, de ser garantes de los derechos humanos, de brindar protección especial y prioritaria a los grupos que, por diversas circunstancias, se encuentran en situación de discriminación histórica. Esto implica el reconocimiento e identificación de los problemas de discriminación, pero además en visibilizarlas al momento del diseño, la implementación y la evaluación, que traduzca la adopción de medidas afirmativas y la adopción de enfoques diferenciados en la política (CIDH, 2018).

2.4. Principio de protección

La noción de protección ha sido ampliamente usada, y tiene varias definiciones. El artículo 61 del Protocolo Adicional I al Convenio de Ginebra de 1949, define la protección civil como el cumplimiento de las tareas humanitarias destinadas a proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes, así como ayudarlas a recuperarse de sus efectos inmediatos, y a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia (Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra, 1977).

El artículo 3 de la Ley 1523, referido a principios generales que orientan la política de gestión del riesgo de desastres, define el siguiente principio de protección: “Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados”.

En las siguientes definiciones sobre la protección, además de realizar acciones y tareas contra peligros asegurando la supervivencia, se entiende que la protección considera acciones conforme a principios de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional de las personas refugiadas.



La Comisión Europea define la protección como “aquellas actividades orientadas a hacer frente a la violencia, coacción, privación deliberada y abuso a personas, grupos y comunidades en el contexto de las crisis humanitarias, de conformidad con los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia dentro del marco del derecho internacional y, en particular, del Derecho Internacional de Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el derecho de los refugiados” (Comisión Europea, 2017).

El Comité Permanente entre Organismos (IASC en sus siglas en inglés) define protección como “todas las actividades tendientes a conseguir el pleno respeto de los derechos de las personas de conformidad con la letra y el espíritu de la normativa pertinente (derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional de las personas refugiadas)” (IASC, 2015). La noción de protección, además de la asistencia humanitaria, se vincula a la seguridad, la dignidad y los derechos de las personas y poblaciones afectadas por desastres, crisis o conflictos.

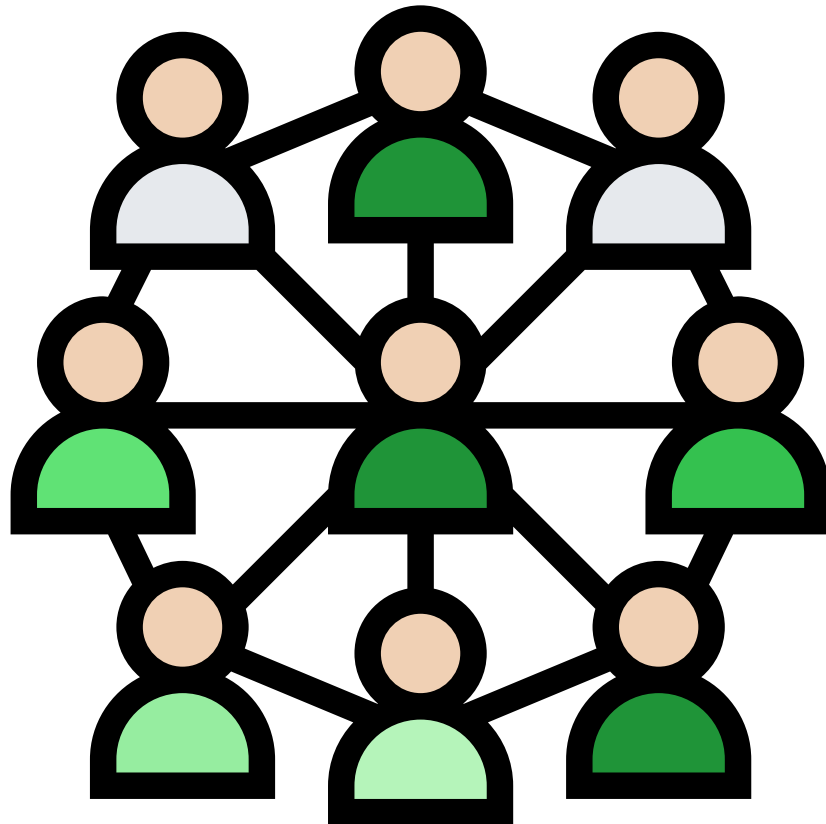
El proyecto Esfera (Asociación Esfera, 2018) en el capítulo de Principios de Protección, enuncia los cuatro Principios de Protección que deben aplicar todos los actores humanitarios en toda la acción humanitaria:

1. Mejorar la seguridad, la dignidad y los derechos de las personas, y evitar exponerlas a daños
2. Velar por que las personas tengan acceso a la asistencia de acuerdo con sus necesidades y sin discriminación
3. Ayudar a las personas a recuperarse de los efectos físicos y psicológicos de la violencia real o la amenaza de violencia, la coerción o la privación deliberada
4. Ayudar a las personas a reivindicar sus derechos.

3. Los enfoques de Derechos, género e Inclusión en el ciclo de la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres

3. Los Enfoques de Derechos, Género e Inclusión en el ciclo de la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres

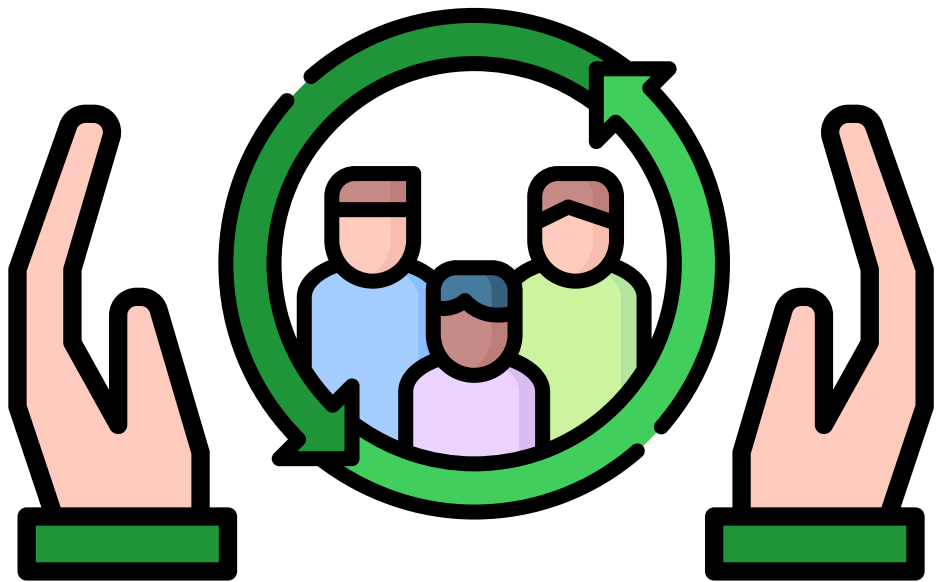
En esta sección desarrollaremos las nociones para comprender la forma como estos enfoques se incorporan, integran o transversalizan en la práctica en el conjunto de acciones que configuran la política de gestión del riesgo de desastres.



3.1. Concepto y ciclo de política pública

En primer lugar, aclaremos qué es y cuál es el ciclo de una política pública. Reconociendo la complejidad y diversidad de los procesos de políticas públicas, se puede considerar la política pública como un plan para alcanzar un objetivo con resultados de interés público.

Ante el reconocimiento de una problemática y su instalación en la agenda pública, se concibe la política que se establece un ciclo de acciones en un proceso político. Este ciclo de acciones configura el ciclo de la política pública. La que se sostiene y condiciona en un grupo clave de impulsores: arreglos institucionales, financiamiento y recursos, competencia y conocimiento en la gestión y las técnicas de las políticas (Banco Mundial, 2010).



En el ciclo de la política pública pueden identificarse dos grandes fases: Identificación e Implementación¹:

1. En la fase de identificación, reconocido el problema e instalado en la agenda pública, se realiza un diagnóstico y análisis del problema, se diseña la política, sus objetivos e instrumentos de política.
2. En la fase de implementación se realizan un conjunto de acciones y arreglos para implementar una política. Los planes y programas se implementan mayormente en las instancias del gobierno como responsables públicos. En esta fase la implementación de planes, programas y la evaluación son ex post al diseño de la política (CIDH, 2018; Banco Mundial, 2010).

Ciclo de la política pública:

3. Ocurrencia y constatación de problema de interés
4. Definición e instalación en la agenda pública
5. Diagnóstico y análisis del problema
6. Diseño de la política, objetivos e instrumentos para resolver el problema
7. Decisión política: objetivos, arreglos institucionales, financieros, formulación de planes y programas
8. Implementación, ejecución, monitoreo
9. Evaluación, decisiones de medidas correctivas

Fuente: Tomado de Ciclo de Políticas Públicas, CIDH, 2018

1. Adaptado de Banco Mundial, 2010: La formulación de políticas públicas en la OCDE: ideas para América Latina. En este documento las dos fases se denominan: Identificación de política y Administración de Programas.

3.2. La integración de los enfoques de derechos, género e inclusión en la política de gestión del riesgo de desastres

Habiendo desarrollado los enfoques de derechos, género e inclusión, así como la noción y el ciclo de la política pública, siendo la política de gestión del riesgo de desastres una política pública, pasemos a desarrollar los elementos que analizan la integración de los enfoques de derechos, género e inclusión en la política.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) plantea que los elementos que atienden el enfoque de derechos humanos se hacen presentes en las fases del ciclo de la política pública:

1. En la construcción de agenda y la identificación del problema;
2. En el diseño o formulación
3. En la implementación y ejecución
4. En el monitoreo y evaluación. (CIDH, 2018).



Reconociendo la importancia de maximizar la obtención de resultados e impactos, siendo la evaluación un medio indispensable para fortalecer la rendición de cuentas y el aprendizaje, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG, 2011) plantea criterios de evaluación de las dimensiones de derechos humanos e igualdad de género de una intervención (política, plan, programa, proyecto). De estos criterios, podemos plantear los siguientes:



Preguntas

- Pertinencia: ¿en qué medida los objetivos de una intervención son consistentes con las necesidades y problemas de las partes interesadas, en particular de las poblaciones vulnerables?;
- Eficacia: ¿en qué medida se alcanzaron los objetivos de la intervención?;
- Eficiencia: ¿en qué medida los recursos económicos/ insumos se convierten en resultados?:
- Impacto: ¿qué efectos a largo plazo, se produjeron por la intervención?



Con ello, se plantean los criterios y elementos para analizar la integración de los enfoques de derechos, igualdad de género e inclusión en la política de gestión de riesgos de desastres, que se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro 1: Elementos para integrar enfoque de derechos humanos, igualdad de género e inclusión en la gestión de riesgo y desastres:

Criterio	Elemento
Principios y enfoques en la política y plan de GRD	• Principios y enfoque en la política nacional • Convenciones y marco internacionales DDHH, de la infancia, mujer, persona con discapacidad, personas adultas mayores vinculados a la política nacional
Diagnóstico y análisis del problema que sustenta el Plan de GRD	Diagnóstico con datos desagregados por edad, género, discapacidad, etnia, desplazados y otras condiciones y análisis de riesgos con identificación de vulnerabilidades diferenciadas
Diseño de objetivos, arreglos institucionales del Plan de GRD	• Objetivos con metas e indicadores para la protección de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad • Estructura responsable • Componentes y/o acciones para la inclusión, protección e igualdad de género
Estrategias para integrar o aplicar la inclusión y protección en la GRD	• Información y análisis de vulnerabilidades diferenciadas, brechas y barreras • Desarrollo de capacidades y formación del personal en los enfoques de género, inclusión, protección, con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres • Participación y consulta con sectores e instituciones gubernamentales (garantes de derechos o encargadas de la promoción de igualdad) y de la sociedad civil (titulares de derechos). • Desarrollo y aplicación de instrumentos • Política, códigos o protocolos de protección y salvaguarda de la infancia, mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, migrantes o desplazados.
Inversión y Presupuesto específicos en la gestión de riesgos de desastres	Mecanismos de financiamiento y presupuesto específico para la integración de género, inclusión y protección en la GRD

4. Convenciones y Marcos Internacionales en Reducción del Riesgo de Desastres

4. Convenciones y marcos internacionales en reducción del riesgo de desastres

Con el reconocimiento de que los desastres son construcciones sociales que afectan la vida de las personas, sociedades, el bienestar y desarrollo de los países, en el plano internacional se realizó la Primera Conferencia Mundial de Reducción del Riesgo de Desastres en Yokohama en 1994, en donde se consideró, entre otros aspectos, la importancia de la prevención y preparación, además de la atención de las emergencias. Así mismo, se reconoció que la prevención y la preparación deben ser aspectos integrales de las políticas y planes de desarrollo en todos los niveles.

La Segunda Conferencia Mundial que establece el Marco de Acción de Hyogo (MAH) realizado el 2005, poco después del terremoto tsunami del noreste de Asia, puso en marcha el Programa Internacional de Alerta Temprana. El Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 plantea los procesos y medidas que se requieren realizar para la reducción de las pérdidas por desastres, con el concurso de los diferentes actores, sectores y los diferentes planos o niveles (internacional, regional, nacional y local). Las cinco prioridades del MAH fueron:

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 desastres 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
5. Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de lograr una respuesta eficaz

En el periodo de vigencia del MAH se dieron importantes avances en el establecimiento de marcos legales y políticos a nivel de los países. La Tercera Conferencia Mundial, realizada el 2015, establece el Marco de Sendai 2015-2030 cuyo principal objetivo es “Prevenir nuevos riesgos y reducir los existentes a través de la implementación de medidas económicas, estructurales, legales, sociales, de salud, cultura, educación, medio ambiente, tecnológicas, políticas e institucionales integradas e incluyentes que prevengan y reduzcan la exposición a amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, incrementen la preparación para la respuesta y recuperación reforzando la resiliencia.”

El Marco de Sendai propone siete metas dirigidas a reducir el número de personas fallecidas y afectadas por desastres, así como pérdidas económicas y daños; aumentar el número de países con estrategias de reducción del riesgo; mejorar los mecanismos de cooperación internacional; y, fortalecer los sistemas de alerta temprana.

Y a fin de alcanzar las metas se definieron cuatro prioridades:

Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres

Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo

Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia

Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción



Foto: Banco de imágenes Humanity & Inclusion

5. ¿Por qué hacer que la Gestión de Riesgo de Desastres sea más inclusiva?

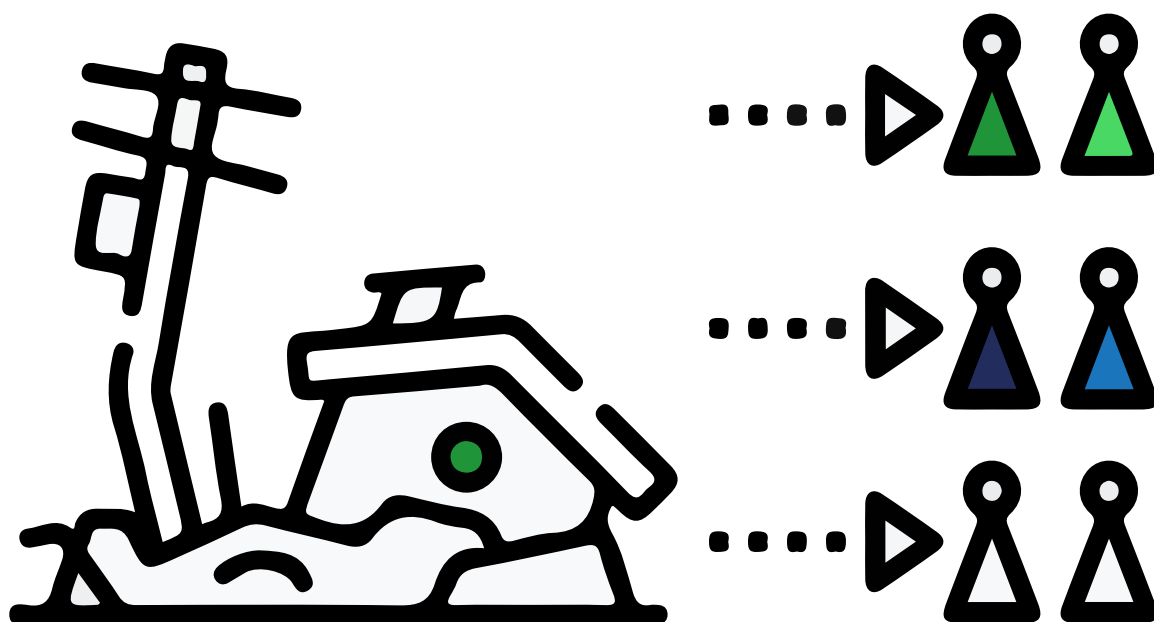
5. ¿Por qué hacer que la Gestión de Riesgo y Desastres sea más inclusiva?

Los desastres tienen un mayor impacto en los grupos sociales más expuestos a los riesgos, en los que están las personas con discapacidad, grupos étnicos, adultos mayores, mujeres, niños y niñas. Por otro lado, las prácticas de Gestión de Riesgos y Desastres se consideran que no son lo suficientemente inclusivas para garantizar que los grupos en riesgo estén plenamente concernidos por estas prácticas y menos expuestos a los desastres potenciales.



5.1. Desastres y los grupos más expuestos a los riesgos

Los desastres causan daños, pérdidas y perturbaciones. Son producto de la interacción entre las amenazas, las vulnerabilidades y las capacidades. Por lo tanto, la vulnerabilidad es un concepto clave en la Gestión de Riesgos de Desastres, que supera la exposición a una amenaza e incluye factores físicos, sociales, económicos y ambientales. En el mundo, algunos países se ven mucho más impactados por los desastres, y lo mismo ocurre a nivel regional y comunitario. De hecho, frente a la misma amenaza, algunos individuos van a sufrir mayores pérdidas, lesiones, etc.



5.2. Vulnerabilidad diferencial

El concepto de vulnerabilidad diferencial significa que poblaciones diversas están expuestas de diferente manera los factores de riesgo y de vulnerabilidad. Las fuentes de vulnerabilidad son múltiples y muy diversas; pueden incluir características como el estatus socioeconómico, el género, la edad, la condición física y mental, la discapacidad, el origen étnico, la religión, etc.

Entre las distintas causas de vulnerabilidad, se pueden nombrar 9 factores que favorecen las desigualdades provocadas por percepciones y creencias específicas como son: las aptitudes (grado de capacidad o de incapacidad), la edad, el género, la orientación sexual, el estatus socioeconómico, la situación geográfica, el origen étnico, la religión y las opiniones políticas. Estos factores interactúan y contribuyen a la aparición de discriminaciones y de exclusiones sociales.



Foto: Banco de imágenes Humanity & Inclusion

5.3. Edad, género, discapacidad y desastres: algunas estadísticas

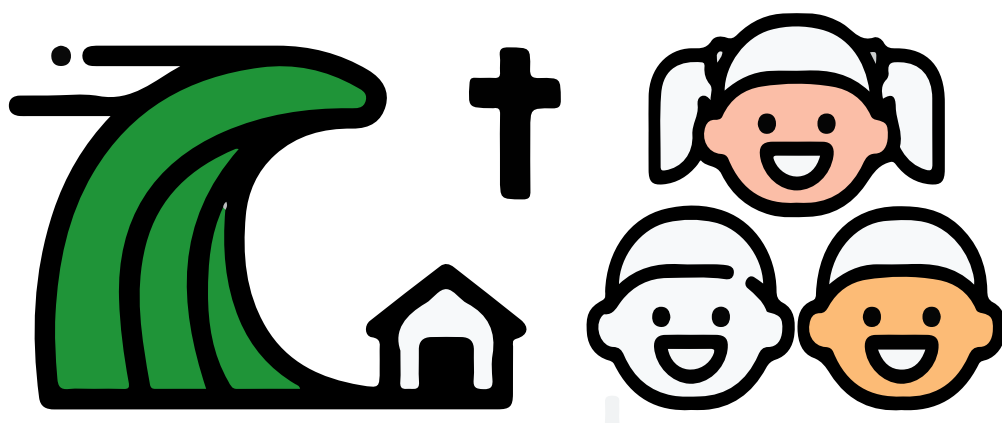
Los niños, los jóvenes y las personas mayores se ven muy afectados¹:

-Inundaciones de 1993 en Nepal: las niñas con edad de estar en el preescolar tenían 5 veces más riesgo de morir que los hombres adultos.

-En 2011 durante el terremoto en Japón: los mayores de 65 años representaron más del 56% de los fallecimientos inmediatos, y el 89% de los fallecimientos tras el desastre.

-Después del tsunami en Sri Lanka: la mortalidad de los niños que vivían en los campamentos de evacuación fue de 3 a 4 veces superior a la de los jóvenes adultos; la mortalidad de los niños menores de 5 años fue 2 veces superior a la de los mayores de 50 años; la mortalidad de las mujeres (de todas las edades) fue dos veces superior a la de los hombres.

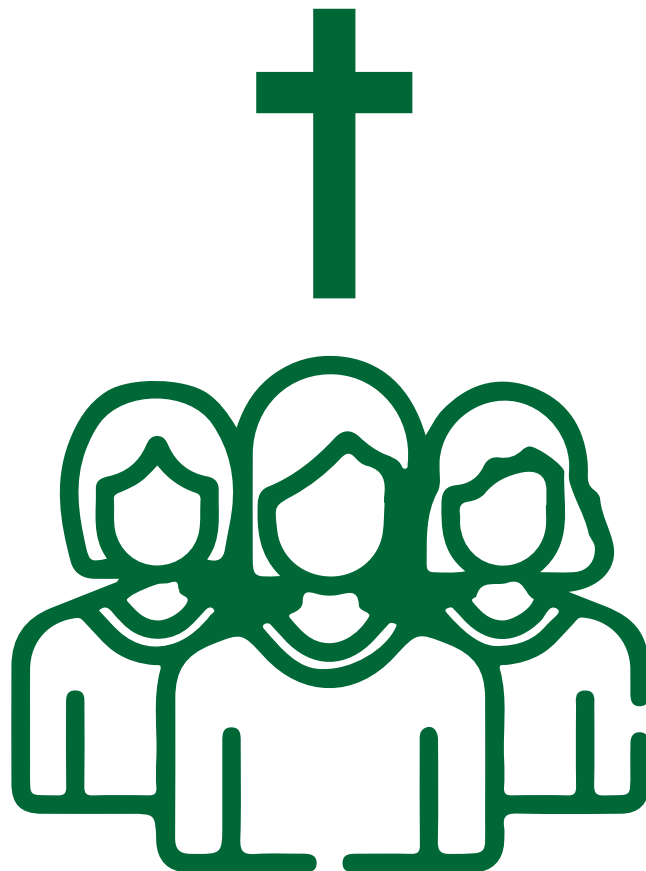
-Los desastres también impiden que los niños vayan a la escuela: tras el terremoto de Haití de 2010, 4 992 escuelas (el 23% del total) en las zonas afectadas quedaron destruidas o gravemente dañadas. 3 978 (el 80%) de ellas se cerraron tras el terremoto.



4. Para más información: ADCAP, HI, et al.: Minimum standards for age and disability inclusion in humanitarian action, 2016.

Los desastres suelen provocar una mayor tasa de mortalidad entre las mujeres.

- Ejemplos de las tasas de mujeres entre las personas fallecidas:
- 59% en el ciclón de 1991 de Bangladesh.
- 55% en el terremoto de 1993 de la India.
- 57% en el terremoto de 1995 de Japón.
- 77% en el tsunami de 2004 en Aceh (Indonesia).
- 61% en el ciclón Nargis de 2008 de Myanmar (antigua Birmania).

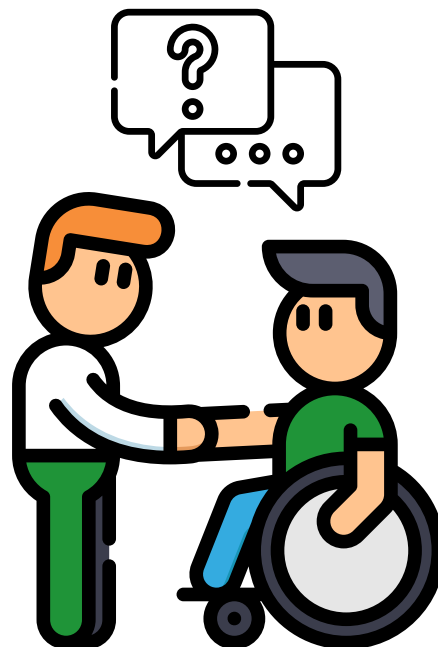


Las personas con discapacidad tienen más probabilidades de sufrir los efectos de los desastres:

- Un estudio de Humanity & Inclusion revela que el 75% de las personas con discapacidad piensan que están excluidas de las intervenciones humanitarias en caso de emergencia de tipo desastre natural o conflicto .
- Cuando pasó el huracán Katrina en 2004, entre el 21,3% y el 27,1% de la población afectada sufría una discapacidad.
- En el terremoto y posterior tsunami en Japón en 2011 , los estudios indican que la tasa de mortalidad entre las personas con discapacidad (identificadas por el gobierno) fue dos veces superior al resto de la población.
- Un estudio mundial de 2013 realizado con 5 450 personas con discapacidad de 126 países, ilustra la representación excesiva de las personas con discapacidad entre las víctimas de los desastres:
- En caso de desastre repentino, solo el 20% de las personas encuestadas pudieron ser evacuadas inmediatamente sin dificultades, y la mayoría tuvieron dificultades o no pudieron ser evacuadas. Si el tiempo de evacuación hubiera sido suficiente, el 38% (una minoría) de las personas respondieron que hubieran podido ser evacuadas sin dificultad.
- El 71% de las personas encuestadas no tenían ningún plan de preparación personal.
- Solo el 31% disponían continuamente de una persona para ayudarlas en la evacuación, y el 13% nunca tenían a nadie para ayudarlas.
- Solo el 17% de las personas encuestadas conocían la existencia de un plan de gestión de desastres en su comunidad, para cuya elaboración el 14% habían sido consultadas.
- El 50% afirmaron que deseaban participar en las actividades de RRD.

Cuando sobreviene un desastre:

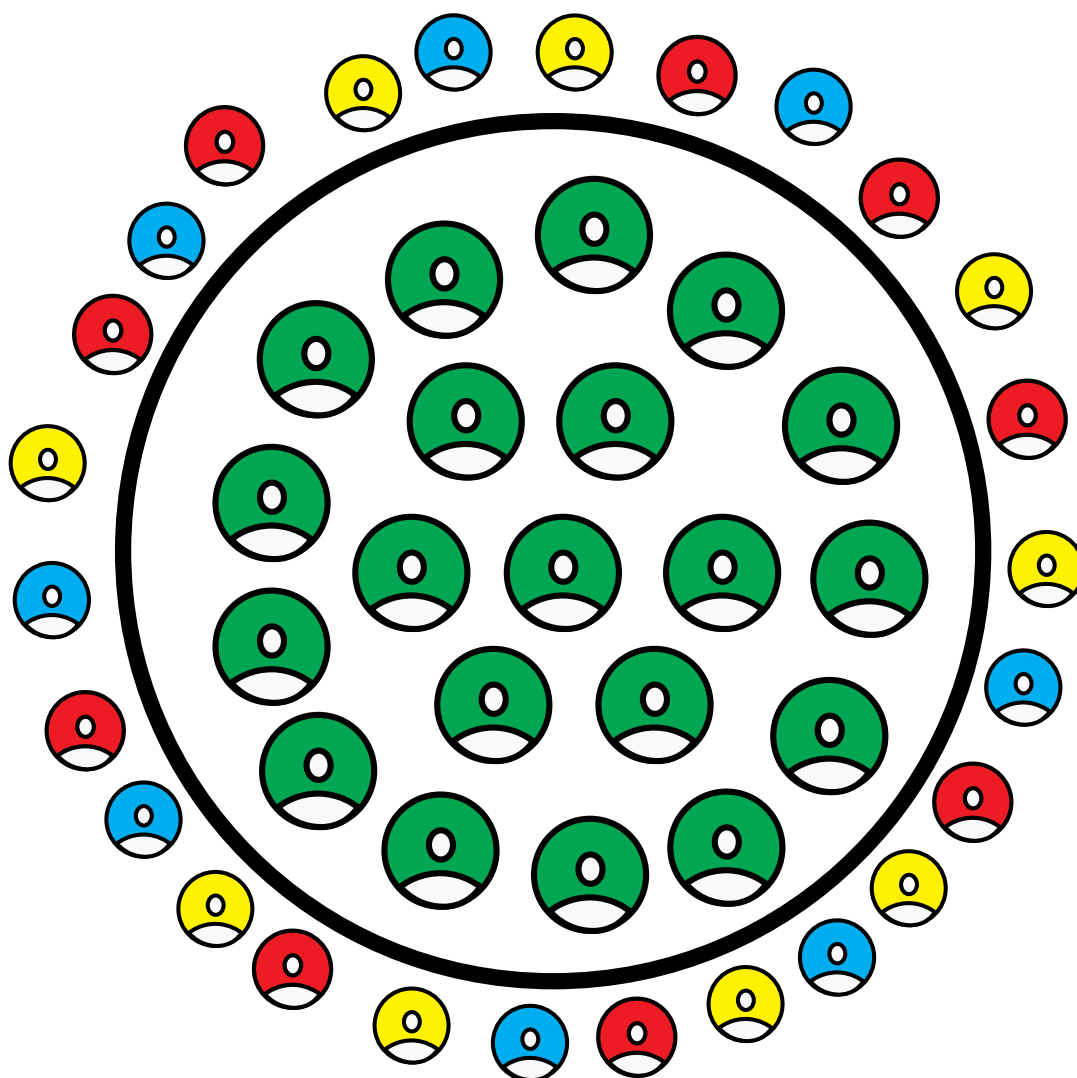
- Con frecuencia, las personas con discapacidad no aparecen en los sistemas de registro de emergencias.
- La falta de sensibilización es una de las principales razones que explican por qué las personas con discapacidad no comprenden un desastre ni sus consecuencias.
- Las personas con discapacidad suelen estar excluidas de las intervenciones en caso de un desastre, y se ven especialmente afectadas por las modificaciones del terreno que conlleva.
- Debido a la falta de accesibilidad física, de la pérdida o de la ausencia de ayudas a la movilidad o de una ayuda apropiada, las personas con discapacidad a menudo no son rescatadas ni evacuadas; no tienen acceso a los refugios, al agua, a la higiene y a otros servicios.
- La angustia emocional y los traumas causados por la situación de crisis suelen tener efectos a largo plazo, sobre todo en las personas con discapacidad.
- La incomprensión de la situación y las dificultades de comunicación (¿Qué ha pasado? ¿Qué debo hacer? ¿Dónde está mi familia? etc.) hacen que las personas con discapacidad sean más vulnerables en caso de desastre.



6. Exclusión, segregación, integración, inclusión

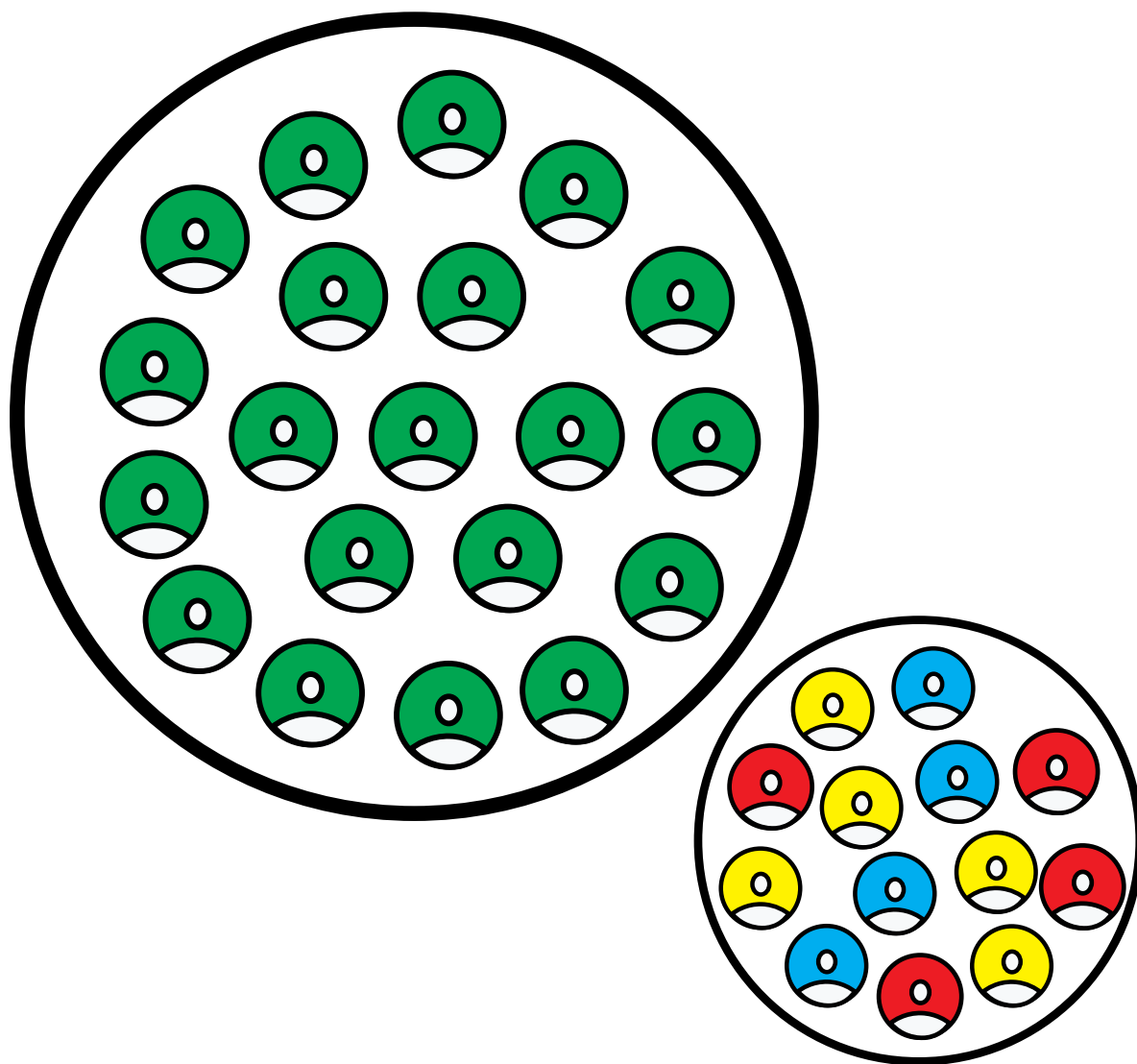
6.1. Exclusión social

La exclusión social significa que las personas de los grupos más expuestos a los riesgos suelen quedar al margen de las decisiones y de las prácticas de la Gestión de Riesgo y Desastres; esto refuerza aún más su vulnerabilidad a los impactos de los desastres, su necesidad de apoyo disminuye su capacidad de afrontamiento. Además, los desastres exacerban a su vez las vulnerabilidades y la exclusión social.



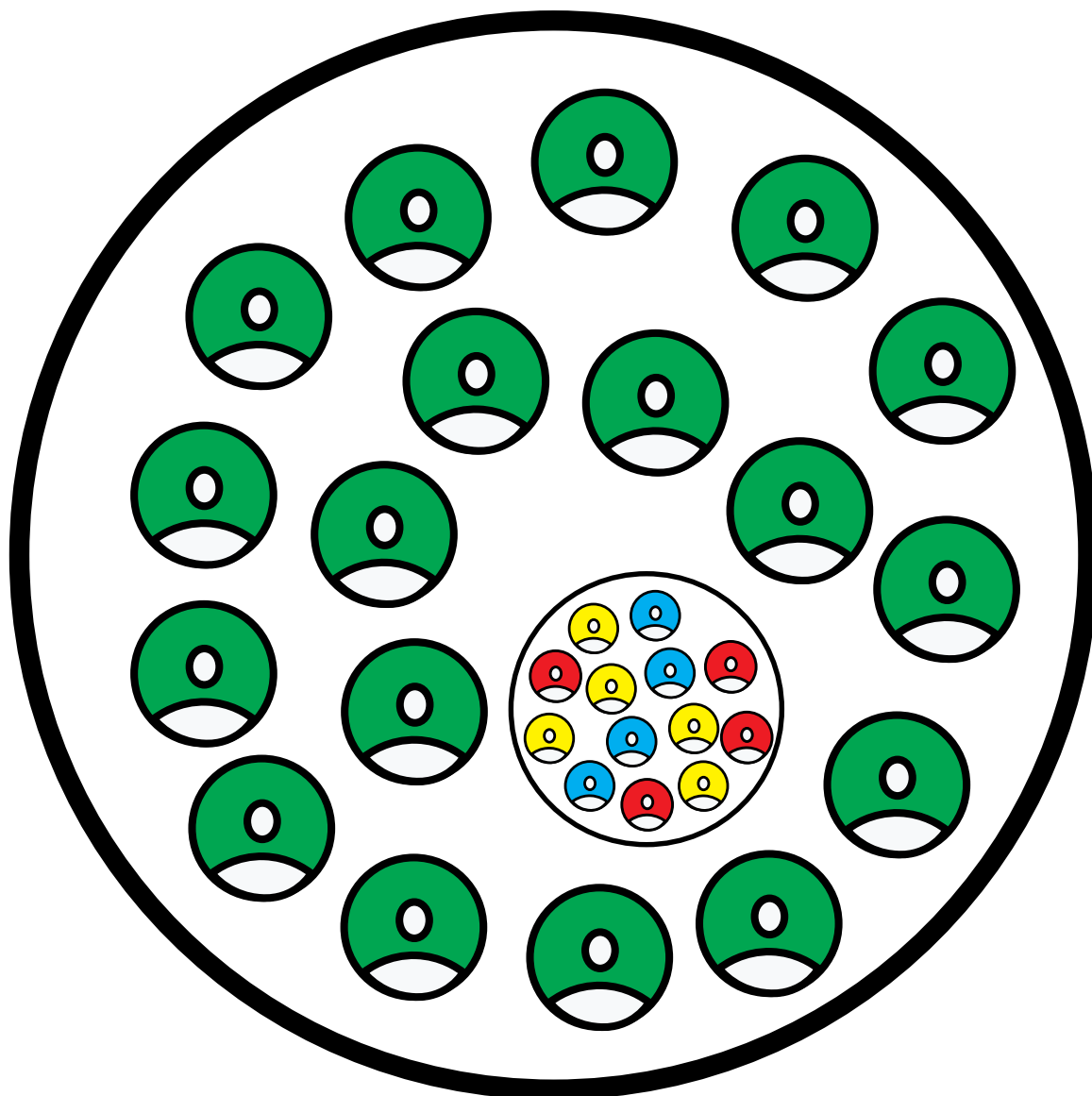
6.2. Segregación Social

La segregación es la separación de grupos sociales con una homogeneidad étnica, racial, sexual o de género, religiosa, política o ideología, territorial o por su condición: física, intelectual y psicosocial.



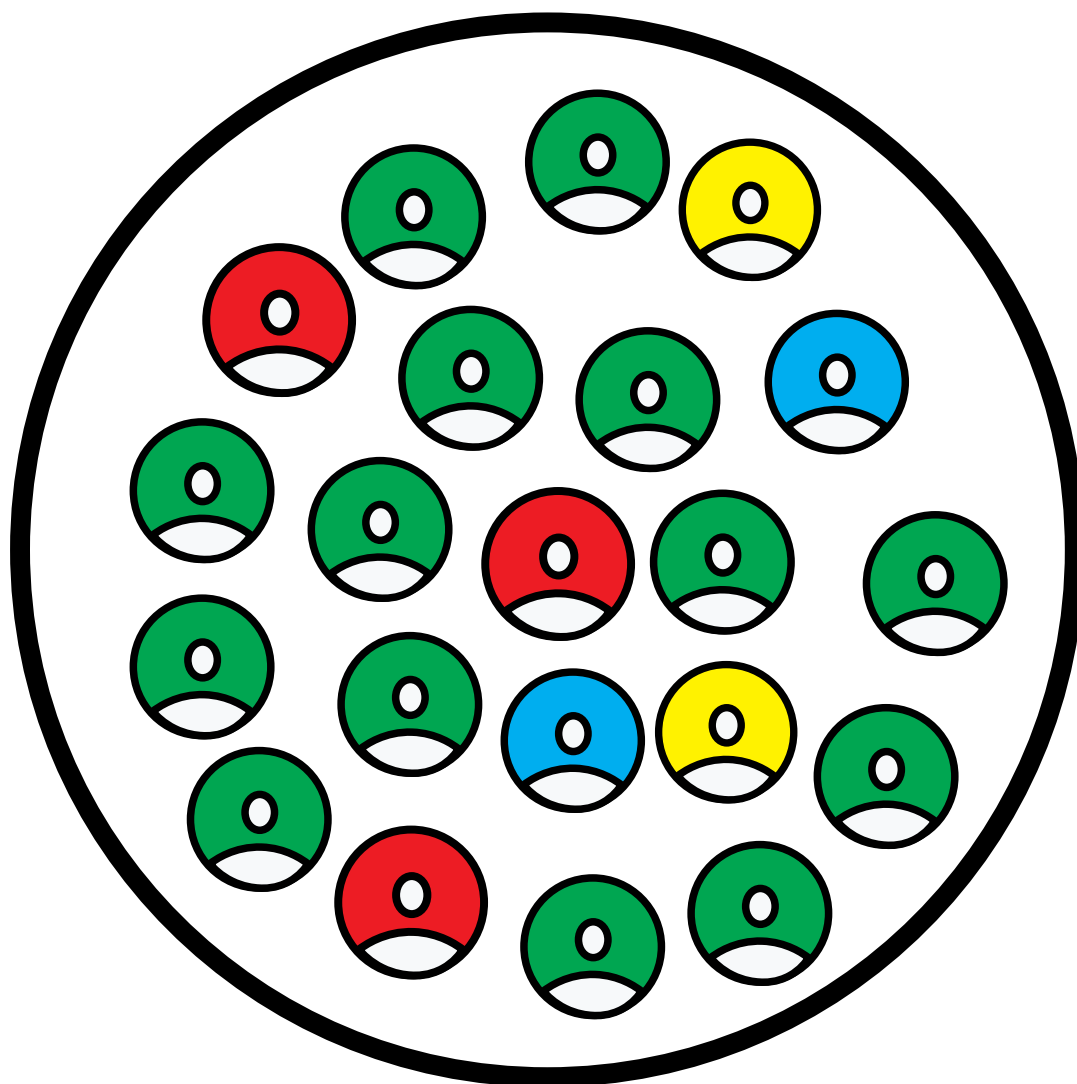
6.3. Integración social

La integración es una estrategia que responde a las necesidades específicas de individuos con el objetivo que este se integre, adapte, normalice y condicione a las realidades del grupo mayoritario.



6.4. Inclusión social

Reconocer la diversidad, garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de todas las personas, y asegurarse de que cada persona pueda participar activamente en la sociedad, sin que sea una limitante su edad, género, discapacidad, estado de salud, origen étnico o cualquier otra característica.



6.5. Enfoques o dimensiones de inclusión

1. Participación en espacios de decisión. Las personas y sus organizaciones participan en la toma de decisión. Son actores activos. Tienen voz. Pueden responsabilizar a las instituciones de sus acciones. Se reconoce la paridad de género y representación de grupos en situación de mayor vulnerabilidad: pueblos indígenas, personas con discapacidad, personas adultas mayores.
2. Reconocimiento de la diversidad. En los procesos y prácticas se reconocen la diversidad: la diversidad de personas y grupos sociales, con diferentes capacidades, necesidades y potencialidades; la diversidad de barreras y brechas; la diversidad de contextos, sectores, instituciones, organizaciones, niveles. Se da igualdad de oportunidades sin discriminación
3. Enfoques adaptados a la inclusión. Las prácticas, procesos y sus estrategias son adecuadas a los retos de la inclusión. Son adecuados. Sensibles a la Inclusión. Practican el principio de “acción sin daño”. Son flexibles a los cambios de contexto. Se realizan los ajustes razonables.

Bibliografía

ADCAP, HI, et al.: Minimum standards for age and disability inclusion in humanitarian action, 2016.

Consejo Social Económico Naciones Unidas (1997): reporte del Consejo. 18 julio 1997. <https://www.refworld.org/docid/4652c9fc2.html>

HI: Disability in humanitarian context: Views from affected people and field organisations, 2015
https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportspanish.pdf

https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf

Humanity & Inclusión. 2017. La Reducción inclusiva de los Riesgos de Desastre.

Humanity & Inclusión. Comunidad Andina, 2000. Estudio de diagnóstico de la integración de la inclusión y la protección en el plan nacional de gestión del riesgo de desastres en Colombia.

Mascaro S. Carvajal F (2015): Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión. Revista de la CEPAL 116, agosto 2015.

ONU: Panel discussion on Disaster resilience and disability: Ensuring equality and inclusion, 2013

Organización de Naciones Unidas ONU, 2016: Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres. Asamblea General. 1 de diciembre de 2016

PNUD (2009): Desarrollo de Capacidades: Texto Básico del PNUD. Nueva York.

República de Colombia. Ley 1523 de 2012, Por lo cual se crea la política nacional para la gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

UNISDR: UN global survey explains why so many people living with disabilities die in disasters, 2013