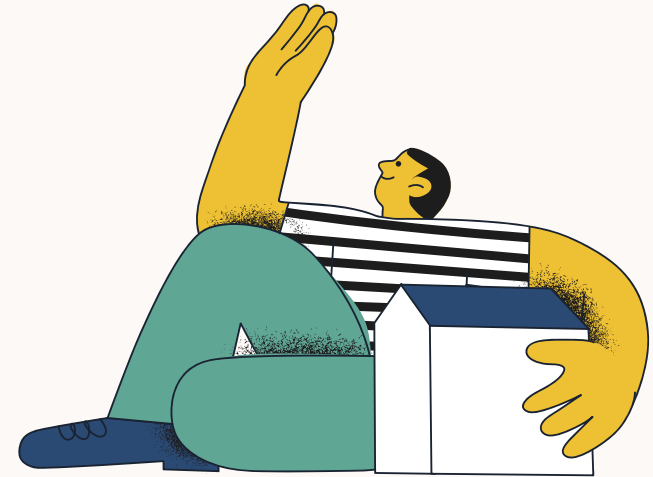


MÓDULO 2



MARCO NORMATIVO DE LA GESTIÓN DE RIESGO CON ÉNFASIS EN GÉNERO E INCLUSIÓN



MINISTERIO DE
OBRAS PÚBLICAS
Y TRANSPORTES

GOBIERNO
DE COSTA RICA

/ CONAVI

MINISTERIO DE
EDUCACIÓN PÚBLICA

MINISTERIO DE VIVIENDA Y
ASENTAMIENTOS HUMANOS

INCOFER



Módulo II: Marco Normativo de la Gestión de Riesgo con énfasis en género e inclusión.

¿Por qué es importante incorporar el género e inclusión en los preparativos para emergencias y desastres?

Las emergencias y los desastres no afectan a todas las personas de la misma manera. Las condiciones de vida, el acceso a recursos, la participación comunitaria, el género, la discapacidad, la edad, el territorio, la condición migratoria y otras desigualdades influyen en la forma en que las personas enfrentan los riesgos y logran recuperarse.

Los procesos de preparación para emergencias y desastres son continuos sociales, y orientados a reducir las causas que generan riesgo. Desde este enfoque, los desastres no son únicamente producto de amenazas naturales, sino también del impacto de desigualdades históricas, modelos de desarrollo excluyentes y relaciones de poder presentes en los territorios (Brenes, Astorga y Segura, 2024).

Incorporar un enfoque de género e inclusión en los preparativos de la respuesta permite desarrollar acciones más justas, accesibles y efectivas, garantizando la protección y participación de todas las personas.

Conceptos Clave

Repaso de conceptos Marco Normativo de la Gestión de Riesgo con énfasis en género e inclusión

Desastres

Situaciones que ocurren cuando una amenaza impacta a una población vulnerable, superando su capacidad de respuesta.

Desigualdades

Diferencias injustas e históricas que limitan el acceso a derechos, recursos, oportunidades y participación.

Derechos Humanos

Garantías que reconocen la dignidad de todas las personas sin discriminación y aseguran su estabilidad material, social, cultural, económica, política y religiosa.

Emergencias

Situaciones que requieren acciones inmediatas para proteger la vida, la salud y el bienestar de las personas.

Migración

Movimiento de personas dentro o fuera de un territorio por diversas razones como pueden ser sociales, económicas, políticas, ambientales la suma de algunas o todas ellas.

Participación comunitaria

Involucramiento activo de las personas de las comunidades en la toma de decisiones y acciones relacionadas con los preparativos y respuesta a emergencias y desastres.

Preparación

Acciones realizadas antes de una emergencia para fortalecer capacidades y mejorar la respuesta ante riesgos, vulnerabilidades y emergencias.

Prevención

Medidas orientadas a evitar o reducir vulnerabilidades y daños futuros.

Procesos inclusivos

Acciones que consideran las necesidades y participación de poblaciones diversas.

Resiliencia

Capacidad de las personas y comunidades para adaptarse y recuperarse ante situaciones adversas.

Territorio

Espacio físico y social donde interactúan comunidades, recursos, dinámicas culturales y relaciones de poder.

Aplicación del enfoque de género e inclusión en los Planes Municipales de Emergencia

Marco Normativo

El primer paso para desarrollar los preparativos para emergencias y desastres con enfoque de género e inclusión es conocer el marco normativo que orienta estas acciones. A continuación, se presenta una tabla que resume los principales instrumentos normativos nacionales e internacionales relacionados con la GRD, organizados según su jerarquía normativa y nivel de aplicación, tomando como referencia la estructura de la Pirámide de Kelsen.

Nivel 1: Instrumentos internacionales Costa Rica ha asumido compromisos internacionales que orientan la gestión del riesgo con enfoque inclusivo y de derechos humanos

Instrumento	Enfoque	Dónde encontrarlo
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).	Establece la obligación de garantizar igualdad y no discriminación hacia las mujeres, promoviendo su participación y protección en todas las etapas de la gestión del riesgo y las emergencias.	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer OHCHR
<u>Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.</u>	<u>Reconoce el derecho de las personas con discapacidad a recibir protección, accesibilidad y participación plena en situaciones de riesgo, emergencias y desastres.</u>	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
<u>Convención sobre los Derechos del Niño</u>	<u>Garantiza la protección integral de niñas, niños y adolescentes, priorizando su seguridad, bienestar y acceso a servicios durante emergencias y desastres.</u>	CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO
<u>Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales</u>	<u>Reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar en las decisiones que les afectan, respetando sus formas de organización, cultura, territorio y conocimientos tradicionales, aspectos fundamentales para una GRD intercultural.</u>	C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)
<u>Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030</u>	<u>Instrumento internacional que orienta la reducción del riesgo de desastres mediante la prevención, preparación, inclusión y fortalecimiento de la resiliencia comunitaria.</u>	Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030
<u>Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible</u>	<u>Promueve un desarrollo sostenible e inclusivo, reconociendo que la reducción del riesgo y las desigualdades es fundamental para proteger a las personas y los territorios.</u>	Objetivos y metas de desarrollo sostenible

Manual de la OIM sobre mecanismos de referencia para personas migrantes vulnerables	Brinda orientaciones para coordinar protección, asistencia y rutas de referencia para personas migrantes vulnerables a la violencia, explotación y abuso en contextos de movilidad y emergencia.	https://publications.iom.int/es/node/3146
<u>Normas mínimas relativas a protección, género e inclusión en emergencias (IFRC)</u>	<u>Establece estándares humanitarios para prevenir discriminación, violencia y exclusión durante la preparación y respuesta a emergencias.</u>	<u>Normas mínimas relativas a protección, género e inclusión en situaciones de emergencia</u>
<u>Nivel 2: Constitución Política en Costa Rica Su existencia implica que ninguna persona puede quedar excluida de la prevención, preparación o respuesta ante emergencias.</u>		
<u>Instrumento</u>	<u>Enfoque</u>	<u>Dónde encontrarlo</u>
<u>Constitución Política de Costa Rica</u>	<u>Garantiza derechos fundamentales como la vida, la igualdad y la dignidad humana, principios que deben respetarse en toda acción de gestión del riesgo y atención de emergencias.</u>	https://www.asamblea.go.cr/_layouts/15/osssearchresults.aspx?u=https%3A%2F%2Fwww%2Easamblea%2Ego%2Ecr&k=Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20Costa%20Rica
<u>Nivel 3: Leyes nacionales</u>		
<u>Instrumento</u>	<u>Enfoque</u>	<u>Dónde encontrarlo</u>
<u>Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley 8488)</u>	<u>Regula la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, estableciendo responsabilidades para la prevención, preparación, respuesta y recuperación ante emergencias.</u>	https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2015/LEY-8488.pdf
<u>Ley 7600 sobre Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad</u>	<u>Establece el derecho de las personas con discapacidad a la accesibilidad, participación y atención adecuada, incluyendo contextos de emergencia y desastre.</u>	<u>Ley 7600/1996. Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad SITEAL</u>

Ley de Igualdad Real para las Mujeres	Promueve la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso a oportunidades, participación y toma de decisiones, incluyendo espacios comunitarios y de gestión del riesgo.	Ley 7142/1990. Ley de Promoción de Igualdad Social de la Mujer SITEAL
<u>Código de la Niñez y la Adolescencia</u>	<u>Protege los derechos de personas menores de edad y establece medidas especiales de protección en situaciones de emergencia y vulnerabilidad.</u>	https://pani.go.cr/sites/default/files/codigo_ninez_adolescencia.pdf
<u>Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (Ley N.º 7935)</u>	<u>Garantiza los derechos, la protección y la atención prioritaria de las personas adultas mayores, promoviendo acciones que reduzcan su vulnerabilidad y aseguren su bienestar durante emergencias y desastres.</u>	Ley Integral para la Persona Adulta Mayor
<u>Ley de Menstruación y Justicia (Ley N.º 10424)</u>	<u>Reconoce la gestión menstrual como un asunto de derechos humanos y equidad, promoviendo condiciones dignas de acceso a productos e infraestructura sanitaria, especialmente relevantes en albergues y contextos de emergencia.</u>	Ley no. 10424 Menstruación y justicia

Nivel 4: Políticas públicas

Instrumento	Enfoque	Dónde encontrarlo
<u>Política Nacional de Gestión del Riesgo</u>	<u>Orienta las acciones del país para reducir el riesgo de desastres mediante procesos preventivos, participativos, territoriales e inclusivos.</u>	Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030
<u>Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres</u>	<u>Busca reducir desigualdades de género y fortalecer la participación de las mujeres en la toma de decisiones y el desarrollo comunitario.</u>	PIEG 2018-2030 - Instituto Nacional de las Mujeres
<u>Política Nacional en Discapacidad</u>	<u>Promueve la inclusión y participación plena de las personas con discapacidad en todos los ámbitos, incluyendo la gestión del riesgo y la atención de emergencias.</u>	Política Nacional en Discapacidad 2011-2021 (PONADIS)

Nivel 5: Instrumentos técnicos

Instrumento	Enfoque	Dónde encontrarlo
Guía para la Gestión de Albergues Temporales y Centros Colectivos de Evacuación (CNE, versión vigente 2025)	Establece lineamientos para la organización, administración y funcionamiento de albergues desde enfoques de derechos humanos, protección, género, inclusión, accesibilidad y gestión integral del riesgo.	/Manejo de Albergues Temporales en Guía para el Edificaciones Preestablecidas Kids Empowerment
<u>Normas para la inclusión, protección y atención de personas con discapacidad en emergencias y desastres</u>	<u>Proporciona orientaciones para garantizar accesibilidad, protección y participación de personas con discapacidad en todas las fases de la gestión del riesgo.</u>	Normas para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en las emergencias UNICEF

La naturalización del marco normativo de la GRD en acciones concretas de prevención, preparación, respuesta y recuperación es esencial. Los CME y otros actores territoriales pueden utilizar herramientas para integrar enfoques de inclusión, derechos humanos, accesibilidad, género e interculturalidad. Un checklist orientador, por ejemplo, puede servir de apoyo en la elaboración o fortalecimiento de planes inclusivos.

Su función es facilitar la reflexión crítica sobre las capacidades, barreras, riesgos y oportunidades territoriales, promoviendo una atención segura, equitativa y respetuosa de la diversidad. Esta herramienta es referencial y adaptable a las particularidades de cada territorio, sin carácter obligatorio. Es fundamental que en los preparativos y atención de emergencias y desastres se incorporen mecanismos para reconocer y atender las diversas realidades y necesidades comunitarias.

Conceptos que ayudan a la comprensión de las normas

Desarrollo

Proceso social, económico, político y ambiental que influye en las condiciones de vida y en la generación o reducción del riesgo.

Estructuras políticas

Formas en que se organiza el poder y la toma de decisiones dentro de una sociedad.

Justicia

Principio orientado a garantizar condiciones equitativas, dignas y libres de discriminación. Es también el proceso por el cual se subsana un daño cometido contra una persona, grupo social, o comunidad.

Relaciones de poder

Dinámicas sociales que influyen en quién toma decisiones, accede a recursos y ejerce liderazgo.

Transformación social

Cambios orientados a reducir desigualdades y fortalecer condiciones más justas y sostenibles.

Cultura

Conjunto de prácticas, valores, creencias y formas de organización que influyen en cómo las comunidades comprenden y enfrentan los riesgos.

Antes de iniciar el ejercicio, se recomienda reflexionar sobre la siguiente pregunta:

¿Por qué es importante una preparación y respuesta con enfoque inclusivo?

Más allá del cumplimiento de las normativas y obligaciones institucionales, una GRD inclusiva representa el compromiso con la dignidad humana, la equidad, la participación y la garantía de derechos para todas las personas. Implica reconocer que los riesgos, las vulnerabilidades y las capacidades no se distribuyen de manera uniforme dentro de la población, y que algunas personas enfrentan mayores barreras para acceder a información, servicios, protección y participación durante una emergencia.

Desde esta perspectiva, construir territorios más seguros requiere asegurar que nadie quede atrás y que todas las personas puedan participar, decidir, protegerse y recuperarse en condiciones de igualdad, respeto y dignidad.

Herramienta Orientadora 2: Checklist básico para preparativos y respuesta inclusiva

La siguiente herramienta orientadora permite identificar en qué medida las acciones de prevención, preparación y respuesta incorporan medidas de inclusión, accesibilidad, protección y enfoque de derechos humanos para todas las personas de la comunidad.

Checklist básico para preparativos y respuesta inclusiva

Categoría: Capacidades y recursos comunitarios

Cumple

Dimensión

☐

El CME identifica liderazgos comunitarios diversos como, por ejemplo, personas adultas, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, liderazgos indígenas, grupos culturales, grupos empresariales entre otros.

☐

El CME conoce la existencia de redes vecinales activas.

☐

El CME conoce personas o grupos de la comunidad capacitadas en gestión del riesgo, manejo de albergues, primeros auxilios, atención y cuidado de personas adultas mayores o con discapacidad, intérpretes de LESCO, entre otras capacidades relacionadas a la GRD con enfoque de GDI.

Categoría: Capacidades y recursos comunitarios

Cumple

Dimensión

☐

El CME tiene ubicados y comunicación fluida con los Comités Comunales de Emergencia (CCE).

☐

EL CME sistematiza y tiene ubicadas personas, empresas entre otros actores que colaboran con los preparativos y respuesta a emergencias.

Categoría: Participación, representación y toma de decisiones

Cumple

Dimensión

☐

El CME garantiza la participación de mujeres en espacios de liderazgo y toma de decisiones.

☐

El CME promueve la participación de personas jóvenes, personas adultas mayores y personas con discapacidad en espacios de liderazgo y toma de decisiones.

☐

El CME promueve la participación de población indígena, afrodescendiente, migrante y población LGBTI en espacios de liderazgo y toma de decisiones.

☐

El CME cuenta con mecanismos para escuchar necesidades específicas de diferentes grupos comunitarios.

☐

El CME promueve una participación libre de discriminación, violencia o exclusión.

☐

Las reuniones y procesos comunitarios se realizan en horarios y espacios accesibles para personas con discapacidad, personas con roles de cuidado, personas trabajadores y adaptados a los tiempos culturales de las comunidades.

Categoría: Participación, representación y toma de decisiones

Cumple

☐

Dimensión

El CME identifica liderazgos comunitarios diversos y redes de apoyo existentes.

Categoría: Comunicación accesible e inclusiva

Cumple

☐

Dimensión

La información de emergencia se comparte de manera clara y comprensible para todas las personas incluyendo a las personas con discapacidad, a las personas menores de edad, a las personas migrantes y a las personas adultas mayores.

☐

El CME tiene mecanismos de comunicación accesibles para personas con discapacidad auditiva, visual o cognitiva.

☐

La información se difunde por diferentes medios (audio, escrito, redes sociales, perifoneo, entre otros). El CME contempla la diversidad cultural y lingüística presente en la comunidad.

☐

Las personas conocen rutas de evacuación, puntos seguros y contactos de emergencia.

☐

El CME tiene canales seguros para reportar situaciones de violencia, discriminación o abuso.

Categoría: Accesibilidad física y movilidad

Cumple

☐

Dimensión

Los espacios utilizados como albergues o centros comunitarios cuentan con accesos seguros y accesibles.

☐

En los espacios utilizados como albergues o espacios de reunión existen rampas, pasamanos, iluminación adecuada y señalización visible.

☐

Durante las emergencias se identificaron personas que requieren apoyo para movilizarse durante una evacuación.

☐

El CME contempla rutas accesibles para personas con discapacidad, personas adultas mayores y familias con niños/ niñas pequeñas.

☐

En los espacios utilizados como albergues existen espacios seguros para descanso y recuperación.

☐

Los espacios utilizados como albergues o centros comunitarios cuentan con baños accesibles y con condiciones adecuadas de higiene y privacidad.

Categoría: Protección y prevención de violencia basada en género

Cumple

☐

Dimensión

El CME tiene protocolos o rutas de referencia para situaciones de violencia basada en género.

☐

Las personas conocen cómo reportar situaciones de violencia o abuso.

Categoría: Protección y prevención de violencia basada en género

Cumple

Dimensión

☐

El CME tiene una coordinación constante con instituciones como INAMU, PANI, Fuerza Pública y servicios de salud.

☐

Los espacios de alojamiento cuentan con iluminación adecuada y medidas de seguridad. En los albergues se evita ubicar personas desconocidas en espacios reducidos sin medidas de protección.

☐

En los albergues existen espacios seguros para mujeres, niñas, niños y personas en situación de vulnerabilidad.

☐

Durante las emergencias contempla la protección de personas LGTBI frente a situaciones de discriminación o violencia.

☐

El personal y voluntariado de los albergues recibió orientación sobre trato digno, no discriminación y protección.

☐

Se promueve la confidencialidad y el respeto en la atención de situaciones sensibles.

Categoría: Enfoque de género y cuidados

Cumple

Dimensión

☐

En los espacios provistos para los albergues existen espacios seguros y adecuados para lactancia y alimentación infantil.

Categoría: Enfoque de género y cuidados

Cumple

Dimensión

☐

Ante la atención de una emergencia se contemplan insumos básicos para la gestión menstrual digna.

☐

En los espacios provistos para los albergues los baños cuentan con privacidad, iluminación y condiciones adecuadas de higiene.

☐

Ante la atención de una emergencia se identifican necesidades específicas de mujeres embarazadas, personas cuidadoras y familias con niños y niñas pequeñas.

☐

La gestión de las tareas de cuidado en el albergue se organiza mediante una distribución equitativa de responsabilidades entre todos los géneros. Estas tareas comprenden la atención y bienestar de los residentes, incluyendo el apoyo a menores, personas mayores, individuos con discapacidad y mujeres embarazadas o lactantes, además de la preparación y distribución de alimentos, el mantenimiento de espacios comunes y la gestión de insumos de higiene. Dicha asignación busca evitar la concentración de estas funciones en un único grupo de género, basándose en la capacidad y disponibilidad individual.

☐

En los espacios provistos para los albergues existen espacios seguros y adecuados para niñas, niños y adolescentes.

☐

En los espacios preventivos se contemplan horarios y dinámicas que faciliten la participación de personas cuidadoras, considerando las responsabilidades de cuidado de niñas, niños, personas adultas mayores, personas con discapacidad u otras personas dependientes.

Categoría: Inclusión de personas con discapacidad

Cumple	Dimensión
☐	Las personas con discapacidad participan en procesos de planificación y toma de decisiones.
☐	El CME identifica previamente necesidades de apoyo, movilidad o comunicación.
☐	Los albergues y espacios comunitarios son accesibles físicamente.
☐	La información se encuentra disponible en formatos accesibles.
☐	Existen redes de apoyo comunitario para personas que requieren asistencia.
☐	La personas que integran el CME conoce medidas básicas de apoyo y acompañamiento respetuoso para las personas con discapacidad en situaciones de emergencia.
☐	El CME evita infantilizar o excluir a personas con discapacidad en la toma de decisiones. y promueve este tipo de trato respetuoso

Categoría: Inclusión intercultural y territorial

Cumple	Dimensión
☐	El CME reconoce las características culturales y comunitarias del territorio.
☐	El CME promueve el respeto hacia prácticas culturales, religiosas y formas de organización comunitaria.

Categoría: Inclusión intercultural y territorial

Cumple	Dimensión
☐	La respuesta a emergencias evita prácticas discriminatorias o estigmatizantes hacia población indígena, afrodescendiente o migrante.
☐	El CME considera barreras lingüísticas o culturales en la comunicación.
☐	El CME incorpora liderazgos comunitarios y conocimientos locales en los preparativos y respuestas a emergencias y desastres.
☐	Se identifican territorios o comunidades con mayores condiciones de exclusión o aislamiento.

Categoría: Coordinación institucional y rutas de referencia

Cumple	Dimensión
☐	El CME conoce las instituciones responsables según cada situación.
☐	El CME tiene los contactos actualizados de instituciones y servicios de emergencia.
☐	El CME conoce las rutas de referencia para: violencia basada en género, protección de la niñez, atención psicosocial, atención médica, discapacidad, población migrante, salud mental.
☐	El CME coordina con organizaciones comunitarias y redes locales.
☐	El CME documenta incidentes y necesidades identificadas durante la emergencia.
☐	¿El CME elabora registros de población afectada y/o atendida con datos desagregados por sexo, edad, discapacidad, condición migratoria y pertenencia étnica?

Reflexión

¿Quién podría quedar fuera de nuestra respuesta si planificamos para una población “promedio”?

Los preparativos y respuesta a emergencias y desastres con un enfoque de inclusión no consiste únicamente en “atender poblaciones vulnerables”. Implica reconocer las desigualdades existentes, prevenir nuevas formas de exclusión y garantizar que todas las personas puedan participar, decidir y acceder a protección en condiciones de dignidad, seguridad y respeto a sus derechos humanos.

A continuación se presenta una lista de preguntas que pretenden guiar a una reflexión final, para la gestión inclusiva del riesgo. Anímese a cuestionarse y compartirlas con sus compañeros y compañeras del comité.

- ¿Quién podría quedar fuera de nuestra respuesta de emergencia?
- ¿Todas las personas reciben la información de la misma manera?
- ¿Quiénes tienen mayores dificultades para evacuar?
- ¿Quiénes participan en la toma de decisiones?
- ¿Qué barreras existen en nuestra comunidad?
- ¿Qué capacidades comunitarias pueden fortalecerse?

Conclusión

Prepararse y atender emergencias y desastres implica reducir desigualdades, fortalecer capacidades comunitarias y garantizar derechos.

Una respuesta inclusiva:

- Reconoce la diversidad.
- Previene daños y discriminación.
- Promueve la participación.
- Fortalece la resiliencia comunitaria.
- Protege la dignidad de todas las personas.