



**GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO FRENTE A EMERGENCIAS Y DESASTRES Y
ATENCIÓN A LA INFANCIA**

Informe de consultoría

Responsable consultoría: Anahí Alarcón

Coordinación UNICEF: Álvaro Arroyo

Montevideo, marzo de 2018

Índice

I.	Introducción	3
II.	Conceptos generales sobre la gestión de riesgo y desastres	4
III.	Enfoque y marco internacional para la protección de niños, niñas y adolescentes ante el riesgo o en situaciones de emergencia o desastre	7
IV.	La atención a la infancia en la gestión de riesgo y desastres en Uruguay	15
V.	Consideraciones finales y líneas de recomendación hacia un marco de actuación	32
VI.	Bibliografía	40
VII.	Siglarío	41
	Anexo 1. Metodología y actores consultados	42
	Anexo 2: Carta de la Niñez para la Reducción del Riesgo de Desastres.....	43

I. Introducción

A continuación se presenta el informe de consultoría sobre gestión de riesgos y desastres e infancia. Esta tiene como norte el avanzar hacia un marco general de actuación por parte del SINAIE y de las instituciones del área infancia, en relación con la gestión del riesgo y las emergencias, tanto en prevención como en respuesta, que incorpore una perspectiva de derechos de acuerdo a la CDN y a los convenios y estándares internacionales de ayuda humanitaria¹.

Para dar curso a lo anterior, se acordó entre las instituciones que conforman la contraparte del proceso (SINAIE, INAU, UNICEF) que el proceso de consultoría, entendido como una primera etapa, se enfocara en la generación de un documento base que diera cuenta del escenario de respuesta actual de las instituciones involucradas ante el tema y derive líneas de recomendación para el marco de actuación de las mismas y la instalación de un ámbito de trabajo interinstitucional para la generación de un abordaje integral.

El proceso de trabajo se desarrolló entre los meses de octubre de 2017 y enero de 2018 y se organizó en tres etapas. La primera etapa, coincidente con el mes de octubre, estuvo abocada a la puesta en marcha y ajuste del plan de trabajo, la identificación de actores a consultar, coordinación de entrevistas y construcción de pautas para recolección de la información; así como la revisión de documentos nacionales e internacionales referidos a la temática. Posteriormente, el mes de noviembre estuvo centrado en el desarrollo de entrevistas y los primeros avances en la sistematización de la información derivada de las mismas. La última etapa a desplegarse en diciembre y enero, estará orientada a completar el proceso de relevamiento de información y la construcción del documento base y recomendaciones para la respuesta institucional de gestión de riesgo desde la perspectiva de infancia, para poner a consideración de las instituciones vinculadas.

El documento se estructura centralmente en cinco secciones. Se comienza por brindar un marco de conceptos generales asociados a la gestión de riesgo, para desarrollar luego algunos elementos relevantes e instrumentos internacionales referidos a la protección a la infancia en contextos de desastres. Luego se sitúa brevemente el mapa institucional de respuesta frente a riesgos desastres en Uruguay, seguido de la reconstrucción del panorama nacional respecto de la atención específica de infancia a partir del relevamiento realizado en el proceso de consultoría. Por último se establecen algunas conclusiones y líneas de recomendación. Se incluye un anexo con los actores consultados en el marco de la consultoría.

¹ UNICEF (2017) TDR llamado consultores Área Infancia y Acción Humanitaria

II. Conceptos generales sobre la gestión de riesgo y desastres

Los objetivos principales del trabajo humanitario son proteger la vida y la salud, prevenir y aliviar el sufrimiento, y garantizar que los seres humanos reciban un trato digno.

Algunas de las formas en que los programas de asistencia humanitaria han ido más allá de la provisión de asistencia material en un esfuerzo por mejorar la protección. La protección ha sido definida como “cualquier actividad, consistente con el propósito mencionado anteriormente, tiene como objetivo crear un ambiente propicio para el respeto a los seres humanos, prevenir y / o aliviar los efectos inmediatos de un patrón específico de abuso y restablecer condiciones dignas de vida a través de la reparación, restitución y rehabilitación” (UNICEF, 2006)²

Uno de los ámbitos de protección de la acción humanitaria guarda relación con las situaciones de emergencia y desastre.

La Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD) es un proceso coordinado entre varias instituciones para reducir, prevenir, responder y apoyar la rehabilitación y recuperación frente a eventuales emergencias y desastres, en el marco de un desarrollo sostenible. Incluye diferentes niveles de organización que van desde lo familiar hasta lo internacional. (SINAE, 2014)³

A continuación se mencionan algunos conceptos asociados a la gestión de riesgo y desastres, para dar marco a la aproximación al tema.

Riesgo: “Es la probabilidad que se presente un nivel de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un tiempo definido. Se obtiene de relacionar la amenaza con las vulnerabilidades de los elementos expuestos”.⁴

Vulnerabilidad: “Corresponde a la manifestación de una predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se presente un fenómeno o peligro de origen natural o causado por el hombre”.

Alerta Temprana: Provisión de información oportuna y eficaz a través de instituciones identificadas, que permiten a individuos expuestos a una amenaza, la toma de acciones para evitar o reducir su riesgo y su preparación para una respuesta efectiva. Los sistemas de alerta

² Unicef (2006) PATH Enfoque basado en los principios relativos a la acción humanitaria. www.unicef.org/path

³ SINAE (2014) Guía familiar para la reducción del riesgo frente a desastres. Montevideo.

⁴ Ley N° 18621. Creación Del Sistema Nacional De Emergencias Público Y Permanente. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18621-2009/4>

temprana incluyen tres elementos, a saber: conocimiento y mapeo de amenazas; monitoreo y pronóstico de eventos inminentes; proceso y difusión de alertas comprensibles a las autoridades políticas y población; así como adopción de medidas apropiadas y oportunas en respuesta a tales alertas⁵.

Desastre: Interrupción seria del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas y/o importantes pérdidas materiales, económicas o ambientales; que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos. Un desastre es función del proceso de riesgo. Resulta de la combinación de amenazas, condiciones de vulnerabilidad e insuficiente capacidad o medidas para reducir las consecuencias negativas y potenciales del riesgo⁶

La gestión y reducción de riesgos está orientada a proteger a las personas, los bienes de significación y el ambiente, de eventos adversos de origen natural, socionatural o antrópico.

En este punto, resulta relevante distinguir qué no es gestión de riesgo y desastre y cuáles no son competencias del SINAE, ya que existen puntos de contacto con gestión de riesgos en uso de drogas, siniestros de tránsito, educación ambiental y situaciones de violencia; pero se diferencian de éstos y ello tiene un correlato en términos de competencias de las instituciones nacionales a cargo.

Etapas del ciclo de gestión de riesgos y desastres

La Gestión Integral del Riesgo tiene seis fases (SINAE)⁷:

1. **Prevención:** es la acción anticipada para impedir que ocurra un fenómeno peligroso, o para evitar su incidencia negativa sobre la población, los bienes y el ambiente. Incluye un análisis de vulnerabilidad de la situación de los niños, niñas y adolescentes
2. **Mitigación:** son las medidas para atenuar el impacto de los fenómenos adversos asumiendo que no siempre es posible evitarlos.
3. **Preparación:** son las actividades orientadas a asegurar la disponibilidad de los recursos y la efectividad de los procedimientos para enfrentar una situación de emergencia.

⁵ Glosario para la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). Naciones Unidas. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). Disponible en <http://sinae.gub.uy/conceptos-basicos/glosarios/>

⁶ Ibidem

⁷ www.sinae.gub.uy

4. **Atención de emergencias:** es el conjunto de acciones de respuesta para proteger a la población, los bienes y el ambiente ante la ocurrencia de un evento adverso.
5. **Rehabilitación:** es la puesta en funcionamiento, en el menor tiempo posible, de los servicios básicos afectados por un evento adverso.
6. **Recuperación:** luego de un evento adverso, es el esfuerzo por promover condiciones de vida adecuadas y sostenibles, incluyendo la reactivación del desarrollo económico y social de la comunidad en condiciones más seguras.

El **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030** se estableció en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015. Uno de los cambios más importantes son el marcado énfasis puesto en la gestión del riesgo de desastres en lugar de en la gestión de desastres, la definición de siete objetivos mundiales, la reducción del riesgo de desastres como resultado esperado y plantea que tiene que haber un enfoque preventivo del riesgo de desastres más amplio y más centrado en las personas.⁸

El marco establece 4 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 para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Respecto a la participación de los niños el Marco plantea que “los niños y los jóvenes son agentes de cambio y se les debe facilitar el espacio y las modalidades para contribuir a la reducción del riesgo de desastres, con arreglo a la legislación, la práctica nacional y los planes de estudios” (Naciones Unidas, 2015)⁹

Como parte del enfoque hacia la atención de las personas, resulta fundamental incorporar la **perspectiva de género y generaciones** en la gestión de riesgos y desastres. En la siguiente sección se atiende a la perspectiva desde los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Respecto de género en tanto, la incorporación de dicha perspectiva a la gestión del riesgo

⁸ Naciones Unidas (2015) Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

⁹ Ibidem, p.23

“contribuye a identificar y analizar las causas del impacto diferenciado de los desastres en varones y mujeres; ayuda a comprender mejor la situación de las poblaciones expuestas a una amenaza, a atender de manera más específica las necesidades y prioridades de mujeres y varones, de niños y niñas y facilita el diseño de medidas más apropiadas y eficaces” (PNUD, 2012: 3)¹⁰

En situaciones de desastre, las cargas de trabajo al interior del hogar se ven incrementadas para las mujeres, jóvenes y niñas. En el caso de Uruguay, el contexto de desastre por inundación y las evacuaciones derivadas de éstas generan un escenario proclive a ello, toda vez que los hombres muchas veces quedan protegiendo las casas y las mujeres al cuidado de los niños, o bien procurando el ingreso económico en otras zonas. En general las mujeres “deben recomponer la estructura de sus familias, atender a hijas, hijos, padres ancianos y otras personas que dependen de su apoyo y capacidad de contención. Y lo hacen en condiciones muy precarias, lo que sobrecarga su salud mental y física, incluso pueden a menudo quedar solas, pues sus cónyuges o parejas pueden salir a buscar empleos a otras zonas” (PNUD, 2012: 18)¹¹

III. Enfoque y marco internacional para la protección de niños, niñas y adolescentes ante el riesgo o en situaciones de emergencia o desastre

3.1 Marco normativo

La perspectiva de la niñez y adolescencia en las estrategias de gestión de riesgo de desastres se nutre de diversos instrumentos, algunos de carácter normativo pero que a la vez brindan orientaciones para la acción en el tema. Algunos son de carácter más global como la Convención sobre los Derechos del Niño/a (CDN) pero que contemplan la protección a la infancia, mientras que otros refieren particularmente a la temática de desastres y combinados y junto a otros más específicos otorgan un marco para abordar el asunto.

Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)

De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), los niños y niñas tienen derechos inalienables en toda circunstancia, incluido en situaciones de desastre, cuando corren mayor riesgo. Los derechos se pueden agrupar en tres ejes:

¹⁰ PNUD (2012) DP'12 Documento país. Riesgo de Desastres en la Argentina. Buenos Aires.

¹¹ Ibidem

- **Protección:** Derecho a la vida, derecho a la protección frente a la violencia, abuso y abandono y derecho a tener conocimientos de la propia cultura y origen.
- **Provisión:** Derecho a la provisión y obtención de la mejor atención en salud, seguridad social y jurídica, educación y recreación posible.
- **Participación:** Derechos que reafirman la posición de niñas, niños y adolescentes como sujetos sociales, como derecho a ser escuchados, a la cogestión y a la participación en todos los asuntos que les afectan.

Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)

Algunos de los derechos que se incluyen en la CDN y que operan en situaciones de riesgo y desastre son:

- El derecho a tener una familia y no ser separados de ella (art. 90. de la Convención);
- El derecho a preservar su Identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas (art. 80.);
- El derecho de los niños pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión o a emplear su propio idioma (art. 300.);
- El derecho a estar protegido contra el secuestro, la venta o la trata para cualquier fin o en cualquier forma (art. 350.);
- El derecho a estar protegido contra todas las formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar (art. 360.);
- El derecho a no ser sometidos a torturas, tratos crueles, Inhumanos ni degradantes, así como a no ser privados de la libertad ilegal o arbitrariamente (art. 37);
- El derecho a la recuperación física y psicológica y la reintegración social cuando han sido víctimas de, entre otras, conflictos armados, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, (art. 390);
- El derecho a ser protegidos contra los traslados ilícitos de niños al extranjero (art. 110.);
- El derecho a participar en las decisiones que los afectan, de acuerdo con su edad y el grado de madurez (art. 13, 14 Y 15);
- El derecho a estar protegidos contra cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer la educación del niño, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual o social (art. 32);
- El derecho a ser protegido contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental (art. 19);
- El derecho a la protección y asistencia especiales (art. 200.);
- El derecho a ser protegido y asistido humanitariamente en condiciones de refugio o desplazamiento (art. 22);

- El derecho a la salud y al goce de servicios sanitarios, a una alimentación nutritiva y a atención prenatal y postnatal apropiada (art. 24);
- El derecho a la educación y la recreación (art. 28, 29 Y 31);
- El derecho fundamental a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 60).

Carta de la niñez y adolescencia para la reducción del riesgo de desastres.

En el marco de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Ginebra en mayo de 2011, se realizó el lanzamiento Carta de la Niñez para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD), elaborada con base en consultas realizadas a más de 600 niños y niñas, en 21 países de África, Asia, Oriente Medio y América Latina.

La Carta presenta cinco puntos sobre la base de las prioridades identificadas por los propios niños y niñas, agrupados de acuerdo a los temas más comunes, que comprenden: i) Las escuelas deben ser seguras y la educación no debe ser interrumpida; ii) La protección de la niñez debe ser una prioridad antes, durante y después del desastre; iii) La niñez tiene el derecho a participar y a tener el acceso a la información que necesitan; iv) La infraestructura comunitaria debe ser segura, y la ayuda y la reconstrucción deben contribuir a reducir el riesgo en el futuro y v) La Reducción del Riesgo de Desastres debe llegar a los más vulnerables (ver anexo 2).

Normas mínimas sobre la protección de la niñez y la adolescencia en la acción Humanitaria

Las Normas mínimas constituyen una suerte de síntesis del marco legal internacional que regula las obligaciones del Estado en materia de protección a las personas en contexto de desastre y cada norma refiere a un instrumento normativo. El marco legal internacional se compone, principalmente, de tres conjuntos de tratados: el de los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados.

Las Normas mínimas fueron elaboradas recogiendo tales instrumentos, así como orientaciones específicas de niñez, por el Grupo de Trabajo para la Protección de la Infancia¹² y tienen como finalidad:

¹² El Grupo de Trabajo para la Protección de la Infancia (CPWG, por sus siglas en inglés) es el foro global para coordinar la protección de la infancia en situaciones humanitarias. El grupo reúne a diversas ONG, agencias de las Naciones Unidas, entidades académicas y otros organismos que comparten el objetivo común de asegurar respuestas más predecibles, responsables y efectivas en el ámbito de la protección de la infancia en situaciones humanitarias. En el sistema humanitario, el Grupo de Trabajo para la Protección de la Infancia constituye una “área de responsabilidad” dentro del Grupo de Protección Global.

- Establecer principios comunes para los que trabajan en el área de protección de la niñez y fortalecer la coordinación entre ellos.
- Mejorar la calidad de la programación de la protección de los niños, niñas y adolescentes, así como su impacto en las mismas.
- Mejorar la rendición de cuentas en el trabajo de protección a la infancia.
- Definir con mayor precisión el campo profesional de protección de la niñez.
- Proporcionar una síntesis de buenas prácticas y lecciones aprendidas hasta la fecha.
- Facilitar una mejor abogacía y comunicación sobre los riesgos, necesidades y respuestas de protección a la niñez.

A continuación se presenta un cuadro que incluye las normas mínimas definidas en 4 ejes

Normas para asegurar una respuesta de calidad en la protección de la infancia

Norma 1 Coordinación

Norma 2 Recursos Humanos

Norma 3. Comunicación, abogacía y medios de comunicación

Norma 4. Gestión del ciclo del programa

Norma 5. Gestión de la información

Norma 6. Monitoreo de la protección de la infancia

Normas para abordar las necesidades de protección de la infancia

Norma 7 Peligros y lesiones

Norma 8 Violencia física y otras prácticas dañinas

Norma 9 Violencia sexual

Norma 10 El estrés psicosocial y los trastornos mentales

Norma 11 Niñas y niños vinculados a fuerzas armadas o grupos armados

Norma 12 Trabajo infantil

Norma 13 Niñas y niños separados y no acompañados

Norma 14 Justicia para los niños, niñas y adolescentes

Normas para desarrollar estrategias adecuadas para la protección de la infancia

Norma 15 Gestión de casos

Norma 16 Mecanismos basados en la comunidad

Norma 17 Espacios amigables para la niñez

Norma 18 Protección de las niñas, niños y adolescentes excluidos

Normas para integrar la protección de la infancia en el trabajo en otros sectores humanitarios

Norma 19 Recuperación económica y protección de la infancia

Norma 20 Educación y protección de la infancia
Norma 21 Salud y protección de la infancia
Norma 22 Nutrición y protección de la infancia
Norma 23 Agua, saneamiento e higiene y protección de la infancia
Norma 24 Alojamiento y protección de la infancia
Norma 25 Gestión de campamentos y protección de la infancia
Norma 26 Distribución y protección de la infancia

3.2 Impacto de los desastres en niños, niñas y adolescentes

Los efectos de los desastres en los niños, niñas y adolescentes están vinculados a la vulnerabilidad asociada a su nivel de desarrollo y los recursos de protección con los que cuenten o no, a su edad y contexto en el que se insertan.

Tal como se plantea en el documento de posicionamiento político frente al tema de desastres (IINO OEA, 2011)¹³: “si bien el tipo de impacto específico varía según – entre otros factores – las características de cada persona, la capacidad del entorno de dar contención (familia, comunidad, Estado), el tipo de desastre (duración, impacto, intensidad) y la capacidad de la comunidad e instituciones de dar respuesta, es innegable la probabilidad que se produzca una interrupción en la “normalidad” y en la cotidianeidad de la vida. Por esto, la alteración puede tener diferentes consecuencias y efectos para los niños, niñas y adolescentes, impactando con mayor o menor intensidad” (IINO OEA, 2011: 22).

Los impactos más comunes a diferentes tipos de desastres incluyen efectos en salud física, con énfasis en temas nutricionales y efectos psicológicos que contemplan situaciones de duelo, alteración de hábitos y costumbres, incertidumbre, miedos y/o traumas provocados por la experiencia de catástrofe. Muchas veces éstos están signados también por la pérdida de referencias adultas, seres queridos y la alteración – parcial o completa- de su cotidianeidad. Asimismo, la alteración de sus rutinas de asistencia a escuela y ámbitos educativos y el aumento de la probabilidad de sufrir diferentes tipos de violencia, especialmente en los casos donde se producen separación de padres o referentes adultos protectores y cuando se produce hacinamiento en albergues o refugios.

Por otra parte, se producen otros impactos en los niños, niñas y adolescentes dados por pérdida de bienes muebles e inmuebles y de la fuente de sustento del grupo familiar, ya que repercute en su bienestar y derechos, además de generar estrés y/o angustia en los mismos.

También se producen impactos asociados a la vida en comunidad derivados de las evacuaciones y re-localizaciones, donde los grupos familiares y niños dentro de ellos pierden

¹³ IIN OEA (2011) *Derechos de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgo de desastres*. Documento de posicionamiento político.

su entorno más próximo de referencia, alteran su cotidianeidad, se debilitan o interrumpen las redes de apoyo formales y sobre todo informales y se viven las consecuencias del desarraigo.

En general la exposición a situaciones de desastres conlleva en los niños una particularidad vulnerabilidad dado por su nivel de desarrollo y grado de dependencia, que se ve incrementado cuando se combina con vulnerabilidad socioeconómica y territorial y que adquiere también características particulares entre géneros y requiere de respuestas integrales que consideren las especificidades pertinentes.

Resulta relevante en la atención a la niñez y adolescencia en el tema, el incorporar la participación activa de éstos en las distintas etapas de la gestión de riesgos y en consideración de su autonomía progresiva. La participación de niños, niñas y adolescentes no sólo implica un derecho y favorece la mejor respuesta a sus necesidades, sino que contribuye al fortalecimiento de las capacidades locales y favorece el reconocimiento de parte de la comunidad como sujetos proactivos.

Finalmente, “las necesidades psicoafectivas, recreativas y lúdicas de NNA deben ser consideradas como elementos de vital importancia en la asistencia procurada a este grupo. Los espacios y estrategias que se desarrollen para esto deben ser aprovechados como una oportunidad para la construcción de resiliencia” (IIN OEA, 2012: 17)¹⁴

Riesgos a los que se enfrentan los niños, niñas y adolescentes en situación de desastres

- **Incremento de enfermedades**, particularmente en los niños, niñas y adolescentes de menor edad. Debido a la vulnerabilidad generada por las limitaciones de refugio, abrigo, alimentación, agua y saneamiento, así como la aparición de brotes epidémicos que pueden presentarse en el lapso inmediato a la emergencia.
- **Traumatismos psicológicos**, generados del trauma generado por los efectos de la emergencia o desastre; que interrumpen la regularidad en sus relaciones y rutinas diarias, las cuales pueden generar secuelas que alteran su desarrollo emocional, capacidades cognitivas y su inclusión en la sociedad.
- **Separación de los niños, niñas y adolescentes de sus familias, sus pares y su entorno social**, debido a la muerte de sus padres o representantes, o por su desplazamiento debido a la emergencia.

¹⁴ IIN OEA (2012) Manual operativo para la protección integral de niños, niñas y adolescentes en situaciones de emergencia o desastre.

- **Maltrato físico y psicológico, explotación infantil y abuso sexual** al que pueden ser expuestos como consecuencia de la separación familiar, la pérdida de la vivienda y de medios de subsistencia, del espacio educativo y otras causas sociales que se agudizan posterior a la emergencia o desastre, pudiendo tener estas situaciones origen de quienes tienen la obligación de protegerlos.
- **Pérdida de espacios educativos**, producto del impacto de la emergencia o desastre sobre la infraestructura escolar y el sistema educativo (o carencia de medios para su rápida recuperación en emergencias), así como el uso de las escuelas como albergues; relegando el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la educación

Fuente: Elaboración propia en base a UNICEF (2007)¹⁵

Respecto de las respuestas de los estados frente a estos temas, como se plantea en el Marco de Política para la gestión de riesgo y desastres del INN-OEA, “para 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 a manejo de desastre y emergencia 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” (IIN OEA, 2012: 18).¹⁶

"Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en Situaciones de emergencia" (Unicef)¹⁷

Las situaciones de desastre y emergencias afectan los derechos de los niños en forma integral y requieren de protección en los distintos niveles. No obstante, como ya ha sido mencionado, algunos que requieren especial consideración son el derecho a la educación, a la salud y a la participación; a los que deben sumarse el derecho a la familia, dado el riesgo de separación que dichas situaciones generan.

- **Derecho a la Educación – Retorno a la Escuela.**

El establecimiento de oportunidades de aprendizaje, *tan pronto sea posible*, es de gran importancia para evitar una segunda victimización. La educación contribuye en forma

¹⁵ UNICEF (2007) Derecho de la niñez en emergencias y desastres. Compromiso de todos. p 8.

¹⁶ IIN OEA (2012) Marco de Política para la Promoción y Protección de los Derechos del Niño Niña y Adolescentes en la Gestión de Riesgo de Desastres. Montevideo.

¹⁷ UNICEF (2003) Taller "derechos de los niños, niñas y adolescentes en situaciones de emergencia" Guía de Capacitación.1.

esencial a restablecer el sentimiento de normalidad en las vidas de los niños y adolescentes y sus comunidades, y puede contribuir a sobrellevar el trauma psicológico que muchos pueden haber experimentado

Otra ventaja de los programas educativos es que tienen el potencial de proporcionar una más amplia educación dentro de la comunidad, en la que pueden incluirse temas como la promoción de la salud y el saneamiento, por ejemplo. Los niños, a menudo, están más abiertos al cambio y a las nuevas ideas que los adultos, y trabajar directamente con ellos permitirá conseguir un impacto indirecto en sus familias y otros adultos de la comunidad.

Un programa de educación básica no formal debería establecerse tan pronto como fuera posible.

La restauración del juego es un signo claro de la recuperación de los niños y niñas en situaciones de crisis y emergencias

- **Derecho a la Salud**

- Saneamiento Básico.
- Nutrición de Niños y Niñas
- Salud Mental – Actividades lúdicas y recreativas para la recuperación emocional

- **Derecho a la Participación de Adolescentes**

Para ello se deben establecer técnicas específicas de comunicación con niños, que aseguren su derecho a información y participación.

“La capacidad para comunicarse de manera efectiva con los niños es importante tanto en las tareas de recolección de información como en las de capacitación al propio niño para su auto-protección, o en la evaluación de necesidades tras una emergencia. Adicionalmente, proveer a los niños de información apropiada y verdadera puede servirles de apoyo para una adecuada toma de decisiones” (p17)

Porque la capacidad de comunicarse con niños/as es fundamental en la recolección de información, expresión de las necesidades e inquietudes del niño/a, detección de maltrato y/o abuso, y en las labores de apoyo para la toma de decisiones. Será sumamente difícil determinar cuál es el Interés Superior del Niño (art. 3) si no ha sido posible una comunicación eficaz con el niño o niña.

Se requieren un lenguaje y una actitud apropiados para la edad, la cultura y el grado de desarrollo del niño/a.

Es importante respetar normas culturales frente a: contacto físico, visual, grado de formalidad, distancia social entre niños y adultos, limitaciones en el intercambio de emociones, etc.

IV. La atención a la infancia en la gestión de riesgo y desastres en Uruguay

En Uruguay, la institucionalidad establecida para la respuesta a desastres y emergencias es el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), que tiene una integración interinstitucional y es el primer convocado a dar respuesta y coordinar acciones del Estado en esta materia. No obstante, en el caso de infancia, las instituciones abocadas a su protección, también forman parte de los primeros anillos de respuesta, a los cuales se les suman otros organismos y organizaciones, en función de las circunstancias.

El **SINAE** se encuentra integrado, en sus aspectos orgánicos, por:

- A) El Poder Ejecutivo.
- B) La Dirección Nacional de Emergencias.
- C) Comisión Asesora Nacional para Reducción de Riesgo y Atención de Desastres.
- D) Ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados.
- E) Comités Departamentales de Emergencias

Los **Comités Departamentales de Emergencias** son los órganos responsables de la formulación en el ámbito de sus competencias y, en consonancia con las políticas globales del Sistema Nacional de Emergencias, de políticas y estrategias a nivel local”. Están integrado por:

- El Intendente Municipal respectivo o quien éste designe en su representación, quien lo presidirá,
- El Jefe de Policía Departamental,
- El Jefe de Destacamento de la Dirección Nacional de Bomberos del Ministerio del Interior,
- Un representante del Ministerio de Defensa Nacional,
- Un representante del Ministerio de Desarrollo Social y
- Un representante del Ministerio de Salud Pública.

Los **Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOED)** son las instancias operativas departamentales.

Es importante mencionar que, si bien la gestión del riesgo en desastre y emergencia involucra todo el ciclo desde prevención, pasando por atención en emergencia, mitigación y recuperación, en términos institucionales el SINAE y la Dirección del mismo, están abocados fundamentalmente al tema de respuesta en emergencias.

Respecto a las áreas de abordaje conjunto y/o con puntos de contacto, una iniciativa es por ejemplo la propuesta “Verano Redondo”, abocada a la gestión de riesgos en la temporada estival, que implica el despliegue interinstitucional de acciones que incluye a la Junta Nacional de Drogas en lo vinculado al consumo; la Unasev para la prevención de ahogamientos en las playas, el Ministerio de Salud para la exposición solar y al SINAIE para la gestión de riesgos en eventos masivos.

En el caso de la atención a infancia ante riesgos de desastre y emergencias actúan las instituciones vinculadas al SINAIE y los CECOED, dentro de las cuales el Mides tiene un papel importante y a través de éste, el INAU y Uruguay Crece Contigo, en los casos que corresponde. También se articula con ANEP, sobre todo Consejo de Educación Primaria (CEIP) y respectivas inspecciones, para coordinaciones relativas a daños que eventualmente puedan sufrir escuelas o bien para las definiciones de asistencia a clases y funcionamiento de los servicios.

Los niños en general no se conciben como víctimas específicas de desastres. La mirada que prima es por tipo de desastres, zonas y luego familias afectadas en general. En ese marco, se despliega la atención a los niños, con algunas consideraciones respecto de su salud integral, educación y recreación.

En términos institucionales, la atención a los niños está a cargo, en el nivel local, de las intendencias, con participaciones específicas de MIDES, a través de oficinas territoriales y Uruguay Crece Contigo. En el caso de Durazno, la mitad de los evacuados de las últimas inundaciones fueron niños, lo cual da cuenta de la magnitud del tema.

En el sistema educativo a cargo de ANEP como en los programas de INAU, la mayor intervención en situaciones de desastre tiene que ver con sostener el funcionamiento de los servicios (escuelas, liceos, centros CAIF, clubes de niños, centros juveniles) disponibles para los niños, niñas y adolescentes. En el caso de INAU, además se disponen algunos apoyos materiales a familias afectadas en caso de valorarse necesario y pertinente, que incluyen desde canastas de alimentos e insumos básicos, hasta equipamiento para el hogar (colchones, ropa de cama, electrodomésticos).

Tanto ANEP como INAU cuentan con Protocolos para el funcionamiento de los servicios en relación a las alertas meteorológicas, donde se decretan suspensión de actividades en caso de alerta roja y el no registro de asistencia en caso de alerta naranja, entre otros puntos.

Por otra parte, desde el ámbito de la salud a través del Ministerio se establecen orientaciones generales que luego canalizan los distintos prestadores y efectores en territorio, que incluyen criterios de vacunación, prevención de dengue en contexto de inundaciones, cartillas informativas y distribución de repelentes para lactantes.

Respecto del ciclo de gestión de riesgos, la mayor parte de las acciones están concentradas en la situación de emergencia, con menor presencia de acciones de recuperación post desastre y

de prevención. No obstante ello, se identifican algunas iniciativas desplegadas fundamentalmente por el Grupo de Gestión Integral del Riesgo de Facultad de Psicología de la UdelAR, orientadas a etapas previas y posteriores a los eventos, de trabajo con grupos de población que incluyen adultos referentes (docentes y maestros) y niños y adolescentes, en el ámbito educativo.

“Dolores puso en evidencia la zona de vacío con respecto al previo y post evento”

En esta línea, se plantea la necesidad y oportunidad de que UCC, el Programa Aduana, las policlínicas barriales y los equipos de servicios en territorio, hagan seguimiento de las secuelas en la salud física y emocional de las personas afectadas. En el caso de salud mental, también los centros de primera infancia y escuela pueden contribuir a dar seguimiento a los niños y pesquisar problemas que puedan surgir con posterioridad. Además se plantea la importancia de dar seguimiento a la población atendida en prestadores privados, especialmente en términos de salud mental post desastre.

Respecto al ámbito educativo, desde el SINAIE está proyectado trabajar en i) sensibilización sobre los sistemas de alertas tempranas para su uso en centros educativos; ii) formación de niños/as y referentes adultos; iii) capacitación en el uso de alertas y advertencias meteorológicas para maestros/as y familias, educación sobre tiempo y clima y iv) sensibilización y trabajo para la inclusión de Gestión Integral del Riesgo de manera transversal en programas educativos.

Primera infancia

La mayor especificidad en la atención en contexto de desastre se encuentra en primera infancia, donde, además de la actitud natural al cuidado de esta franja por la vulnerabilidad que implica, programas como Uruguay Crece Contigo (UCC) plantean una preocupación y respuesta específica a los riesgos y necesidades de los niños y las familias.

Frente a eventos de desastres, los equipos de UCC en territorios afectados realizan un relevamiento de estado de situación y necesidades de las familias con mujeres embarazadas y/o niños pequeños para transmitir a las instituciones correspondientes y canalizar los apoyos que se requieran. Asimismo, gestionan y distribuyen en coordinación y/o en conjunto con los CECOED, las cunas de emergencia y el set para emergencias, que incluye artículos de higiene y ropa para bebés.

Uno de los temas que se identifica en relación a la atención es que los albergues masivos no suelen ser lugares adecuados para mujeres embarazadas, tanto por las condiciones locativas como de convivencia con mucha gente, ruido y otros aspectos poco favorables para el cuidado de las mismas. No obstante, las auto evacuaciones de las familias representan un problema

mayor cuando implican que éstas se alojen en lugares precarios y/o riesgosos para los niños pequeños o mujeres embarazadas.

Por otra parte, en el caso del evento de Dolores, se trabajó con los medios locales para impulsar mensajes y recomendaciones de cuidado a los recién nacidos. No obstante, se identificaron algunas dificultades por la tendencia a la repetición de imágenes que exponían a niños afectados.

Respecto de este grupo etario, otro de los temas que se plantea desde el Ministerio de Salud (MS) como importante de trabajar en contexto de desastre es la información y seguimiento a la lactancia. Es fundamental que no se acepten donaciones de sucedáneos de leches maternas, ni que se reparta leche para los bebés lactantes. Es habitual que se done leche en polvo en situaciones de emergencia y desastre, pero es preciso especificar que no es para lactantes, sino para madres y niños más grandes. Los bebés que se nutren a partir de lactancia materna deben continuar haciéndolo en dichas situaciones y es importante que este mensaje se canalice claramente a la población.

En relación con los temas locativos y de infraestructura, en el caso de las obras de nuevos centros de primera infancia que se están construyendo, existe un protocolo de evacuación que establece los puntos de encuentro y procedimientos a llevar a cabo. No obstante, desde la secretaría de cuidados se señala que aún está pendiente la socialización y capacitación a los equipos de los centros en el tema.

Infancia

En el ámbito educativo se ha trabajado principalmente a nivel de escuelas rurales, con Dirección Nacional de Bomberos, Departamento de Educación Rural y CEIP de la ANEP. Se desplegó una capacitación a cargo de bomberos con el Centros de Apoyo Pedagógico Didáctico para Escuelas Rurales (CAPDER), que incluyó a maestros de los 19 departamentos, articulando con el tema de las habilitaciones de escuelas rurales. En el año 2012 se desarrolló un proyecto piloto para desarrollar planes de evacuación en escuelas de Flores, Florida y Durazno. Se trabajó con agrupamientos de escuelas rurales y comunidad educativa, donde se construyeron afiches con señalética de evacuación. En 2013 se avanzó en la habilitación de todas las escuelas rurales y en los años posteriores se trabajó en jornadas con las escuelas, avanzando también en escuelas urbanas, a través de métodos lúdicos para la construcción del plan de evacuación, incluyendo simulacros. Se incluyeron en ello, consideraciones específicas para niños con dificultades de movilidad, audición y vista, entre otras. Asimismo, en 2015 se continuó avanzando en la formación de docentes, incluyendo docentes en práctica en escuelas de Montevideo.

En el año 2017 se pone en marcha el proyecto FAO que se ejecuta conjuntamente entre SINAIE, Facultad de Agronomía UdelaR y Bomberos, donde se incorporan talleres con 50 escuelas rurales, que alcanzan a 700 niños, en planes de evacuación con participación activa de niños y comunidad educativa, simulacros y prevención de riesgos vinculados a viento y tormentas. Asimismo, se realizaron talleres con 70 maestros. La experiencia es valorada muy positivamente por el conjunto de instituciones involucradas y las comunidades educativas que participaron y se espera poder continuar, extender y profundizar en los próximos años.

Asociado a lo anterior, desde la Dirección Nacional de Bomberos existe la voluntad de continuar y ampliar este eje de trabajo con escuelas y ámbitos donde hay niños; se ha incorporado a las metas de gestión de la institución y está previsto una capacitación en Chile en torno a un Plan Integral de Seguridad Escolar (PISE), que implica un nuevo modelo y herramientas de trabajo frente a estos temas.

Por otra parte, desde el grupo GIR de UdelaR se trabajó con algunas escuelas en departamentos que sufrieron inundaciones como Durazno y Colonia, donde los niños habían perdido sus pertenencias en las evacuaciones. Una de las iniciativas guardó relación con la reconstrucción de recuerdos significativos, a partir de fotos que trajeron compañeros cuyos hogares no fueron afectados. También en la sensibilización respecto de qué cosas llevarse en las evacuaciones, priorizando elementos con valor afectivo por sobre el material. Esto último se abordó además con funcionarios militares a cargo de las evacuaciones para poder facilitar el que los niños se trasladaran con objetos significativos para ellos. Junto a ello, se orientó a las y los maestros para el abordaje del post desastre en el grupo escolar, de manera que pudieran incorporar el tema de modo integral y general y no con los niños afectados diferenciadamente.

Adolescencia

Desde la aproximación de los programas de adolescencia no se ha hecho foco en tema gestión de riesgos, pero se entiende pertinente y oportuna, su inclusión. También se considera que se podría hacer confluir con elementos de atención en crisis que se abordan más habitualmente en la atención de INAU, así como la gestión de riesgo en situaciones de violencia barriales. En esto último se identifican puntos de contacto con el tema de los desastres, por ejemplo, con el tema desalojos y situaciones donde la convivencia social es difícil. No obstante, en términos generales se entiende relevante pensar espacios y tareas específicas en estos temas para adolescentes afectados, que respondan a sus necesidades y preocupaciones, al tiempo que puedan aportar al cuidado de sí mismo y otros ante eventos de riesgo, desde un lugar de protagonismo. Asimismo, se visualiza la necesidad de trabajar en el post desastre, el impacto y estrés generado en los adolescentes. Respecto de lo preventivo, se podrían impulsar espacios

en el ámbito de propuestas promocionales como los centros juveniles, en articulación con la línea de convivencia y proyectos de vida.

En relación a lo anterior, desde el programa de voluntariado de Mides y SINAIE, se ha impulsado la formación de promotores de gestión de riesgo y de *payasos risalientes* que incluye en el primer caso, la formación de jóvenes por payasos medicinales para intervenir en recuperación de desastres y el trabajo sobre las habilidades emocionales y por otro lado, la formación en actitudes para el ejercicio del voluntariado en las distintas fases de la gestión del riesgo.

Finalmente, desde el grupo GIR UdelaR se ha trabajado con algunos liceos del interior afectados por inundaciones, tanto con docentes como con grupos de estudiantes, en torno a la recuperación, los impactos de las pérdidas y las re-localizaciones.

CECOED y atención a la infancia

Si bien existen algunos matices y elementos particulares, en general la atención ante emergencias en los departamentos no se organiza de modo especializado con niños, más allá de necesidades diferenciales de alimentación, higiene, protección y seguridad. No se identifica una coordinación sistemática con INAU; ésta se canaliza sobre todo a través de la representación MIDES en el Comité. Se plantea que tampoco reciben en los CECOED demandas de atención y/u orientación para atención a niños, desde instituciones o a nivel social.

Uno de los problemas que se destaca transversalmente desde varios CECOED son las familias autoevacuadas, debido a que han identificado que en muchas de ellas se instalan en condiciones de precariedad en otros terrenos y se resisten a trasladarse a los refugios dispuestos. En el caso de Salto se señala que se ha tenido que intervenir en algunas situaciones en conjunto con policía e INAU, para evitar riesgos en niños. Se afirma que si bien se ha trabajado con equipos de la intendencia en sensibilización de las familias, continúa conformando un nudo a la hora de las emergencias por inundación.

Se puede destacar el caso de Paysandú, donde el CECOED tiene una amplia representación de instituciones que incluye al INAU y también consejo de educación primaria y secundaria (CEIP/ANEP- CEIS/ANEP). Además tienen sociedad civil muy involucrada en estos temas. A su vez tienen servicios municipales que atienden población de niños, niñas y adolescentes que incluyen 8 CAIF, 13 policlínicas, comedores INDA y cuentan con una Secretaria de Género, Generaciones y Derechos Humanos, que apoya estas acciones.

Se plantea que se contempla especificidades en la atención infantil desde lo operativo, definiendo lugares de alojamiento para madres y niños por evaluar que es más protector (gimnasios de escuelas y liceos), ya que en la experiencia de ubicarlos todos juntos, tuvieron algunas situaciones de maltrato, violencia, riesgo de abuso. A su vez junto al Mides definieron

que madres y niños tienen prioridad en refugios. Un elemento a tener en cuenta en esto es que desde el CECOED se sostiene que se trabajó previamente en sensibilización con las familias para que se comprendiera el por qué de la modalidad por separado, lo cual tuvo buena recepción por parte de las mismas y facilitó a la hora de evacuar.

Por otra parte, se aborda el derecho a recreación, organizando actividades con recreadores que incluyen salidas a cines, actividades en plazas, etc. También coordinaron con los centros educativos y los maestros y docentes trabajaron en la sensibilización con las familias y resto de la población. Se trabajó de modo integral con el conjunto de los niños en los centros educativos. Asimismo, se realizó un seguimiento diario a la salud, por parte de intendencia, ASSE, dos prestadores privados de la zona y emergencias, coordinados por la dirección departamental de salud. También se coordinó con Uruguay Crece Contigo para la entrega de cunas de emergencia y con el resto de los equipos sociales, que se sostiene trabajaron conjuntamente. La alimentación la definen y dan seguimiento con la nutricionista de la intendencia, CAIF e INDA.

El tema del relevamiento e intercambio de información se menciona desde algunos CECOED e instituciones vinculadas al SINAIE, como Mides y la propia Dirección Nacional SINAIE, como un punto en el que es preciso seguir trabajando para definir qué, cómo y cuándo se intercambia información para diagramar mejor las acciones.

En algunos departamentos como Salto, se destaca desde el CECOED una buena coordinación con instituciones educativas, señalando que se ha articulado para ampliar el tiempo que los niños permanecen en las escuelas para mejorar la contención en situación de desastre y post desastre, con buena recepción y respuesta por parte de éstas. Además se han habilitado los baños de dichas instalaciones para la higiene de los niños cuyos hogares han sido afectados. También FPV y CECAP aparecen como ámbitos donde se ha sumado voluntad e instalaciones para la atención a las familias.

Desafíos Pendientes:

- Trabajar en población general en prevención: escuela, liceos, caif, clubes de futbol, etc.
- La recuperación post desastres. Trabajar post trauma en niños
- Trabajar en el tercer nivel de gobierno la sensibilización

En el caso de INAU, desde la Dirección de Gestión Territorial se plantea el desafío de impulsar y empoderar a las direcciones departamentales para que tengan un rol proactivo en este tema y en los espacios institucionales definidos para ello en territorio, en particular, los CECOED.

Algunos elementos de la experiencia de Dolores

El 15 de abril de 2016 tuvo lugar un tornado en la ciudad de Dolores que causó desastres materiales importantes, pérdida de hogares familiares y consecuencias sociales, emocionales y psicológicas en la población. Esto gatilló un gran despliegue de respuesta institucional para hacer frente al desastre y también en la etapa de recuperación posterior.

Se estableció una comisión interinstitucional que coordinó acciones dirigidas a los niños que comprendió a Mides, INAU (incluyendo CAIF y clubes de niños) y MEC para diagnosticar la situación y relevar las necesidades de la población infantil y estudiantil.

En el caso del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), por ejemplo, se concretó la ampliación del servicio de comedores del Programa Nacional de Educación y Trabajo (CECAP) para la atención alimentaria a los niños entre 1 y 5 años, de grupos familiares con jóvenes que asisten a estos centros educativos de educación no formal. También se gestionó la adquisición de calzado y ropa de abrigo para los estudiantes de CECAP, se dispuso de equipos de Centros MEC para la participación en actividades con las poblaciones desplazadas y los Centros MEC funcionaron como lugares para la recepción de donaciones, así como de ordenadores de información y administración de los recursos. Finalmente se realizaron actividades de entretenimiento artístico en clubes deportivos y ciclos de talleres artísticos con la población de INAU, CAIF y clubes de niños.

Es importante mencionar que una definición común a estas instituciones fue la de flexibilizar los criterios de atención en función de las necesidades de las familias, es decir, por ejemplo tanto CAIF como clubes de niños se destinaron a familias.

Desde el INAU se dispuso además de equipos técnicos que visitaran las familias y a través de éstos se canalizaron también apoyos materiales y donaciones de manera más expedita y ordenada. Además se realizaron algunas intervenciones en el estadio que operó como albergue, para abordar cuestiones vinculadas a la convivencia y seguimiento de la situación de los niños. También se coordinaron actividades recreativas en conjunto con sociedad civil, con murales y otras propuestas.

Por otra parte, desde el Directorio INAU se define la conformación de equipo interdisciplinario acompañamiento, orientación y cuidado de los funcionarios de todos los proyectos INAU de Dolores, que incluyen siete centros: dos CAIF, tres clubes de niños, un hogar y el CEPRODE. Se acuerda realizar una planificación flexible que contemple los seis

primeros meses a partir del tornado, en base a diagnóstico situacional previo.

Algunos de los elementos a destacar que surgen como aprendizaje de dicha etapa y que se señalan en informe de INAU comprenden¹⁸:

- La presencia de otros no implicados en el evento, ofició de catalizador para una expresión controlada de sensaciones y el dispositivo planificado facilitó la reorganización de la tarea de acuerdo a las circunstancias, además de aportar herramientas concretas para el manejo de crisis, comunicación y auto-cuidado.
- La ausencia de referentes claros en el caso de los clubes de niños dilató la obtención de los apoyos necesarios para mejorar condiciones edilicias o habilitar espacios propios de auto-cuidado.
- La exigencia de coordinar los viajes a Dolores entre varios técnicos comprometidos con múltiples tareas dificultó poder establecer un cronograma.
- De las evaluaciones de los funcionarios de los Centros surge la necesidad de contar con apoyo específico para reorganizar la tarea. Es importante para futuras situaciones prever el acompañamiento a los equipos en algunas actividades con la población.
- Los técnicos de los centros consideraron que aunque no son sustituibles en su rol, estar acompañados en los primeros encuentros o en alguna actividad representa una estrategia necesaria.
- Es recomendable que cada centro mantenga las familias de referencia e incluir a niños que no estén en el sistema considerando en el plan algún criterio de edad para la atención. Funcionarios preparados para el trabajo en primera infancia se desbordaron al atender a escolares sin contar con herramientas para esta tarea, y sin el apoyo de otros funcionarios de otras instituciones que tuvieran la experticia para eso (maestros por ejemplo).
- Existen algunos protocolos de estrés post-traumático de auto-aplicación que pueden contribuir a detectar las situaciones de mayor riesgo (Escala de Trauma Davidson, 1990)

Desde la Dirección departamental de INAU se señala que al día de hoy se continúa trabajando sobre las secuelas que dejó la experiencia. En este sentido, se releva desde el nivel local la necesidad de contar con mayor apoyo para la atención de salud mental, donde los recursos técnicos resultan insuficientes y el sistema de salud no logra disponer de respuestas terapéuticas para las familias con problemas de acceso.

¹⁸ Informe de intervención en dolores a partir del tornado del 15 de abril de 2016 con equipos de servicios de INAU. Dirección Departamental Soriano.

Finalmente, como parte de las acciones para acompañar los impactos más sociales y emocionales de la comunidad afectada, desde el INAU se impulsó una intervención en el marco de la fiesta de la primavera, muy arraigada a nivel local, en la cual se trabajó con las familias utilizando globos para resignificar el viento como algo positivo e invertir la representación de peligro y destrucción que quedó instalada en la población y en particular en los niños. Esta propuesta tuvo una amplia y significativa llegada, donde no sólo participaron las familias si no que se adhirió el conjunto de la comunidad, adornando comercios y casas con globos. Posteriormente también se desplegó durante todo el 2017 un proyecto que abordó el impacto emocional con los niños, a través de la biodanza. Iniciativas de este tipo resultan interesantes para tener en cuenta y aportan a la elaboración del trauma y la memoria colectiva del evento.

Servicios de atención a la infancia en situación de desastres o emergencias

En Uruguay, el viento es el fenómeno que más se repite y/o aborda en términos de alertas, seguido por inundaciones. Por lo tanto, es fundamentalmente a partir de las evacuaciones que se ven afectada la rutina de los niños y familias en contexto de desastre.

En general lo que se plantea desde los servicios de atención a la infancia es que ante situaciones de emergencia han podido sostener el funcionamiento de éstos para acoger a los niños e intentar sostener la rutina, con algunas excepciones donde se han debido utilizar dependencias para albergar familias.

En el caso de los servicios de atención a la infancia de INAU y ANEP, existen canales y mecanismos claros para gestionar reparaciones de infraestructura dañada por fenómenos naturales.

Junto al funcionamiento regular e incluso extra horario de algunos servicios, como por ejemplo, en algunas escuelas, instituciones vinculadas a la infancia como INAU, MIDES y las propias intendencias, apoyan materialmente a algunas familias, además de responder a algunas situaciones puntuales para el seguimiento cuando hay especial vulnerabilidad, niños pequeños o mujeres embarazadas. En estos últimos casos, se apoyan de equipos territoriales y en particular del programa Uruguay Crece Contigo. También se coordinan donaciones de Unicef que se canalizan a través del SINAE.

En el caso de evacuaciones, las modalidades de albergue son heterogéneas entre departamentos e incluyen el uso de instalaciones de servicios como gimnasios (Colonia), el sistema de campamentos con carpa (Durazno) y modalidades mixtas que incluyen uso de

containers o de casas del estado inutilizadas (como locales de INAU vacíos, en el caso de Salto). La elección de unos y otros esquemas responde a criterios operativos y económicos para la organización de la respuesta y en algunos casos, se suman argumentos más asociados a la mejor protección de las familias.

Es importante recordar que las recomendaciones referidas a este punto desde la perspectiva de los derechos de los niños están orientadas a poder mantener a la familia unida. No obstante, en situaciones donde la alternativa más protectora para éstos sea ubicarlos junto a sus madres y que los varones de las familias se alojen en otra dependencia, se deben asegurar las condiciones para la mantención del vínculo y contacto sostenido o frecuente. Además, en estos casos se añaden elementos desde el punto de vista de la perspectiva de género, en tanto el esquema de vida cotidiana en evacuación reproduce roles de las mujeres asociados casi exclusivamente al cuidado. En el caso de los albergues se plantea desde algunas experiencias la dificultad respecto de la privacidad de las familias y mayor hacinamiento; mientras que en la modalidad carpa se debe resguardar la humedad y frío.

Desde el INAU, en el caso de Salto por ejemplo, se plantea que se orienta a que en lo posible los niños usen las instalaciones de los campamentos de modo restringido y como forma de cuidado se han dispuesto de instalaciones de los servicios (clubes de niños y/u hogares) para el uso del baño por parte de los niños y en algunos casos para que puedan pernoctar, que se extiende también a madre y hermanos, cuando la situación lo requiere.

Por otra parte, se señala que se trabaja in situ en los refugios, instalando equipos a modo de servicio que visitan e intervienen diariamente en función de las situaciones que se presenten. Esto incluye sobre todo trabajar aspectos de convivencia, gestiones para disponer el tema de recreación, traslados de niños hacia clubes o de educadores para actividades en refugios. También se realiza acompañamiento a las familias para conectarlos con servicios como consultorio de ASSE para dar seguimiento a la salud de los niños, más allá de que en los propios refugios hay controles de ASSE.

Respecto al último punto, se menciona como una dificultad el tema de los traslados de los niños hacia las escuelas desde los refugios. En el caso de los niños atendidos por INAU, dicha institución dispone traslado y habilita a las OSC en convenio a que realicen gasto para contratación del servicio. Se apoya también con otros vehículos institucionales como Mides, pero en ocasiones ha resultado complejo la disposición oportuna de éstos.

En términos globales, se identifica que la atención a la infancia en momentos de emergencia se ha podido articular y efectivizar sin mayores problemas y es sobre todo en el post desastre y post evacuación donde se identifican los mayores desafíos. En ese sentido, se plantea que cuando las familias vuelven a sus casas quedan desprotegidas.

“¿En qué condiciones vuelven? ¿Cómo se apoya desde lo más básico que es por ejemplo, materiales de limpieza? ¿Cómo son las condiciones de habitabilidad en la que vuelven los niños y adolescentes? ¿Cómo se resguardan cuestiones ambientales ligadas a la protección?”

A nivel departamental se señala desde INAU que se acompaña desde los servicios que atienden a los niños y sus familias en el seguimiento de la vuelta a sus casas, con contención en los días posteriores y algunas visitas de los equipos, ya que el regreso genera mucha angustia por el deterioro de las casas y los impactos del estrés de la etapa de evacuación. En Durazno se señala que también se han realizado algunas instancias puntuales en la etapa de recuperación como talleres grupales con las familias de CAIF y clubes de niños en zonas afectadas por inundación, a cargo de equipos del MIDES.

Respecto a ello, se visualiza la importancia de definir con claridad las responsabilidades institucionales en el post desastre. Además, la delimitación del post desastre no resulta clara temporalmente, ¿cuándo es el momento para volver a las rutinas habituales en los centros educativos, programas dirigidos a infancia y otras instituciones?

Uno de los temas que emerge desde algunos CECOED en relación con la atención a niños son situaciones donde las familias no quieren evacuarse y/o se autoevacúan en lugares de riesgo para los niños. En estos casos se plantea que se ha solicitado la intervención judicial y la respuesta del sistema también presenta heterogeneidad entre departamentos. Mientras que en algunos se sostiene que los jueces se expiden rápidamente ante solicitud de intendencia y/o en conjunto con otras instituciones; en otros se plantea que la respuesta es tardía y deben actuar las instituciones por oficio, a través de INAU y policía fundamentalmente.

En relación a la autoevacuación, desde INAU Durazno se plantea que cuando hay familias con niños atendidos por el INAU afectadas, se apoya en la organización de su instalación en hogares de otros familiares o amigos, con aportes materiales y acompañamiento para que los niños habiten en condiciones adecuadas e intentando evitar en la medida de lo posible que deban trasladarse a refugios o campamentos.

Respecto del funcionamiento de los centros frente a alertas meteorológicas, tanto ANEP como INAU cuentan con protocolos similares. El reglamento habla de que los centros deben permanecer abiertos, suspensión de actividades en alerta roja y que no se toma asistencia en alerta naranja¹⁹. No obstante, se plantean interrogantes respecto a la organización y disposición de contenidos en esas situaciones; así como respecto del funcionamiento para el caso de los centros de tiempo completo.

¹⁹ Circular No.140/2012 Pautas a ser aplicadas ante la existencia de alertas meteorológicas para centros educativos de la ANEP.

En relación con la coordinación de los servicios diarios de atención a la infancia y los servicios de salud, no existen protocolos específicos para situaciones de emergencia y lo que se plantea es que se resuelve como cualquier situación de emergencia en general, priorizando la gravedad de los casos.

Por otro lado, desde INAU se señala que otro tipo de acciones además del acompañamiento más focalizado en familias, son actividades de recreación masiva, que se busca que sean fuera de los refugios y que se dirija a todos los niños y comunidad en general.

Cabe mencionar que, respecto de la atención de otras instituciones y equipos en situación de emergencia y desastre, desde los organismos vinculados a las familias y niños existe en general una buena valoración del trato y abordaje de los soldados hacia éstos en la atención. El personal del ejército se ha mostrado receptivo con el personal de INAU, las orientaciones o solicitudes que éstos han canalizado y también con los educadores que acuden a los albergues y campamentos a desarrollar actividades con los y las niñas.

El tema de la información se plantea como un nudo por parte de las intendencias, particularmente respecto a las posibilidades de acceder a información MIDES. Asimismo, se señala que muchas veces la información está disponible, pero no se usa. Finalmente, se da cuenta de la fragmentación de la información en las diferentes reparticiones y organismos públicos a nivel central y local, si bien trasciende el tema de la gestión de emergencias, adquiere formas particulares en la planificación de la atención a las familias. Actualmente el SINAIE está trabajando específicamente este tema con la Dirección de Evaluación y Monitoreo del Mides, para nuclear y efectivizar el uso de información.

En general existe la percepción de que “cada territorio pone en juego lo mejor que tiene ante la emergencia” y ello también constituye un elemento sobre el cual trabajar en el caso de la atención a la infancia, para potenciar la coordinación y el abordaje en todo el ciclo de gestión integral del riesgo.

Cuadro Síntesis. Normas mínimas y atención a la infancia en Uruguay

Normas mínimas	Atención a la infancia y GIR en Uruguay
Norma 1. Coordinación	SINAE tiene una integración interinstitucional y es el primer convocado a dar respuesta y coordinar acciones del Estado en esta materia. En el caso de infancia, las instituciones abocadas a su protección, también forman parte de los primeros anillos de respuesta. Los CECOED son las instancias operativas departamentales. En relación con la coordinación de los servicios diarios de atención a la infancia y los servicios de salud, no existen protocolos específicos para situaciones de emergencia y lo que se plantea es que se resuelve como cualquier situación de emergencia en general, priorizando la gravedad de los casos. Se visualiza la importancia de definir con claridad las responsabilidades institucionales en el post desastre. Necesidad de generar un espacio de trabajo conjunto entre instituciones, incorporado a los ámbitos de coordinación ya existentes en la temática, tanto en el SINAE como en los espacios interinstitucionales abocados a la infancia.
Norma 2. Recursos Humanos	Se plantea la necesidad de formación a los distintos niveles y actores que intervienen en la atención a la infancia en las diferentes etapas del ciclo de gestión de riesgo de desastre, incluyendo maestros y docentes, personal involucrado en la emergencia (bomberos, fuerzas armadas, personal de salud, etc), personal de policlínicas e instituciones de atención a los NNA. Necesidad de trabajar en un plan de cuidados del cuidador en este tema, dirigido a maestros de escuela, docentes de liceo, funcionarios de servicios de atención a la infancia.
Norma 3. Comunicación, abogacía y medios de comunicación	Desde UNICEF y UCC se han desplegado algunas acciones de promoción y protección de los niños y niñas en situaciones de desastre en el país por inundaciones; así como puntualmente en ocasión del tornado de Dolores. El medio en este último caso fueron las radios locales para difundir mensajes de cuidado a la primera infancia. Se identificaron algunas dificultades por la tendencia a la repetición de imágenes que exponían a niños afectados. Es pertinente avanzar en la definición y desarrollo de materiales específicos como guías y cartillas orientadas a los servicios, instituciones y ciudadanía, para la atención a la infancia en situaciones de desastre
Norma 4. Gestión	Los límites del campo de la gestión de riesgo y desastres no resultan claros

del ciclo del programa	a la hora de pensar en la atención a la infancia en las instituciones y actores consultados. La delimitación del post desastre no resulta clara temporalmente, ¿cuándo es el momento para volver a las rutinas habituales en los centros educativos, programas dirigidos a infancia y otras instituciones? Se identifica la pertinencia de elaborar un mapeo de riesgos de infancia, de carácter más preventivo, en la gestión del ciclo. Importante considerar vulnerabilidades y necesidades específicas y diferenciadas en la atención a los niños, niñas y adolescentes, no sólo relativas a subfranjas etarias, sino a discapacidad y dificultades de movilidad, visión o audición que operan diferencialmente en la gestión de riesgos y en situación de emergencia Necesidad de avanzar en la incorporación de criterios desde la atención a infancia en instrumentos generales del SINAIE como protocolos y guías
Norma 5. Gestión de la información	Se plantea como un nudo por parte de las intendencias, particularmente respecto a las posibilidades de acceder a información MIDES. Asimismo, se señala que muchas veces la información está disponible, pero no se usa. Finalmente, se da cuenta de la fragmentación de la información en las diferentes reparticiones y organismos públicos a nivel central y local, si bien trasciende el tema de la gestión de emergencias, adquiere formas particulares en la planificación de la atención a las familias. Actualmente el SINAIE está trabajando específicamente este tema con la Dirección de Evaluación y Monitoreo del Mides, para nuclear y efectivizar el uso de información.
Norma 6. Monitoreo de la protección de la infancia	El monitoreo se inserta en el sistema de monitoreo general del SINAIE, que desagrega por población, así como en el monitoreo que realiza MIDES y UCC de las mujeres embarazadas y niños pequeños afectados por el riesgo o desastre.
Norma 7 Peligros y lesiones	Se identifica la necesidad de trabajar el desarrollo de simulacros y planes de evacuación en espacios educativos y/o que involucren la atención a la infancia, de modo de favorecer la protección y cuidado para evitar lesiones ante eventos de desastre.
Norma 9 Violencia sexual	Resulta importante abordar la perspectiva de género y generaciones conjuntamente, especialmente en lo referido a la protección ante violencias. Desde las instituciones involucradas y particularmente intendencias y MIDES e INAU, se sostiene que se pone especial énfasis en resguardar las condiciones de convivencia en los albergues y campamentos para evitar situaciones de violencia y abuso sexual a NNA.
Norma 10 El estrés psicosocial y los trastornos	El Grupo de Gestión Integral del Riesgo de Facultad de Psicología de la UdelaR, promueve acciones orientadas a etapas previas y posteriores a los eventos, de trabajo con grupos de población que incluyen adultos

mentales	referentes (docentes y maestros) y niños y adolescentes, en el ámbito educativo. También desde el Programa de Voluntariado de Mides y SINAE, se ha impulsado la formación de promotores de gestión de riesgo y de <i>payasos risalientes</i> para intervenir en recuperación de desastres y el trabajo sobre las habilidades emocionales.
Norma 14 Justicia para los niños, niñas y adolescentes	Se ha solicitado la intervención judicial para la protección de los NNA, en casos de familias que se niegan a evacuar ante inundaciones. La respuesta del sistema presenta heterogeneidad entre departamentos, con diferencias en la oportunidad de las medidas. En los casos de demora, se plantea que actúan las instituciones por oficio, a través de INAU y policía fundamentalmente. Emerge la inquietud por contar con algunas orientaciones desde el punto de vista jurídico de INAU para los CECOED y equipos técnicos en territorio, ante situaciones que involucran a niños en contexto de desastre.
Norma 16 Mecanismos basados en la comunidad	En algunos departamentos se han realizado instancias puntuales en la etapa de recuperación como talleres grupales con las familias de CAIF y clubes de niños en zonas afectadas por inundación, a cargo de equipos del MIDES.
Norma 17 Espacios amigables para la niñez	Desde las intendencias en algunos casos de ajustan espacios para los niños en refugios, con niveles heterogéneos entre departamentos. Desde INAU se organizan algunas actividades de recreación masiva, que se busca que sean fuera de los refugios y que se dirija a todos los niños y comunidad en general
Norma 18 Protección de las niñas, niños y adolescentes excluidos	INAU, MIDES y las propias intendencias, apoyan materialmente a algunas familias, además de responder a algunas situaciones puntuales para el seguimiento cuando hay especial vulnerabilidad. En los casos de autoevacuación, cuando hay familias con niños atendidos por el INAU afectadas, éste apoya en la organización de su instalación en hogares de otros familiares o amigos, con aportes materiales y acompañamiento para que los niños habiten en condiciones adecuadas.
Norma 19 Recuperación económica y protección de la infancia	En el caso de INAU, se disponen algunos apoyos materiales a familias afectadas en caso de valorarse necesario y pertinente, que incluyen desde canastas de alimentos e insumos básicos, hasta equipamiento para el hogar.
Norma 20 Educación y protección de la infancia	Los centros de atención a primera infancia, escuelas y liceos sostienen sus servicios en funcionamiento para asegurar la continuidad del derecho a educación, al tiempo que colaborar con la protección y cuidado de éstos. No obstante, se plantean interrogantes respecto a la organización y disposición de contenidos en esas situaciones. En términos de prevención, se ha trabajado principalmente a nivel de

	escuelas rurales, con Dirección Nacional de Bomberos Facultad de Agronomía UdelaR y FAO, en capacitación y planes de evacuación con el conjunto de la comunidad educativa. En cuanto a etapa de recuperación, desde el grupo GIR de UdelaR se trabajó con algunas escuelas en departamentos que sufrieron inundaciones, donde se orientó a las y los maestros para el abordaje del post desastre en el grupo escolar; así como se trabajó con los niños y adolescentes los impactos de las pérdidas y las re-localizaciones. Finalmente, resulta relevante incluir el tema GIR en currícula escolar y en planes u herramientas específicas como Plan ceibal.
Norma 21 Salud y protección de la infancia	A través del Ministerio de Salud se establecen orientaciones generales que luego canalizan los distintos prestadores y efectores en territorio, que incluyen criterios de vacunación, prevención de dengue en contexto de inundaciones, cartillas informativas y distribución de repelentes para lactantes En el caso de las evacuaciones, se realiza acompañamiento a las familias para conectarlos con servicios como consultorios para dar seguimiento a la salud de los niños, más allá de que en los propios refugios hay controles de ASSE.
Norma 22 Nutrición y protección de la infancia	Importancia de trabajar la información y seguimiento a la lactancia. Es habitual que se done leche en polvo en situaciones de emergencia y desastre, pero es preciso especificar que no es para lactantes, sino para madres y niños más grandes. Los bebés que se nutren a partir de lactancia materna deben continuar haciéndolo en dichas situaciones y es importante que este mensaje se canalice claramente a la población.
Norma 23 Agua, saneamiento e higiene y protección de la infancia	El Ministerio de Salud promueve la información a los operadores y población afectada por inundaciones, las medidas para la prevención de enfermedades de los niños relacionadas con agua contaminada.
Norma 24 Alojamiento y protección de la infancia	Las modalidades de albergue son heterogéneas entre departamentos e incluyen el uso de instalaciones de servicios como gimnasios (Colonia), el sistema de campamentos con carpa (Durazno) y modalidades mixtas que incluyen uso de containers o de casas del estado inutilizadas (como locales de INAU vacíos, en el caso de Salto) Los albergues masivos no suelen ser lugares adecuados para mujeres embarazadas, tanto por las condiciones locativas como de convivencia con mucha gente, ruido y otros aspectos poco favorables para el cuidado de las mismas. Las auto evacuaciones de las familias representan un problema mayor

	cuando implican que éstas se alojen en lugares precarios y/o riesgosos para los niños pequeños o mujeres embarazadas. Las recomendaciones desde la perspectiva de los derechos de los niños están orientadas a poder mantener a la familia unida. No obstante, en situaciones donde la alternativa más protectora para éstos sea ubicarlos junto a sus madres y que los hombres de las familias se alojen en otra dependencia, se deben asegurar las condiciones para la mantención del vínculo y contacto sostenido y frecuente.
Norma 25 Gestión de campamentos y protección de la infancia	Desde intendencias e INAU Se trabaja in situ en los refugios y campamentos. En el primer caso contemplando sobre todo los aspectos de salud y nutrición de los niños. En el caso de INAU, instalando equipos a modo de servicio que visitan e intervienen diariamente en función de las situaciones que se presenten. Esto incluye sobre todo trabajar aspectos de convivencia, gestiones para disponer el tema de recreación, traslados de niños hacia clubes o de educadores para actividades en refugios. Se identifican algunas dificultades para generar los traslados desde y hacia los centros educativos de los niños, niñas y adolescentes alojados en campamentos, pese a que se intenta cubrir con vehículos de distintas instituciones (INAU, MIDES)
Norma 26 Distribución y protección de la infancia	Los equipos de UCC en territorios afectados realizan un relevamiento de estado de situación y necesidades de las familias con mujeres embarazadas y/o niños pequeños para transmitir a las instituciones correspondientes y canalizar los apoyos que se requieran. Asimismo, gestionan y distribuyen en coordinación y/o en conjunto con los CECOED, las cunas de emergencia y el set para emergencias, que incluye artículos de higiene y ropa para bebés.

V. Consideraciones finales y líneas de recomendación hacia un marco de actuación

A partir de la revisión del estado de situación en el tema y el relevamiento con actores institucionales, surgen algunas consideraciones a tener en cuenta de cara a la definición de próximos pasos. Estas incluyen aspectos orientados a instituciones que trabajan o tienen servicios de atención a la infancia o bien asociados a otras instituciones y actores, en la perspectiva de que estos incorporen el enfoque y acciones de protección a la infancia.

Sobre la concepción del tema en las instituciones

- La mirada de la gestión de riesgo y la atención a la infancia no está visibilizada ni problematizada por las instituciones, aunque se entiende la pertinencia y relevancia de empezar a generar un recorrido en torno a ello y marcos de acción conjunta. Asimismo, desde algunos actores que trabajan el tema se entiende que en Uruguay existe una baja percepción del riesgo, aún el foco está muy puesto en cubrir necesidades y no tanto en la vulnerabilidad y su correlato de acciones más preventivas.

“El tema no está en el menú permanente de las políticas de infancia”

- El tornado de Dolores en el año 2016 marca un antes y un después en materia de respuesta institucional a la emergencia en los últimos años. A partir de ello se desprenden algunos aprendizajes y orientaciones para modos de operar de las instituciones ante eventos de este tipo.
- Los mayores vacíos o desafíos pendientes se perciben respecto a etapas de prevención y recuperación, más que en la atención a emergencia, donde en términos generales la respuesta resulta oportuna y pertinente.
- En términos conceptuales, a partir de las entrevistas se desprende que los límites del campo de la gestión de riesgo y desastres no resultan claros a la hora de pensar en la atención a la infancia en las instituciones y actores consultados. Temas como violencia en contexto social de convivencia, accidentes de tránsito y consumo de drogas aparecen como algunas interrogantes cuando se genera una aproximación desde lo más general.
- Parte de la heterogenidad que se percibe en el abordaje del tema en los distintos departamentos está dado por las particularidades que adquieren las emergencias en los territorios, donde aquellos que tienen exposición repetida a eventos tienen una preparación mayor para la respuesta, como Durazno y Salto ante inundaciones, por ejemplo. No obstante, también se identifican distinciones asociadas a tipo de gestión y experiencias y modalidades de coordinación interinstitucional en los departamentos.
- Es importante abordar la perspectiva de género y generaciones conjuntamente, ya que hay vulnerabilidades cruzadas, además de especificidades a tener en cuenta en la armonización de las acciones.

Información y diagnósticos

- La información es un eje que aparece transversalmente a la hora de pensar en la atención a la infancia y GIR. Se identifica la necesidad de incluir más específicamente información sobre ello en los instrumentos que relevan información de familias afectadas y de revisar y definir formas efectivas de intercambio de información entre instituciones que intervienen.
- Es importante incorporar la mirada específica sobre infancia en el diagnóstico de recursos locales cuando se trabaja el tema en los departamentos y localidades, es decir, servicios, recursos y referentes que puedan aportar en el evento y posterior al mismo. En esta línea, se identifica la pertinencia de elaborar un mapeo de riesgos de infancia, de carácter más preventivo.
- Uno de los elementos a identificar en territorio es el mapeo de espacios institucionales locales, adecuados para la atención de las familias en situaciones de emergencia y, en el caso de servicios de atención a la infancia, orientaciones respecto de qué espacios y de qué forma ponerlos a disposición ante los eventos y/o con el momento posterior a ellos. Incluye el definir cómo se preserva durante la emergencia y como se re-organiza y regulariza el funcionamiento en el después.

Prevención

- Se identifica la necesidad de trabajar en un plan de cuidados del cuidador en este tema, dirigido a maestros de escuela, docentes de liceo, funcionarios de servicios de atención a la infancia.
- En el ámbito educativo, si bien los equipos interdisciplinarios disponibles en las escuelas son escasos y están mayormente orientados a problemas de aprendizaje, eventualmente podría revisarse la posibilidad de incorporar el abordaje de estos temas allí. Asimismo, se visualiza la pertinencia de incluir el tema en currículo escolar y en planes u herramientas específicas como Plan ceibal.
- En el marco de las consultas realizadas, se identifica que no existe una posición unificada respecto de la importancia de realizar simulacros como parte de las medidas preventivas, aunque sí predomina la idea de impulsarlos. Tanto desde las instituciones vinculadas al SINAIE como a infancia, se entiende relevante que se realicen e incluso

surge como parte de las reflexiones y aprendizajes derivadas de la experiencia de Dolores. No obstante en el caso de Primaria de ANEP, no se manifestó igual convicción con el tema, especialmente en los que involucran a los niños, planteando que se debe priorizar la preparación y acción de los adultos referentes, ante situaciones de emergencia. En atención con ello, emerge la necesidad de trabajar en la información y formación de las distintas instituciones respecto a las acciones recomendadas internacionalmente para la mejor protección de los niños en contexto de emergencia y desastre y promover acuerdos unificados en estos temas.

- En el medio rural el tema hídrico es una de las problemáticas centrales en términos naturales, por abundancia o escasez. También los vientos que es lo que más afecta a escuelas y que provoca algunas voladuras de techos. Desde Educación Rural de ANEP, se entiende pertinente avanzar en protocolos que orienten la acción ante situaciones con viento e incluir el cómo abordar las alertas de INUMET.
- La experiencia de trabajo con escuelas rurales de construcción de planes de evacuación con la comunidad educativa, muestra la pertinencia, riqueza y oportunidad que implica abordar el tema con participación activa de los niños e involucrados y plantea un terreno fértil para el desarrollo de nuevas iniciativas en esta línea.
- Algunos ámbitos que se identifican desde bomberos como desafíos pendientes para seguir avanzando en la preparación para la atención a la infancia ante riesgos de desastres y situaciones de emergencia incluyen centros de educación inclusiva, hospitales, refugios, hogares del INAU, guarderías y CAIF, ONGs que trabajan con niños y CECOED departamentales.
- *Respecto a necesidades de formación se identifica la pertinencia de impulsar:*
 - Formación en prevención y gestión de riesgos para funcionarios de servicios de atención a la infancia y familias de acogimiento.
 - Formación en prevención de riesgos para niños, niñas y adolescentes.
 - Formación en primeros auxilios psicológicos y cuidado de equipos para Comités y otros.
 - Formación para maestros y docentes de primaria y secundaria respecto a cómo abordar el tema con los estudiantes después de la emergencia (qué se informa y qué no, detección de algunos comportamientos de los niños y cómo abordarlos, cómo integrar el miedo y la culpa).
 - Atención psicosocial en contexto de desastre en los servicios de salud y en general equipos interdisciplinarios que actúen a nivel departamental.

- Avanzar en la incorporación de criterios desde la atención a infancia en instrumentos generales del SINAIE como protocolos y guías, incluyendo formato de Informe de situación y Protocolo de Apoyo en Comunicación a la Respuesta Departamental, entre otros. También en los instrumentos de planificación del Sistema, como por ejemplo, los planes regionales.
- Asimismo es pertinente avanzar en la definición y desarrollo de materiales específicos como guías y cartillas orientadas a los servicios, instituciones y ciudadanía, para la atención a la infancia en situaciones de desastre. El SINAIE cuenta desde el 2013 con la Guía familiar para la reducción del riesgo que avanza en esta dirección.
- El tema de gestión de riesgos y desastres se encuentra aún bastante ausente en los instrumentos programáticos de las políticas de infancia. En particular se identifica en Plan de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia (2016-2020) como una hoja de ruta donde podría incorporarse el tema, especialmente tomando en cuenta su carácter interinstitucional.

Atención a la emergencia

- Emerge la inquietud por contar con algunas orientaciones desde el punto de vista jurídico de INAU para los CECOED y equipos técnicos en territorio, ante situaciones que involucran a niños en contexto de desastre. ¿Cuándo corresponde un recurso de protección y la intervención del sistema judicial?, ¿cómo se maneja el tema con las familias? y eventualmente poder contar con un protocolo que marque criterios y la ruta a seguir en estos casos.
- Vinculado a lo anterior, existen algunas experiencias incipientes de protocolización por parte de INAU respecto a la respuesta frente a situaciones de crisis que involucran violencia y otros, que pueden tener puntos de contacto y brindar elementos para el abordaje en temas de gestión de riesgo frente a desastres y emergencias y en torno a lo cual sería favorable generar sinergias.
- La prensa local puede cumplir un rol clave al momento de comunicar los mensajes necesarios para el cuidado de niños y niñas/os, especialmente en la primera infancia, en contexto de desastre o emergencia. En Uruguay Crece Contigo se ensayaron acciones de este tipo en ocasión del evento de Dolores, que se valoran positivamente,

al tiempo que se identifica la necesidad de sensibilizar a los medios respecto del uso de información e imágenes de niños, desde el enfoque de derechos.

- Resulta importante considerar vulnerabilidades y necesidades específicas y diferenciadas en la atención a los niños, niñas y adolescentes, no sólo relativas a subfranjas etarias, sino a discapacidad y dificultades de movilidad, visión o audición que operan diferencialmente en la gestión de riesgos y en situación de emergencia. Desde Secretaría de Cuidados se señala que el 30% de los asistentes personales están destinados a esta franja etaria, lo cual pone de relieve la importancia de trabajar el tema, en los distintos momentos del ciclo, incluyendo protocolo para evacuaciones.
- Se identifica la relevancia de abordar el tema de campamentos y la atención a la infancia en éstos, incorporando la perspectiva de género. En esta línea el SINAIE proyecta para el 2018 la capacitación en guías y manuales en estos contextos.
- Es importante que cuando se dispongan los mecanismos y acciones de protección de los niños y niñas, especialmente los más pequeños, en situaciones de emergencia y desastre, se generen las condiciones para que las figuras de apego y referentes más próximos de los niños tengan un rol protagónico y oportuno en la ruta de cuidado, para minimizar los efectos traumáticos del mismo.
- Asociado a lo anterior, es importante seguir permeando la respuesta en contexto de emergencias de la mirada específica de las instituciones que trabajan en proximidad con las familias y niños, no sólo porque tienen un mayor conocimiento de las particularidades de la situación para orientar acciones más pertinentes, sino porque cuentan con una base de confianzas construidas con éstas que favorecen respuestas más acordes, oportunas y eficientes con respecto a sus necesidades y recursos. En esta línea importa a su vez problematizar lo que implica la atención ante desastres naturales en el marco de contextos de emergencia social y vulnerabilidades estructurales.
- *Transporte.* Teniendo como base la importancia de asegurar el sostenimiento de la rutina de la familia y la asistencia de los niños a los servicios de cuidado y educativos, ¿cómo se asegura el traslado de éstos a sus escuelas y centros durante el periodo que están evacuados?; ¿qué mecanismos administrativos y operativos están previstos y se pueden disponer institucionalmente para facilitar ello?
- *Presupuesto.* Particularmente en el caso de instituciones vinculadas a la atención a infancia se identifica la necesidad de definir e implementar mecanismos que permitan

contar con un fondo para situaciones de emergencia, con la flexibilidad administrativa necesaria para responder oportunamente a las necesidades

Post desastre y recuperación

- En el caso de los servicios educativos, es importante establecer orientaciones programáticas en el post desastre para centros y servicios respecto tres temas: i) Acciones y contenidos a trabajar los primeros días. ¿En qué medida se sostiene el programa?, ¿qué actividades se realizan? (escuelas, liceos, clubes de niños); ii) asistencia de funcionarios: orientación y reglamentación; iii) lugares seguros en los edificios.
- Se percibe la potencialidad del trabajo con voluntarios en estos temas. En este sentido, la iniciativa de payasos *risalientes*, se hace especialmente pertinente en el caso de la atención a niños y niñas. En este campo es importante que las propuestas de recreación que se organizan en espacios como albergues o ámbitos de socialización o cuidado post desastre sean pertinentes y no generen una sobre estimulación en los niños.
- Es relevante trabajar en la reconstrucción de tejidos informales y redes en las re-localizaciones y el derecho a ser oído de los niños y apropiarse de los nuevos lugares y referencias comunitarias.
- Se deben identificar responsabilidades diferenciales de organismos públicos, la sociedad civil y el sector privado en la atención de los NNA en contexto de riesgo y desastres, comprometiéndolos para su cumplimiento.
- Las Normas mínimas sobre la protección de la niñez y la adolescencia en la acción Humanitaria brindan un marco interesante a la hora de pensar en instrumentos nacionales que aborden el tema integral e interinstitucionalmente. Sería importante contemplarlas como referencia en los próximos procesos que se emprendan en esta línea.
- Desde INAU se plantea que si bien hay grupos y familias especialmente vulnerables, el abordaje de este tema debe estar comprendido en el marco de una política de amplio alcance, para el conjunto de los niños, niñas y adolescentes y por tanto está también dentro de sus competencias actuar. En este sentido, se señala la importancia de generar condiciones de gestión que acompañen las concepciones en relación a

cualquier evento y una articulación interinstitucional clara y protocolizada, con fuerte liderazgo de SINAIE y MIDES en la diagramación de la estrategia de atención a las familias.

Ámbitos de discusión y coordinación para la agenda infancia y gestión de riesgo de desastre

Respecto de la oportunidad de generar un espacio de diálogo y trabajo conjunto entre instituciones, preponderantemente se entiende que este tema debe incorporarse a los ámbitos de coordinación ya existentes en la temática, tanto en el SINAIE como en los espacios interinstitucionales abocados a la infancia, como por ejemplo, la comisión que se enmarca en el Consejo Nacional de Políticas Sociales y sus correlato territorial en las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS).

Asimismo, la Comisión de Infancia en el marco de la Junta Nacional de Cuidado, que nuclea a INAU (Secretaría Primera Infancia y CENFORES), MEC, ANEP, MTSS, MS, MIDES (UCC e INMUJERES), Ministerio de Economía y OPP; se identifica como posible ámbito donde incorporar agenda de infancia y gestión de riesgos, aunque el foco está puesto en los servicios de atención a la primera infancia.

Otro ámbito de coordinación que se menciona es la Comisión de programas de proximidad (que incluye Cercanías, Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red), dependiente también del Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Además se podría hacer confluir la reflexión y acción sobre el tema en otros espacios más puntuales o *ad hoc*, como la mesa de atención psicosocial que impulsa el grupo de trabajo GIR de UdelAR y el SINAIE. En la misma línea, resulta importante poder ir sumando al ámbito académico a la discusión del abordaje de la atención a la infancia en el ciclo de gestión de riesgo, para promover la generación de conocimiento y su posterior aplicación en este campo.

Inicialmente existe la percepción de que nuevos espacios convocados específicamente con estos fines, pueden debilitar la propuesta y no lograr aunar esfuerzos y sostenibilidad necesaria, en un escenario de multiplicidad de ámbitos de coordinación de políticas, pero que es deseable un espacio que ponga en agenda y permita articular acciones en este tema. Estos deberían incluir instituciones que atienden directamente a la infancia, así como otros que son también garantes del cumplimiento de sus derechos.

Desde el INAU y en particular, desde gestión territorial, se puntualiza además que se encuentran en un proceso interno de revisar y ordenar qué actores corresponden estar en cada ámbito o tipo de espacio de coordinación y este tema eventualmente es uno más a despejar en ese esquema.

Finalmente, la agenda 2030 de Desarrollo Sustentable configura un escenario de oportunidad para impulsar y fortalecer el desarrollo de estrategias en territorio vinculadas a la gestión de riesgo en el marco de cambio climático, favoreciendo la interinstitucionalidad y planificación integral a nivel local, especialmente en el eje preventivo de los riesgos de desastres.

VI. Bibliografía

1. ANEP (2012) Circular No.140/2012 Pautas a ser aplicadas ante la existencia de alertas meteorológicas para centros educativos de la ANEP.
2. Ley N° 18621. Creación del sistema nacional de emergencias público y permanente.
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18621-2009/4>
3. Glosario para la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). Naciones Unidas. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). Disponible en <http://sinae.gub.uy/conceptos-basicos/glosarios/>
4. Naciones Unidas (2015) Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.
5. IIN OEA (2011) *Derechos de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgo de desastres*. Documento de posicionamiento político.
6. IIN OEA (2012) Manual operativo para la protección integral de niños, niñas y adolescentes en situaciones de emergencia o desastre
7. IIN OEA (2012) Marco de Política para la Promoción y Protección de los Derechos del Niño Niña y Adolescentes en la Gestión de Riesgo de Desastres. Montevideo.
8. PNUD (2012) DP'12 Documento país. Riesgo de Desastres en la Argentina. Buenos Aires.
9. SINAIE (2014) Guía familiar para la reducción del riesgo frente a desastres. Montevideo.
10. UNICEF (2003) Taller "derechos de los niños, niñas y adolescentes en situaciones de emergencia" Guía de Capacitación. Disponible en http://bvpad.indeci.gob.pe/download/eventos/CD_Taller_DNNA_SE/documentos/Documento%20de%20Marco%20conceptual%20y%20metodo%20C3%B3gico.pdf

11. UNICEF (2007) Derecho de la niñez en emergencias y desastres. Compromiso de todos.
12. UNICEF (2006) PATH Enfoque basado en los principios relativos a la acción humanitaria.
www.unicef.org/path

VII. Siglario

ANEP: Administración Nacional de Educación Pública

ASSE: Administración de Servicios de Salud del Estado

CAIF: Centros de Atención a la Infancia y la Familia

CAPDER: Centros de Apoyo Pedagógico Didáctico para Escuelas Rurales

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño

CEIP: Consejo de Educación Primaria

CECOED: Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

MS: Ministerio de Salud

SINAE: Sistema nacional de Emergencia

INAU: Instituto Del Niño Y Adolescentes Del Uruguay

IINO OEA: Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes

UCC: Uruguay Crece Contigo

Udelar: Universidad de la República

Anexo 1. Metodología y actores consultados

El proceso de consultoría estuvo basado centralmente en el análisis documental de materiales relativos al tema conceptuales e institucionales, reuniones con contraparte SINAE e INAU y entrevistas a diferentes actores. Se realizaron alrededor de 32 entrevistas, que se señalan en el cuadro a continuación.

Tabla 1. Actores consultados

Institución	Nombre
ANEP	Pablo Caggiani (Consejero CEIP)
	Limbert Santos (Departamento Educación Rural)
MIDES UCC	Gabriela González (Equipo Dirección)
	Adriana Antúnez (Coordinadora Territorial)
MIDES Coordinador Territorial	Mauricio Guarinoni
Mides Secretaría Nacional de Cuidado	Gabriel Corbo
Dirección Nacional de Bomberos- Programa escuelas seguras	Pedro Moreira
SINAE	Dirección Nacional
	Equipo del proyecto FAO
MSP	Nora de Olivera (equipo Subsecretaría)
SAME	Francois Borda
UDELAR GGIR (Grupo Gestión Integral del Riesgo)	Graciela Loarche
ONG Amigos del Viento	Graciela Salaberri*
CECOED	
Colonia	Luis Garat
Durazno	Jesús Mario Rodríguez
Montevideo	Jorge Cuello
Paysandú	Marco García
Río Negro	María del Rosario Alza
Salto	María Soria
Soriano	Andrés Magnone
Treinta y Tres	Washington Pereyra
INAU	
Programa Primera Infancia	Muriel Presno
Programa Infancia	Marlene Compay
Programa Adolescencia	Elena Antelo
Subdirección General de Gestión Territorial	Marina Cal
	Karina Piedrahita
	Ana Dutour
Jefatura departamental Artigas	Aldo Gómez*
Jefatura departamental Tacuarembó	Graciela Adami
Jefatura departamental Durazno	Alejandro Castro
Jefatura departamental Soriano	Horacio Peraza

Anexo 2: Carta de la Niñez para la Reducción del Riesgo de Desastres

1. Las escuelas deben ser seguras y la educación no debe ser interrumpida.

La Educación fue el tema más común y de mayor prioridad entre todos los niños y niñas durante las consultas, manifestaron que quieren tener acceso a la información y la formación de la RRD, que quieren un plan de estudios que contenga RRD y que sus escuelas puedan ser seguras, construidas sobre un terreno más apto. Ellos quieren también que los materiales de aprendizaje y los juegos les permitan identificar acciones a realizar antes de un desastre, a fin de estar protegidos y más seguros, para luego poder seguir viviendo una vida tan normal como sea posible.

"Queremos aprender acerca de la RRD a través de actividades al aire libre, usted puede encontrar la verdad de la práctica" (niño de China)

2. La protección de la niñez debe ser una prioridad antes, durante y después del desastre.

Las consultas plantearon una serie de elementos sobre la protección de la niñez, que afectan profundamente a la seguridad de los niños y niñas así como su percepción de bienestar. Manifiestan querer protección ante conductas y prácticas perjudiciales, afirman que después de un desastre se sienten inseguros, sobre todo si se ven obligados a abandonar sus hogares. Los niños y niñas también mencionan que se ha producido un aumento del tráfico de menores, del trabajo infantil y la deserción escolar como consecuencia de los desastres. Es evidente que el bienestar psicosocial, así como su seguridad física son afectadas de manera reiterada por los desastres, y los "canales normales" no son suficientes para proteger a los niños.

"Salimos de nuestras casas para venir aquí cuando ocurrió la inundación. Vivimos en tiendas de campaña, no nos sentimos seguros aquí « (niña de Mozambique)

3. Los niños tienen derecho a participar y tener el acceso a la información que necesitan.

Los niños y niñas están listos y dispuestos a participar en las medidas para hacer frente a los riesgos de desastres y el cambio climático, quieren ayudar a difundir los mensajes clave y proteger a sus comunidades, así como ellos mismos. Mientras que algunos niños y niñas reconocen que las medidas se han adoptado para difundir el conocimiento y la información a través de las reuniones del pueblo de radio, y visitas a las escuelas, la mayoría siente que están completamente aislados de cualquier información relacionada con los desastres y que no son escuchados o tomadas en cuenta sus opiniones. Ellos esperan y piden ayuda para aumentar su conciencia y nivel de preparación. Debemos generar el espacio para que los niños y niñas sean escuchados, deben tener la oportunidad como ciudadanos de pleno derecho a contribuir y participar en las actividades de la RRD en sus comunidades.

«Los adultos no escuchan lo que decimos" (niño de Mozambique)

4. La infraestructura comunitaria debe ser segura, y la ayuda y reconstrucción deben contribuir a reducir el riesgo en el futuro.

Los niños y niñas son sensibles al daño que pueda sufrir el desarrollo de sus comunidades. Por ejemplo, para permitir el acceso continuo a servicios de salud y por lo tanto a reducir la enfermedad durante un desastre, los niños y niñas destacaron la importancia de que los hospitales y centros de salud sean seguros. También reconocieron la necesidad de mantener el acceso a su comunidad a través de mejores carreteras y puentes. Cuando estas vías están dañadas, los niños y niñas no pueden viajar con seguridad a la escuela y se ven obligados a quedarse en casa. También indican que durante un desastre, algunos servicios se interrumpen y los esfuerzos de reconstrucción a menudo son insuficientes para llevar de nuevo su vida a un nivel razonable. Laniñez tienen una fuerte conciencia sobre la necesidad de limpiar y cuidar el medio ambiente y la forma en que las condiciones de inseguridad y deterioro los afectan. Por último, los medios de subsistencia que comprende la protección les ayudará a resguardar su niñez.

"El agua de la presa se puede utilizar para el riego y esto nos ayudará a conseguir comida y aprender mejor" (niño de Kenia).

5. La Reducción del Riesgo de Desastres debe llegar a los más vulnerables.

Los niños y niñas reconocen que las personas se ven afectadas por los desastres. A su juicio, algunas personas son más vulnerables que otras y requieren atención especial, sin embargo, son a menudo ignoradas y aisladas. Los niños y niñas identificaron una serie de factores entre ellos la discapacidad, la edad, el sexo, la condición social y la distancia desde lugares remotos, como elementos importantes para la inclusión. Los niños también consideraron que los huérfanos y los niños pequeños por debajo de la edad de cinco años necesitan una atención especial.

"Para mí, hay una gran diferencia debido a que muchos niños con discapacidad no son tratados adecuadamente, proporcionándoles la información necesaria, ya que no están siendo tomados en cuenta por el hecho de ser discapacitados" (niña de las Filipinas)