



DIMENSIÓN DE GÉNERO EN LA GESTIÓN LOCAL DE RIESGO

**Participación de mujeres en el proyecto
Fortalecimiento de Estructuras Locales para la
Mitigación de Desastres
-FEMID-**

Versión final a publicar



M. Sc. Rosa Sánchez del Valle
Octubre, 2001



PRESENTACIÓN

En este documento se trasladan algunos aspectos inéditos de la participación de las mujeres de la región centroamericana en un proyecto que intenta entregar al ámbito local la reflexión, deliberación y las acciones para enfrentar sus propias vulnerabilidades, amenazas y condiciones de riesgo.

El tema, la gestión local encaminada a la reducción del riesgo, está adquiriendo una mayor relevancia en los últimos años, especialmente después de la ocurrencia de eventos que han hecho más visibles la acumulación de condiciones y factores adversos que construyen cotidianamente el riesgo.

El proyecto -Fortalecimiento de estructuras locales para la mitigación de desastres (FEMID)- consideró desde el inicio la importancia de la participación de las mujeres en todas las zonas piloto de la región donde se desarrolló. Igualmente, consideró la necesidad de incluir un enfoque de género. No obstante, tratándose de una experiencia nueva, se observó un elemento común a otras experiencias innovadoras en el sentido que se incluye el enfoque de género en la concepción del proyecto, para garantizar la igualdad como principio universalmente aceptado, pero, a menudo, no existen o no se ofrecen pautas a seguir para trasladar ese principio general al terreno operativo.

Como insumos conceptuales se toman las contribuciones desde la temática género y desastres, donde se enfoca a las mujeres en la emergencia, en su condición de población afectada, como objeto de la ayuda humanitaria posdesastre, como parte de la población que se moviliza, se organiza, sobrevive y reconstruye después del desastre.

Pero a lo largo del documento se analiza la participación de las mujeres en la gestión local de riesgo y se hacen algunas propuestas que pueden resultar útiles para futuros proyectos.

En seis zonas piloto, con un contexto de multiamenazas, intento ver a las mujeres desde sus condiciones de vulnerabilidad, en su participación en grupos donde son incorporadas o se incorporan, desde identidades distintas, ejerciendo ciudadanía, jugando roles tradicionales, pero influyendo en la reflexión comunitaria y en la construcción de una cultura de prevención.



1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO FEMID

En abril de 1997, CEPREDENAC y el Gobierno de la República Federal de Alemania, firmaron un intercambio de notas, para la ejecución de la primera parte del proyecto “Fortalecimiento de Estructuras Locales en la Mitigación de Desastres - FEMID”, el cual fue ejecutado a partir de experiencias piloto en localidades seleccionadas para ese fin en varios países de Centroamérica.

Antes del inicio formal del proyecto, se realizaron diagnósticos regionales sobre experiencias nacionales en la prevención de desastres en Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

El taller de planificación ZOPP IV, para el establecimiento de objetivos y resultados para FEMID I, en el ámbito centroamericano y nivel nacional, se realizó en mayo de 1997, con participación de niveles directivos de las comisiones nacionales de emergencias, de CEPREDENAC, representantes de ONGs y científicos. El objetivo general que se estableció en ese taller, para el proyecto FEMID, fue: Mejorar la respuesta en la gestión de riesgo y desastres (Preparación, Mitigación, Prevención -PMP-) a nivel local y regional de Centroamérica.

En la fase final de la etapa FEMID I (1999), un Acuerdo de Cooperación GTZ - ECHO, permitió ampliar dicho proyecto, con la ejecución del componente de Reforzamiento de Estructuras Locales y el establecimiento de Sistemas de Alerta Temprana - RELSAT-.

En diciembre de 1998 la Junta Directiva del CEPREDENAC estableció que, cualquier ampliación de acuerdos de ejecución de proyectos en Gestión Local del Riesgo, se fundamentaría en tres aspectos: consolidación del proyecto FEMID; la transición de proyectos piloto a programas nacionales; y el establecimiento de estrategias sectoriales.

Los insumos provenientes del Taller Regional de Consulta y Lineamientos Estratégicos realizado en Antigua, Guatemala, en mayo del 2000, y las subsiguientes consultas regionales, definieron los cuatro componentes del proyecto en su segunda etapa (FEMID II):

1. En las zonas piloto del Proyecto FEMID, se han consolidado las experiencias de Gestión Local del Riesgo
2. Se ha desarrollado un concepto de GLR concertado regional y nacionalmente.
3. Los países han iniciado la aplicación sistemática del concepto y métodos de trabajo de GLR en los diferentes niveles.
4. Las instituciones sectoriales regionales y nacionales disponen de estrategias e insumos apropiados para la reducción de vulnerabilidad e impacto de los desastres, aplicable a la GLR.

En cada zona piloto se están concluyendo actualmente (octubre 2001) las actividades planificadas para la etapa de consolidación.



2. CENTROAMÉRICA: ESCENARIO DE RIESGO

Centroamérica es, en el mundo, una de las que con mayor frecuencia es afectada por fenómenos naturales. Durante los últimos años, ha sido ampliamente documentada la gran diversidad de amenazas y vulnerabilidades que enfrenta la región centroamericana y la complejidad del riesgo existente.

Recurrentes huracanes y depresiones tropicales que se generan en el Caribe o en el Pacífico, con las consecuentes inundaciones, son solamente dos de los desastres que cada año ocasionan pérdidas de vidas humanas, destrucción de viviendas, de infraestructura, etc.

Centroamérica también es considerada a nivel mundial como una de las regiones con mayor exposición a la ocurrencia de amenazas de origen natural, tanto por su elevada actividad sísmica y volcánica como por encontrarse sobre la trayectoria normal de los huracanes.

Estas condiciones definen a la región como una zona de multiamenaza.¹ Hay algunas cifras que suelen utilizarse frecuentemente para ilustrar este punto. Así se analiza que entre 1960 y agosto de 1988 ocurrieron 70 desastres de gran magnitud en el istmo que afectaron a amplios sectores de población y que entre el período 1988 - 1996, se mantuvo un registro similar.

Un número importante de estos desastres, fueron de tipo local y de magnitudes que variaron entre pequeña y mediana, y cuyos procesos de reconstrucción o de reposición del patrimonio tuvieron que ser enfrentados con recursos propios de las regiones o comunidades que los sufrieron, lo que evidentemente tuvo un impacto en términos del desvío de recursos que pudieron ser utilizados en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, hacia procesos de reconstrucción o reposición del patrimonio, muchas veces recurrentes.

Los desastres ocasionados por Mitch, durante octubre de 1998, por ejemplo, tuvieron un impacto indirecto enorme sobre el crecimiento económico tanto a nivel micro como macro, y sobre todos los sectores de la sociedad

Pero estas cifras también servirían para ilustrar que la ocurrencia de estos eventos y sus impactos -a los cuales se les da la dimensión de desastres de gran magnitud-, corre paralela al poco, nulo o precario trabajo realizado en los ámbitos de la prevención y la mitigación de desastres.

Pero además de las amenazas naturales, ya conocidas y estudiadas, los países de la región han visto incrementar sus niveles de riesgo por la compleja combinación entre éstas, aquellas amenazas cuyo origen se encuentra en los procesos sociales de transformación del medio natural y la conformación de asentamientos cada vez más vulnerables.

Así, mas allá de estas amenazas naturales, es necesario mencionar los procesos de transformación experimentados en los ecosistemas locales y regionales: deforestación comercial y de subsistencia,

¹ Sánchez del Valle, Rosa. *Gestión local de riesgo en América Central. Lecciones aprendidas del proyecto FEMID*. GTZ/FEMID. Guatemala, diciembre 2000.



transformaciones en el uso del suelo, particularmente en las zonas del trópico húmedo, etc., que hoy se reflejan en impactos en términos de incidencia e intensidad de las inundaciones, deslizamientos, sequías, etc.

A esto se agregan los efectos combinados del empobrecimiento, que se reflejan en condiciones de vulnerabilidad expresada en sus diferentes aspectos. La marginación y la exclusión, son también componentes que deben agregarse a los factores de vulnerabilidad.

En el ámbito urbano, procesos acelerados de urbanización, sin adecuadas medidas de planificación, ordenamiento, etc., contribuyen a la construcción de otros escenarios de riesgo.

Ciertamente, estos son solo algunos de los puntos que se mencionan cuando se trata de analizar los desastres, las condiciones en las cuales se encuentran las poblaciones de la región, o los impactos que sufren las personas en lo individual, en su entorno, sus bienes, etc.

2.1 MITIGACIÓN Y PREVENCIÓN

No obstante, sirven para ilustrar las razones por las cuales, hoy se asiste a una serie de intervenciones, desde diferentes espacios, con el objetivo común de mitigar condiciones de vulnerabilidad, aportar nuevos análisis que se introduzcan como componentes culturales hacia la prevención, y decisiones políticas regionales, nacionales y locales que les den legitimidad y soporte.

Tienen implícita la aceptación que no basta intervenir atendiendo la emergencia, o invirtiendo en la reconstrucción postdesastre, o pensar en zonas tradicionalmente consideradas como de riesgo por ubicación de amenazas naturales, etc., que justifican una intervención externa, la atención de la emergencia, el manejo de los desastres o la aplicación de instrumentos convencionales de mitigación y prevención.

Se asiste por el contrario a iniciativas que parten de una concepción más amplia de los impactos, del costo de invertir recursos en reconstruir zonas afectadas por pequeños y grandes desastres; del costo que esto tiene para el desarrollo. Se analizan los impactos diferenciados de los desastres, asociados a escenarios de pobreza, desigualdad, exclusión, etc. Consecuentemente, se proponen otras estrategias de intervención, dentro de las cuales se encuentra la de Gestión Local de Riesgo, que comparte el criterio que las amenazas naturales no son sinónimo de desastre y que el riesgo de que un evento -no solo natural- adquiera la dimensión de desastre, depende tanto de la magnitud de la amenaza como de las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentre un grupo social expuesto a esa amenaza.²

Hoy en día la gestión de riesgo se encuentra incluida en la política regional del Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-, expresado a través de la Estrategia para la Vulnerabilidad; en el Quinquenio para la Reducción de la Vulnerabilidad y los desastres en Centroamérica que se inició el 15 de marzo del 2000, que es coordinado por CEPREDENAC y que incluye el

² En general se reconoce que esta propuesta se encuentra originalmente en el trabajo de Gilbert White de 1974 .



fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión del riesgo. Está en ALIDES, la Alianza para el Desarrollo Sostenible, en teoría, y está en la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo -CCAD- y está en los organismos sectoriales de SICA en Centroamérica. Con base en la declaración de la XX Cumbre de Presidentes de Centroamérica realizada en octubre de 1999 en Guatemala, se tiene el mandato de reducir la vulnerabilidad de la región frente a los desastres, vía el desarrollo sostenible, “... incluyendo actividades relacionadas con la mitigación de desastres a nivel nacional y regional y el fortalecimiento de capacidades locales para la gestión del riesgo...”

Pero un adecuado conocimiento de la región puede conducirnos a evidenciar que estas intervenciones son nuevas si se les analiza sobre todo a partir de su ubicación políticamente significativa pero derivan de y se alimentan de toda una serie de esfuerzos hechos en cada país, sobre todo aquellos con mas zonas de multiamenaza.³

Así, en países con riesgo sísmico, están presentes estudios, normativas legales, proyectos, etc., orientados a reducir las consecuentes vulnerabilidades. Las inundaciones también han obligado a iniciativas por ejemplo desde los ministerios de agricultura para analizar nuevos cultivos, innovadas prácticas agrícolas a partir de factores de vulnerabilidad. Desde la perspectiva de medio ambiente, pueden constatarse otros esfuerzos similares. Unos y otros, han representado contribuciones conceptuales importantes que hoy se aprovechan para proyectos que buscan mitigar el impacto de eventos que se transforman en desastres.

2.2 GESTIÓN DE RIESGO. UBICACIÓN POLÍTICA DEL CONCEPTO

La ocurrencia del Mitch⁴ ha colaborado a visibilizar la vulnerabilidad ecológica y social de la región, y, en consecuencia, el riesgo asociado. Igualmente ha significado un estímulo para aportes conceptuales pero especialmente, un estímulo ha la transición desde posiciones de manejo de emergencias, manejo de desastres, etc., hacia una de gestión de riesgo. Como concepto, la gestión del riesgo ha venido evolucionado especialmente en los últimos seis años⁵, con diferencias en cada país⁶, tanto en términos de enfoque como de práctica, con un énfasis puesto en el riesgo y en los grupos sociales anteriormente invisibles si nos referimos a sus condiciones de vulnerabilidad frente a los desastres. Como práctica de gestión, ha contribuido a la creación y visibilización de actores sociales locales colectivos, específicamente desde la implementación del proyecto que aquí se analiza.

³ Una revisión de las experiencias en el caso de PMP en dos países de la región (Costa Rica y Panamá), sólo para el período 1990-1997 registra 29 proyectos llevados a cabo solo por las comisiones nacionales de emergencia de ambos países.

⁴ Octubre 1998. Huracán y tormenta tropical Mitch.

⁵ Decenio para la Reducción de Desastres -DIRDN-, 1990-1999, Quinquenio Centroamericano para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres para el período 2000-2004.

⁶ Para citar un ejemplo, se puede observar el caso de El Salvador que después de la ocurrencia de los terremotos de enero y febrero 2001, ha generado una iniciativa orientada a la creación de un programa nacional de Gestión Local de Riesgo. Ver Proyecto Fortalecimiento Local para la Atención de Emergencias y Gestión de Riesgos Ambientales. Gobierno de El Salvador. Marzo 2001.



El riesgo, la participación de actores locales, el voluntariado, la reflexión colectiva respecto a la propia dimensión comunitaria, las condiciones de vulnerabilidad, no son hechos sociales específicos de la dimensión de los desastres. Pero su vinculación al uso y aplicación del concepto de gestión del riesgo los ha convertido en políticamente significativos para visibilizar también una serie de factores y contextos adversos que van desde la pobreza hasta la degradación ambiental y que finalmente contribuyen a la construcción de escenarios de riesgo.

Pero el Mitch también ha abierto el espacio para el análisis sobre la participación de estos actores en la aplicación del concepto: a la par que originó una propuesta de transformación desde los gobiernos, también la estimuló en los actores y grupos sociales. Pero mientras los estados, las elites económicas y los organismos financieros internacionales, lo hicieron en la perspectiva de agilizar la aplicación de medidas de corte neoliberal para lograr esa reconstrucción con transformación, desde los grupos sociales, se visualizó una oportunidad de transformación, priorizando las medidas de combate a la pobreza, la marginalidad y las condiciones de vulnerabilidad de la población.

3. LA INSTITUCIÓN REGIONAL

En términos de ejecución, el proyecto se planteó trabajar en tres niveles, regional, nacional y local. La contraparte regional es CEPREDENAC -Centro de Coordinación para la Reducción de Desastres Naturales en América Central-. CEPREDAC se fundó a finales de la década de los 80s con énfasis en su componente académico, con representantes de instituciones universitarias, y con apoyo y asesoría de ASDI.

El marco estratégico de CEPREDENAC incluye un mandato y el compromiso de los estados de la región para la reducción del riesgo con una visión integral sobre los desastres. Incluye además, lineamientos políticos para los estados centroamericanos, lineamientos sectoriales, etc. Dentro de este marco estratégico, se habla concretamente de trabajar en la gestión local de riesgo, con consideraciones específicas de género, considerando sus niveles de vulnerabilidad y de potencial para la reducción de riesgos.

Antes del inicio del proyecto FEMID, CEPREDENAC había realizado esfuerzos por incluir el tema en “...forma gradual y progresiva en sus acciones de trabajo...”. En 1996, realizó un encuentro regional al que asistieron mujeres de las instituciones vinculadas a CEPREDENAC en cada país, y representantes de otras como bomberos, policía, etc., que tiene relación con el manejo de desastres. En términos conceptuales, se evidenció un extrapolamiento del tema a las acciones orientadas al Antes-Durante-Después y una reflexión muy estimulada por la cooperación internacional, que analiza, investiga, y propone “fortalecer el papel (o rol) de la mujer en...”. En esta misma actividad, al analizar la participación de las mujeres, el ANTES se identificó como semejante a Prevención y Preparativos. DURANTE significó en algunos casos atención de la emergencia y, en otros, manejo de situaciones de emergencia.

Todos estos antecedentes permiten concluir que antes de la realización del proyecto FEMID, CEPREDENAC no había iniciado una reflexión acerca de las estrategias o propuestas para incluir la dimensión de género en la institución y en su enfoque hacia otros proyectos. En este contexto, las consideraciones respecto al enfoque de género estaban ausentes en sentido institucional.



En términos regionales, se encuentra un avance en la decisión de CEPREDENAC de tener como área prioritaria el Programa Género y Desastres cuyo principal objetivo sería el de “visibilizar la participación de las mujeres... especialmente en el área de prevención de desastres naturales”.

No obstante, durante el desarrollo de este proyecto, no se encontró una intencionalidad de la contraparte regional para dar seguimiento específico a la participación de las mujeres en las actividades que se pudieron haber visto como generadoras de insumos conceptuales para el proyecto de GLR y por consiguiente para las instituciones miembros que se han planteado la intencionalidad de incorporar esta dimensión en sus proyectos

4. LAS INSTITUCIONES NACIONALES

Las Instituciones nacionales que como parte de CEPREDENAC fueron contraparte en este proyecto son en Guatemala, Comisión Nacional de Reducción de Desastres -CONRED-, Honduras, Comisión Permanente de Contingencias -COPECO-, Costa Rica, Comisión Nacional de Emergencia -CNE-, Panamá Sistema Nacional de Protección Civil -SINAPROC-, Nicaragua INETER y Defensa Civil.

Algunas de las consideraciones que se han hecho para la institución regional son igualmente válidas para estas instituciones nacionales.

La capacidad institucional de las entidades nacionales para trabajar el tema es más que limitada. Se hace un esfuerzo por “... poner género...” en las agendas y planes operativos, evidenciándose una doble dificultad. Por un lado, se reconoce que no existe personal capacitado específicamente y por otro, que la institucionalidad no lo ha asumido estructuralmente como eje transversal de su quehacer.⁷

Si se analiza país por país, se puede citar la experiencia en Honduras que debido al trabajo realizado antes del proyecto FEMID con otras instituciones internacionales evidenció en la institución nacional, contribuciones concretas de la Gestión de Riesgo para visibilizar las ventajas de la igualdad de géneros a nivel comunitario. Algunos proyectos desarrollados posteriormente, también evidencian la capacidad de los grupos de mujeres de pasar de la atención de la emergencia al desarrollo, aunque si es necesario profundizar en estos aspectos.

Una serie de encuestas realizadas por este proyecto durante el trabajo de sistematización y conceptualización de la primera fase, demuestran que solamente la Comisión Nacional de Emergencias de Costa Rica se habían dado algunos pasos para introducir la perspectiva de género en la institución y en sus proyectos.

⁷ Sánchez del Valle, Rosa. *Recopilación de las contribuciones conceptuales y metodológicas del proyecto FEMID*. FEMID / CEPREDENAC. Marzo, 2000.



5. LA COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA

Tomando en cuenta que trabaja con fondos del Ministerio de Cooperación Económica y de Desarrollo de Alemania (BMZ), la GTZ asume los lineamientos del ministerio en el sentido que esta perspectiva se orientaría a fomentar la participación equitativa de hombres y mujeres en el proceso de desarrollo.

Las pautas para la implementación del concepto del BMZ, bajo observación de condiciones específicas regionales y sectoriales, son las siguientes:

- ❖ Mujeres y hombres deben tener igual influencia en el diseño de las medidas y tener igual acceso a los beneficios. En caso de esperadas desigualdades y riesgos, se debe realizar medidas compensatorias.
- ❖ Hay que tener en cuenta los roles de género tanto a nivel macro, como también a nivel mezo y micro y en el asesoramiento político/diálogo político.
- ❖ El inicio paralelo a diversos niveles, hace posible enfocar tanto necesidades prácticas de mujeres y hombres como también intereses estratégicos. Las necesidades prácticas se refieren a la satisfacción a corto plazo de necesidades básicas concretas. Los intereses estratégicos apuntan a disminuir la desventaja social y económica de las mujeres.
- ❖ La diferenciación según género es un indicador de calidad de la cooperación para el desarrollo. Se manifiesta en la programación de toda la cooperación para el desarrollo y durante todo el ciclo de los proyectos.
- ❖ Los esfuerzos de la cooperación para el desarrollo para la equidad entre hombres y mujeres son complementarios a las iniciativas de la política y de la sociedad en los países contraparte y fomentan su fortalecimiento.
- ❖ Como el fomento de la participación equitativa de mujeres y hombres en los procesos de desarrollo, es una tarea transversal, se debe tener en cuenta en todos los proyectos; también en los supuestos mas alejados del grupo meta, p.ej. asesoramiento político o de infraestructura.
- ❖ En casos especiales, es necesario un fomento específico femenino o fomento de medidas con el objeto principal de lograr equidad entre hombres y mujeres.

6. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO AL INICIO DEL PROYECTO

Cuando el trabajo inicio en 1997, se planteó la necesidad que el mismo se hiciera con inclusión de un enfoque de género. No obstante tratándose de una experiencia nueva, se observó un elemento común a otras experiencias innovadoras en el sentido que se incluye el enfoque de género en la planificación, para garantizar la igualdad como principio universalmente aceptado, pero, a menudo, no existen o no se ofrecen pautas a seguir para trasladar ese principio general al terreno operativo.

Este enfoque, para la GTZ, se “encuadra en una visión sistémica del desarrollo, como proceso político social. Centra su atención en los distintos roles adjudicados en una sociedad a hombres y mujeres, los cuales se reflejan en una determinada distribución de los tipos de trabajo y de la carga de trabajo específica entre ambos sexos, en la desigualdad del acceso a los recursos y del control sobre ellos, así como de las posibilidades de ejercer influencia en el plano político y social...”⁸ La

⁸ GTZ. *El mundo de los conceptos de la GTZ*. Alemania, 1997



definición de género de la institución suscribe la consideración que se trata de una construcción cultural y que por lo tanto es posible transformarla y modificarla.

No obstante, durante la planificación del proyecto no se incluyeron espacios para pensar la secuencia cultura/género/desastres o para facilitar la introducción del componente en las distintas fases de su ejecución. Así, durante el desarrollo de las actividades de planificación participativa, regionales, nacionales y locales, esta perspectiva fue quedando excluida por efecto de dos características del proyecto.

La primera, porque estas planificaciones se hicieron con participación importante en términos conceptuales y operativos, de funcionarios de las instituciones nacionales que conforman CEPREDENAC, que hasta ese momento, no tenían experiencia en consideraciones o práctica institucional con este enfoque⁹, ni en ejecución de proyectos con enfoque de género,¹⁰ ni en el enfoque de gestión local de riesgo. A esta situación hay que agregar que se encuentran en una etapa de transición, intentado dejar atrás enfoques emergencistas, los cuales, para el tema que nos ocupa, consideran a las poblaciones mas bien como homogéneas en el sentido que no se hacen diferencias y se interviene con una lógica de “población en situación de emergencia”.

La segunda razón que a mi criterio influyó fue el hecho que el segundo tipo de participantes en estas planificaciones eran representantes de las comunidades seleccionadas para desarrollar el proyecto, que conocían con profundidad sus condiciones de población vulnerable ubicada en territorios de alto riesgo, pero sin experiencia en el enfoque y en una práctica de gestión local de riesgo. A estas condiciones habría que agregar la mas importante para propósitos de este análisis en el sentido que fueron seleccionados con una lógica muy común a proyectos de desarrollo y que se centra en la ubicación de liderazgos comunitarios, donde, los visibilizados, son en su mayoría, masculinos.

“Las comunidades incluidas en el proyecto fueron seleccionadas con base en tres criterios:

1. La zona debe estar clasificada como zona de alto riesgo con ocurrencia frecuente de desastres
2. Debe darse importancia socioeconómica a la prevención y mitigación de los impactos de los desastres
3. Demanda explícita de estructuras locales para acciones de PMP: la experiencia vivida del sufrimiento por el impacto de desastres ocurridos debe dar la base para que exista una conciencia de riesgo a nivel local”¹¹

⁹ Pese a la intencionalidad encontrada en muchos documentos que insisten en ver a la región centroamericana como un todo, se constata que, antes o después, se evidencia la necesidad de recurrir a la explicación de las diferencias históricas y coyunturales, para poder abordar un tema específico. En el desarrollo de este proyecto, este punto ha sido confirmado reiteradamente. En este caso se menciona porque, al menos en dos países que pueden analizarse desde la perspectiva de la transición (Guatemala, El Salvador) las mujeres no son pensadas desde las nuevas instituciones creadas con dicha transición aunque hayan sido actoras importantes en el momento previo, en este caso, en los procesos de democratización o en los procesos orientados a concluir los enfrentamientos armados. En Honduras, no existen aún decisiones políticas basadas en consideraciones de género, y orientadas a un repensamiento de las instituciones. En Costa Rica, la estabilidad política ha permitido a las mujeres orientarse a cierto tipo de reivindicaciones que ha logrado creación de nuevas instituciones específicas para las mujeres. En Panamá, en enfoque de género es todavía una propuesta poco desarrollada en el sentido que la trabajan pocos grupos, casi todos en la capital y con pocos alcances en áreas rurales.

¹⁰ Primer encuentro constructivo centroamericano “Género y cultura en desastres”. CEPREDENAC. Noviembre 1996.

¹¹ Ver Resumen Ejecutivo. Evaluación de experiencias nacionales en mitigación de desastres. Información de base para el taller de planificación (ZOPP IV) del Proyecto FEMID. Antigua Guatemala, Guatemala, mayo 1997.



El proyecto no lleva un concepto de trabajo predeterminado¹², sino llega al espacio local a propiciar y apoyar el inicio de un proceso desde donde, el grupo constituido por actores sociales, públicos y privados y las instituciones nacionales existentes en cada país y dedicadas a la atención a la emergencia, construyeran dicho concepto. Sin embargo, la propuesta inicial de FEMID fue trabajar en el fortalecimiento de estructuras locales, orientándolas, capacitándolas y proporcionándoles apoyo técnico para hacer Gestión Local de Riesgo con actividades de Preparación, Mitigación y Prevención. Respecto al tema de género, se trabajó en la perspectiva que debían incluirse mujeres en los grupos que se organizaran en cada zona piloto. Pero a partir de ese momento, no hubo una gestión de proyecto, una ejecución y un seguimiento que trabajara en la inclusión del enfoque de género, en ningún sentido.

Para aportar insumos que orientaran sobre las condiciones de las mujeres en las zonas piloto y posibilidades de inclusión de la perspectiva de género, se desarrollaron dos trabajos específicos de consultoría. El primero es un análisis de los grupos meta en la mitigación de desastres, con aplicación de criterios diferenciados según género.¹³ El segundo contiene lineamientos para incorporación de una perspectiva de género a nivel institucional.¹⁴



¹² Como el proyecto tiene una característica de piloto e innovadora, no tuvo un planteamiento cerrado de aplicar un solo concepto sino de apertura a varios enfoques, para dar una contribución a una construcción regional.

¹³ Heath, Andrea. *Análisis de grupos meta en la mitigación de desastres aplicando criterios diferenciados según género. Zona Piloto La Masica, Atlántica, Honduras*. Honduras, abril 2000.

¹⁴ Frotscher, Marion. Informe de Consultoría. *Lineamientos para una estrategia para la incorporación de una perspectiva de género en el proyecto FEMID*. Octubre 1997.



7. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL PROYECTO

7.1 MUJERES, DESASTRES Y RESPUESTA A LA EMERGENCIA

Una revisión bibliográfica realizada en 1998 puede demostrarnos que muchas de los trabajos que se han hecho sobre mujeres esta relacionado con las etapas de la intervención frente a la emergencia, por ejemplo, reconstrucción y rehabilitación. También encontramos análisis sobre la intervención de las mujeres en lo que se denomina Preparación (para desastres o para emergencia) y la intervención de las mujeres en la atención de la emergencia, por ejemplo distribución de alimentos, procesos económicos en campos de refugiados. Otros ámbitos de análisis son el comportamiento de hombres y mujeres durante o inmediatamente después del desastres, participación de mujeres en distribución de alimentos después de la emergencia o post desastre, participación de las mujeres en la asistencia humanitaria. Como puede verse, no se trata de analizar las condiciones de las mujeres en esos momentos sino, el papel (rol) que desempeñan durante los preparativos. Y si además de los temas relacionados con los desastres tomamos en cuenta situaciones de crisis también hay abundante literatura donde se trabaja el tema del enfoque de género en la planificación, para intervenir en situaciones de conflicto. Otro espacio de estudio ha sido el de las estrategias de sobrevivencia de las mujeres en campos de refugiados, su rol en la sobrevivencia de grupos familiares, etc.¹⁵

No obstante en todos estos trabajos aunque en forma dispersa se encuentran los primeros esfuerzos por trabajar con un enfoque de género y de sistematizar siguiendo inicialmente un modelo que analiza participación desde roles, o desde una división del trabajo basada en el género. Igualmente, en las investigaciones sobre esquemas de organización social durante y después del desastre se encuentran valiosos insumos sobre aportes diferenciados por sexo.

7.2 MUJERES EN LA GESTIÓN LOCAL DE RIESGO: REPRESENTACIONES, PARTICIPACIÓN Y CONTRIBUCIONES

7.2.1 HACER VISIBLE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN SU CONTEXTO

La propuesta de hacer visible la presencia de las mujeres en un proyecto de Gestión Local de Riesgo, no contando “historias de mujeres” sino describiendo su participación en el trabajo de gestión local de riesgo que se desarrolló en cada zona piloto, corresponde a mi opción de utilizar como metodología una propuesta de algunas investigadoras feministas¹⁶ en el sentido de superar la metodología de rescate de las historias de las mujeres que terminan viéndose como el rescate de la participación de “las heroínas”.

Así, se analiza esta participación, en lo individual y como grupo, en el trabajo de gestión local de riesgo que se desarrolló en cada zona piloto, tanto al interno de los grupos mismos como en las respectivas comunidades de los participantes, haciendo visible la contribución de las mujeres, su

¹⁵ Compilación de Pratt, Marion, USAID Office of Foreign Disaster Assistance. Washington DC, febrero 1998.

¹⁶ Barreiro, Line. *Ciudadanas. Una Memoria inconstante*. Line Barreiro y Clyde Soto Editoras. Centro de Documentación y Estudios y Nueva Sociedad. Caracas 1997.



trabajo, pero sin aislarlas -que es el punto que a mi me parece fundamental para la comprensión de la participación de las mujeres-, sin separarlas de su contexto, y describiendo ese contexto con amplitud.

El segundo punto por el cual me pareció importante desarrollar este trabajo es porque hasta ahora el énfasis está puesto en verlas en el contexto de las emergencias, los desastres, las acciones que se realizan en respuesta a ambos y en el de las actividades de reconstrucción y rehabilitación, pero no en la gestión del riesgo. Se ha pasado de verlas como población solo con vulnerabilidades frente a la emergencia a población con vulnerabilidades y capacidades en la emergencia, el desastre y la respuesta al desastre.

Si bien en algunos países se ha avanzado en componentes orientados a una visión diferenciada por condición de género, entre otros, en el contexto de la prevención, se trata de esfuerzos que en Centroamérica aún no se realizan. Para citar un ejemplo, en España, al trabajar el tema de la gestión eficaz de los desastres, desde la perspectiva de la investigación social de las emergencias, se analizan las intervenciones psicológicas con la población afectada con enfoque de necesidades diferenciadas. Una revisión de algunos proyectos realizados mas recientemente permite establecer que cuando se habla de grupos beneficiarios no se hacen diferencias por condición de sexo o de género. Se habla por ejemplo de organizaciones locales, población en regiones vulnerables, líderes de comunidades, comunidades según ubicación, etc. En el contexto de medio ambiente, existen trabajos que relacionan mujeres con algunos temas concretos como agua, abastecimiento de agua, mujer y ecología, etc.

Otros dos ejemplos que pueden citarse sobre avances en este sentido son el de la Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentos. La Cruz Roja al enfocar el tema de los desastres reconoce el papel que juegan las mujeres en la distribución de alimentos y bienes, y ha establecido diversos protocolos de actuación entre los que destaca este punto, señalando que son las mujeres las que mejor gestionan los recursos familiares. Este punto de una mejor gestión se relaciona también con el reparto equitativo de ayuda que sería una característica especialmente adjudicada a las mujeres y aunque si se trata de argumentos que se utilizan para subrayar la importancia que tienen trabajar visibilizando las condiciones de género en estos ámbitos, también hay implícita una estrategia de promoción de la capacidad de acción de las mujeres. El Programa Mundial de Alimentos ha trabajado el tema de pobreza vinculándolo al genero y a su vez a la vulnerabilidad.

Para el caso de la región centroamericana se encuentran avances en el trabajo realizado en el Salvador después del Mitch, para construir el Plan de Reconstrucción y Transformación de El Salvador. Efectivamente aquí se incluyeron consideraciones no solo en la etapa de la emergencia sino que además en un proceso de consulta para la construcción de esta propuesta se incluyó una “mesa de género”. Entre las recomendaciones de esta mesa esta el de estimular la participación de las mujeres en el Sistema Nacional de Preparación y Respuesta ante los desastres. El punto es importante porque este sistema incluye prevención y mitigación. Se cita como ejemplo porque en el documento hay una perspectiva de reconstrucción y desarrollo. Es probable que este enfoque sea el que permita superar el tradicional enfoque de mujeres en la emergencia o en el desastres y toque temas como la salud u otros que tradicionalmente no son incluidos en programas de reconstrucción después de desastres, como el de priorizar la atención a las mujeres jefas de hogar y garantizar la copropiedad de la vivienda, porque se trata de puntos que van íntimamente relacionados con las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres.

Igualmente, vale la pena subrayar al hacer una revisión de bibliografía es que, si se vincula género, desarrollo y desastres y se acoge la propuesta que los desastres a los que asistimos pueden ser



vinculados directamente con los modelos de desarrollo, efectivamente en este ámbito hay una amplia bibliografía que relaciona, en esta misma perspectiva, género y desarrollo pero no estrictamente con las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres, en el contexto de los desastres.

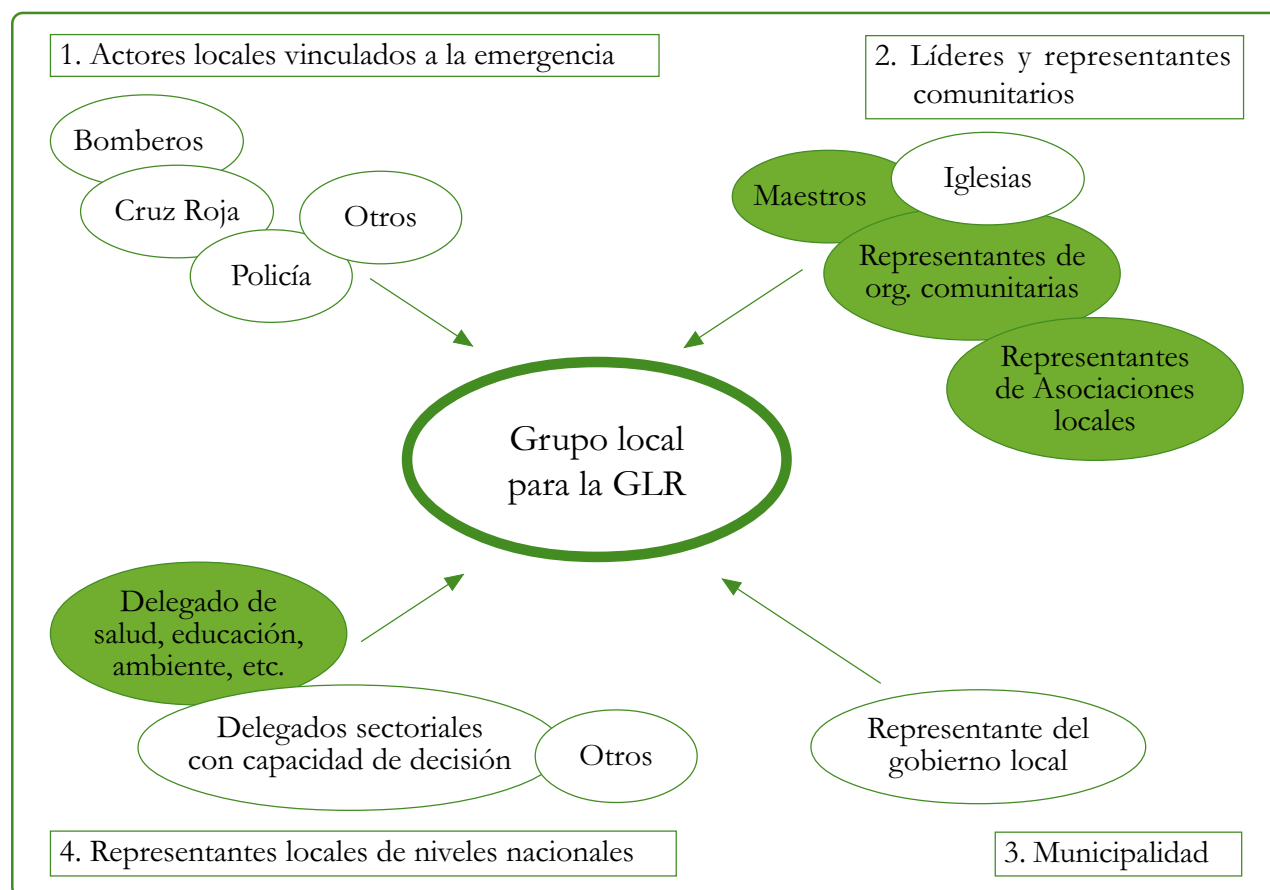
El tercer punto de interés es porque creo que la participación de las mujeres en un nuevo espacio, y en un nuevo enfoque que esta tomando auge en la región, tiene un interés para la conceptualización del tema que para muchas autoras se define como ejercicio de la ciudadanía activa.

En este último caso, se describe la participación, como parte de las actividades del grupo en la política local en su sentido más amplio, es decir en aquellas acciones que se ubicarían dentro del contexto jurídico, administrativo y para el caso de la Gestión local de riesgo, en el contexto del desarrollo local.

7.2.2 REPRESENTACIONES

El inicio de esta participación se ubica en el momento en que con distintas modalidades, el proyecto busco el involucramiento de actores locales en un grupo inicial donde confluyeron diversas representaciones. Este grupo se formó en las diferentes zonas, con dos modalidades, una de las cuales fue la de identificar liderazgos comunitarios y la otra, la de recibir sugerencias para involucrarlos al grupo mencionado.

En ambos casos, se formaron grupos con mayoría de hombres. La agregación de actores a estos grupos siguió, con una visión regional, una dinámica expresada en el siguiente cuadro:





Los círculos verdes identifican los grupos donde la representación -en algunas zonas- correspondió a mujeres.

En primer lugar se agregaron los actores locales vinculados a la emergencia. En este grupo no habían mujeres en ningún país, extremo que en la interpretación local se justifica porque las desempeñadas en estas instituciones, son tareas para el “sexo fuerte” o bien porque fuera de los momentos de emergencia, bomberos, policías o representantes del sistema de justicia, deben atender emergencias locales cotidianas, que requieren de capacidades que corresponden a los hombres como resolver conflictos, intervenir en ellos, etc.

En segundo lugar, se agregaron actores representantes o miembros de organizaciones de base comunitaria. Pese a que se ha documentado suficientemente que en la mayoría de los casos la representación en los espacios públicos es masculina, en tanto liderazgos comunitarios si fueron seleccionadas mujeres, punto que puede ser explicado porque estas mujeres se desempeñan por ejemplo, en el sector educación, una tarea que -como también se ha investigado- es desempeñada por muchas mujeres, porque considerada una extensión de las tareas que se desarrollan en el espacio privado. Como representantes de organizaciones comunitarias, se menciona el caso de un país donde llegaron mujeres porque forman parte de organizaciones de mujeres conocidas como “club de amas de casa”, dedicados algunos a proyectos productivos y otras a actividades como huertos, crianza de aves, etc.

Se registra también solo un caso, en una zona piloto donde una mujer inicia su participación como representante de la cámara de comercio local, aunque si finalmente, como parte del grupo, participó mas bien desde su experiencia en el sector educación.

Tercero, no se registró ningún caso donde una mujer, en el período en el que se desarrolló el proyecto, estuviera desempeñando el puesto de alcaldesa y por consiguiente, formara parte activa del grupo con esa representación. Al finalizar la etapa piloto, en las seis zonas piloto hay alcaldes. No obstante es importante mencionar que en la zona donde el proyecto ha sido calificado como más exitoso, y ha dejado mas “lecciones aprendidas” para futuros proyectos, las gestiones para que el proyecto fuera llevado a su municipio, fueron precisamente de una alcaldesa. Al concluir su período, ella facilitó grandemente la transición del grupo para iniciar el trabajo con la nueva corporación municipal, a pesar de ser de partidos políticos distintos. El punto es importante porque en general, en las zonas piloto se considera el elemento partidario como un obstáculo y el cambio de alcalde como un factor de discontinuidad.

En cuarto lugar, al grupo llegaron representantes sectoriales, de los ministerios u oficinas de gobierno que tuvieran sede en la localidad. Las representaciones que correspondieron a mujeres, se ubican en los sectores educación y medio ambiente.

A partir de esas representaciones, participaron como mujeres, en las actividades del grupo y en las acciones que éste implementó en las distintas comunidades que abarcó el proyecto. En algunos casos la plataforma para la participación de las mujeres fue un comité local de emergencia. Como puede verse se trata de diversas identidades, ninguna de las cuales ha sido construida sobre la base de condiciones de género. Con ello intento explicar el hecho que participan como mujeres provenientes de distintas organizaciones o sectores, donde participan como mujeres, pero no como mujeres con una autocomprensión sobre las características y las implicaciones de su condición de género en el contexto del riesgo, y la amenaza y la vulnerabilidad como elementos de éste.



El análisis en el sentido que se trata de diversas representaciones también se puede ejemplificar con la forma como ellas mismas se identifican, cuando participan en actividades de capacitación o en reuniones de discusión sobre actividades comunitarias. Se ilustra con las presentaciones que ellas escogieron, como parte de un grupo, en una actividad entre comunidades de monitoreo y de respuesta en el contexto de un sistema de alerta temprana que fue componente del proyecto, como puede verse en el cuadro siguiente, el cual ha sido construido con base en la forma como hombres y mujeres se identificaron al inicio de la actividad, a invitación del delegado del grupo que solicitó que las personas se identificaran por su nombre y la organización a la cual representaban.

Algunos puntos salen a relucir, el primero que en la mayoría de los casos, las personas mencionaron dos, tres y hasta cuatro organizaciones a las que pertenecían pero que, efectivamente, estas son las organizaciones con mas reconocimientos comunitarios por razones históricas, de movilización o de contribución en tareas de desarrollo.

También es evidente que casi la mitad de los hombres participantes llevaban dos tres y hasta cuatro representaciones, mientras que todas las mujeres tenían 1 o 2. Se señala el punto porque adquiere importancia por ejemplo cuando se selecciona a partir de liderazgos que devienen o se legitiman con participación en estas asociaciones, un rasgo que podría considerarse común a otros países del área. Si selecciones para participación se hacen con base en estas consideraciones, las mujeres estarían en condiciones de desventaja tanto para el ejercicio de su propia representación como de los intereses que llevan individualmente y como grupo:

PARTICIPANTES EN UN TALLER DE ZONA DE MONITOREO, ZONA PILÓTO DE HONDURAS¹⁷

No.	Sexo		Lugar de procedencia	REPRESENTACIONES SEGÚN ORGANIZACIÓN COMUNITARIA							Tot.	
	M	F		Club de mujeres	Delegado de la palabra	CODEL	Patronato	Junta de agua	Asoc. Padres de Familia	Cooperativa		Otra presentación
1	x		Sta. Fe			x						1
2	x		El Recreo				x	x	x			3
3	x		Quebrada Galana			x				x		2
4	x		Sta. Fe									0
5	x		El Pital				x				AIN	1
6		x	Quebrada Galana								Vocal de la iglesia	1
7		x	El Recreo	x				x				2
8		x	Las Flores								Maestra	1
9		x		x							Partera	2
10	x						x					1
11	x				x		x					2
12	x				x	x						2
13	x				x		x					2
14	x		Las Flores								Guardarecursos	1
15		x	San Marcos	x								1
16		x				x	x					2
17		x	Higuerito				x					1
18	x		Quebrada Galana						x			1

No.	Sexo		Lugar de procedencia	REPRESENTACIONES SEGÚN ORGANIZACIÓN COMUNITARIA							Tot.	
	M	F		Club de mujeres	Delegado de la palabra	CODEL	Patronato	Junta de agua	Asoc. Padres de Familia	Cooperativa		Otra presentación
19	x		Quebrada Galana				x		x			2
20	x		Quebrada Galana		x		x		x			3
21	x		San Marcos			x	x					2
22	x		Las Flores		x		x					2
23	x		Las Flores			x						1
24	x		Las Flores				x					1
25		x										0
26	x										Educ. de adultos	1
27	x						x					1
28	x		Quebrada Galana			x						1
29	x										Equipo	1
30	x		Sta. Fe				x					1
31	x		Sta. Fe				x		x		A de A P	3
32	x		Quebrada Galana									0
33	x		Quebrada Galana				x					1
34	x		Quebrada Galana									0
35		x	Sta. Fe						x			1
36		x	San Marcos	x								1
37		x	San Marcos	x			x					2
38	x		San Marcos			x					Clínica Naturista, AIN, Equipo	4
27	11			H - 0 M - 5 Tot. 5	H - 5 M - 0 Tot. 5	H - 7 M - 1 Tot. 8	H - 14 M - 3 Tot. 17	H - 1 M - 1 Tot. 2	H - 5 M - 1 Tot. 6	H - 1 M - 0 Tot. 1	H - 5 M - 3 Tot. 8	

¹⁷ Taller sobre Gestión Local de Riesgo en La Montaña, La Masica, Honduras, realizado el 22.06.01 como parte de la etapa de consolidación.



7.2.3 PARTICIPACIÓN Y CONTRIBUCIONES

En todas las zonas piloto las mujeres han aportado al grupo y a la reflexión comunitaria desde su experiencia como mujeres en el contexto de las emergencias y los desastres, según zona de riesgo, los efectos en la vida cotidiana familiar de los grandes desastres y de los pequeños eventos que año con año provocan pérdidas en los bienes familiares, en las zonas de cultivo, los huertos familiares, etc., en la vida social y económica comunitaria. Con ello, en algunos grupos se ha podido avanzar en una reflexión que sustituye aquella basada en una supuesta homogeneidad de hombres y mujeres frente al riesgo.

Su presencia y participación misma en el grupo local formado por el proyecto, ha contribuido a superar parcialmente la tendencia a considerar a las mujeres vulnerables o mas vulnerables por su condición de género y, en cambio, a contar con sus aportes en las distintas etapas del proyecto, especialmente en áreas de sensibilización y capacitación. Este punto es importante porque contribuyeron a transmitir a diferentes sectores el enfoque de GLR pero especialmente la dimensión del riesgo.

Contribuciones importantes pueden mencionarse al proponer y realizar acciones concretas en el ámbito de la educación:

- ❖ Mejorar la importancia que ese sector da a la problemática del riesgo, incluyendo estudiantes y enseñantes;
- ❖ Contribuir con el trabajo de investigación de estudiantes a documentar amenazas, construir mapas de amenazas, incluyendo datos históricos e involucrando a los estudiantes en su conocimiento y discusión,
- ❖ Sensibilizar a las instituciones nacionales sobre contribuciones concretas de la población joven en las áreas de mitigación y prevención, ya que anteriormente este grupo de población era tomado en cuenta solamente en capacitaciones para tareas en el área de la respuesta, simulacros, capacitaciones para formar comités escolares frente a la emergencia, etc.
- ❖ Llamar la atención de actores locales vinculados al proyecto sobre las posibilidades para la gestión local de riesgo, de considerarlos actores importantes y no solo población vulnerable
- ❖ Introducir contenidos de la GLR entre los temas y materiales de estudio locales

En el área de reforestación

- ❖ Participando activamente en actividades concretas de reforestación con inclusión de niños y niñas y de jóvenes estudiantes,
- ❖ Aportando a la iniciativa de considerar la reforestación, con especies determinadas, con criterios de prevención y mitigación
- ❖ Estableciendo importantes coordinaciones horizontales entre educación y reforestación, educación y medio ambiente, identificación de vulnerabilidades y participación de jóvenes.

En el área de medio ambiente:

- ❖ Considerando que las vulnerabilidades ambientales son un componente importante del riesgo, que existen en su localidad, en una zona piloto han considerado que el riesgo se manifiesta también en la falta de una opción educativa que incluya estos temas, por lo que han desarrollado acciones, desde sus competencias locales, para incluir el tema en sus programas.



- ❖ En términos de riesgo ambiental, sus consideraciones de incluir el tema en la reflexión de niños y jóvenes se explicó con la hipótesis que era una forma de introducirlo en la vida familiar por su medio, y así en la agenda cotidiana familiar, para tener efectos por ejemplo en el manejo de los desechos, en la participación de adultos de la familia en iniciativas locales de gestión de riesgo, etc.
- ❖ En otra zona piloto estas consideraciones sobre el “manejo de la basura” han evolucionado hasta la presentación de un proyecto productivo, manejado por mujeres, para la recolección y utilización de desechos de vidrio.

7.2.4 SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA Y MUJERES

Dada la importancia que estos sistemas de alerta temprana han tenido, para contribuir a construir una visión del riesgo, para incentivar la participación ciudadana y como parte del manejo local del riesgo, también parece importante analizar, separadamente, cual ha sido la participación de las mujeres en este componente.

Como parte del proyecto que se desarrolla en zonas piloto que comparten la amenaza de la inundación, se estableció un sistema de alerta temprana el cual consiste en equipo (radios, pluviómetros, etc.) capacitaciones para su manejo y mantenimiento y el establecimiento de vínculos institucionales locales en el caso de la implementación de planes de emergencia y de contingencia. El punto es importante ya que históricamente los radios están en instituciones y sirven para atender emergencia.

La entrega de los radios se hizo con criterios territoriales es decir se ubicaron en comunidades que son consideradas de monitoreo porque se encuentran por ejemplo en zonas altas de una cuenca, en un centro de análisis y en comunidades de respuesta que en términos sencillos son las comunidades que sufren la inundación.

Como se menciono al inicio de este trabajo, en las actividades del proyecto siempre estuvo presente el componente del liderazgo comunitario. Así, la entrega de los radios se dio según criterios de liderazgo y atendiendo a la información proporcionada por la población¹⁸ sobre éste. Un radio se da a una persona que tiene liderazgo, reconocimiento comunitario respecto de su espíritu de servicio y una actitud que permita el acercamiento de los distintos miembros de la comunidad cuando se interpreta que existe una emergencia, término que al inicio del proyecto se consideraba en el sentido vinculado exclusivamente a la inundación.

En la mayoría de comunidades se reconoció siempre que hombres y mujeres pueden ser considerados por sus características de liderazgo. No obstante, a la hora de asignar los radios, ya sea porque se trató de una decisión de consenso de parte de una comunidad ya sea porque se tomó en cuenta la sugerencia de una persona y la aceptación del resto del grupo, los radios fueron todos asignados a hombres. Salvo en un caso, la capacitación para su uso y mantenimiento se dio a estos hombres identificados como líderes comunitarios.

Aquí es oportuno regresar al espacio conceptual. Lo que comúnmente se conoce como amenaza (en las comunidades también utilizan como sinónimo “peligro”) efectivamente esta constituido

¹⁸ Salvo en el caso de la zona pilto de Corinto, en Nicaragua, donde los radios son operados por instituciones.



por diversos contextos de naturaleza física que, al transformarse en un evento real constituyen un factor de daño, de destrucción, para una parte de la sociedad o todo el grupo social. Ha habido considerables avances para dar valores tanto a la dimensión del riesgo como a los efectos producidos por un desastre -o sea en el momento en que un evento ya sea ha transformado en desastre y ha producido daños o destrucciones a un grupo-. Sin embargo, en el contexto de la gestión de riesgo se tiende mas a aceptar que éste, se define por la relación dinámica que exista entre la amenaza y la vulnerabilidad. Como en el campo de los fenómenos hidrometereológicos se ha avanzado en comparación con otros tipo de fenómenos que todavía no es posible predecir, los sistemas de alerta temprana permiten una comunicación permanente entre comunidades, el monitoreo constante del fenómeno natural y, además, que las comunidades de monitoreo den un aviso que significa una alerta para las comunidades que están en peligro o que están amenazadas. Se define que es temprana porque las comunidades tienen la posibilidad de poner en acción sus planes de emergencia o planes de contingencia, antes que la inundación los afecte.

Con esta breve explicación queda claro que en un principio la entrega de radios a las comunidades, su instalación y las capacitaciones que se dieron para su manejo y mantenimiento estaban vinculados directamente con la amenaza de inundación y con el riesgo de inundación, de pérdida de propiedades y pertenencias, daños a las personas, etc.

Con el avance del proyecto se fueron haciendo evidentes dos cosas. Sin necesidad de capacitaciones adicionales y con base en intercambios mínimos, desde los esposos o compañeros de vida hacia las mujeres, en la práctica, son ellas en su mayoría las que atienden los radios ya sea porque los hombres se ausentan por razones de trabajo o porque según la explicación comunitaria, siendo “líderes comunitarios” deben cumplir con tareas o asignaciones que corresponden a los puestos que ocupan en un grupo local o a veces en diferentes grupos o comités u organizaciones que coexisten en la comunidad como en el caso de Honduras donde los liderazgos se repiten entre patronatos, comités de agua, comités de padres de familia, etc.

Así, hay una explicación comunitaria en el sentido que los hombres se ausentan de su casa en razón de las responsabilidades que derivan de su trabajo o de este tipo de pertenencias y liderazgos.

Si se trata de dar una visión regional a este trabajo, efectivamente una de las razones por la cual los hombres están mas ausentes de sus hogares es por razones de trabajo ya que en todas las zonas piloto hay un fuerte énfasis en el trabajo agrícola.

También puede señalarse una segunda tendencia. Con base en las consultas realizadas para este trabajo, efectivamente los hombres inician teniendo un concepto de emergencia que está vinculado exclusivamente a la inundación y a los contenidos que les ha sido trasladados, en las capacitaciones de las que fueron beneficiarios para el manejo y mantenimiento de los radios y el mantenimiento del sistema de alerta temprana, que fueron realizadas por facilitadores hombres pero, segundo, que prestan sus servicios en las instituciones nacionales que atienden emergencias.

No obstante, estos sistemas de alerta temprana, por el hecho de tener una base y una operación comunitaria, por haber pasado a ser manejados en su mayoría por mujeres, han aportado a dar una dimensión distinta a la emergencia ya que sin dejar de ser utilizados para el monitoreo análisis y preparación para las inundaciones, han devenido en instrumentos útiles para ilustrar otros tipos de emergencias, las vinculadas a la vida cotidiana. Han aportado a dar una dimensión comunitaria del riesgo y de uno de sus componentes como es la vulnerabilidad.



Entre mujeres se comunican emergencias cotidianas, y necesidades cotidianas que al ser atendidas no llegan a convertirse en emergencias. Contribuyen al intercambio de información de importancia entre comunidades que antes estuvieron aisladas entre ellas. Representan un sistema de generación de información de la que antes no disponían las instituciones de emergencia.¹⁹ Las visitas a las comunidades de este proyecto también han permitido evidenciar la importancia que cobra en la vida de las personas el acceso a la información en sentido general y -con resultados inmediatos- específicamente, en términos económicos por ejemplo, cuando se trata de intercambio de productos, facilitaciones en la compra venta de los mismos, disponibilidades para su transportación, etc.

Un tercer punto que es oportuno señalar es que en el momento de la emergencia y en ausencia de un sistema de alerta temprana, las comunidades recibirían información respecto de sus propias emergencias o amenazas de inundación, a partir de un sistema centralizado de información que se encuentra en instituciones nacionales casi siempre ubicadas en las capitales. En el caso de la región centroamericana se han dado muchos casos en los cuales el aviso de determinadas emergencias llega primero desde la localidad y hacia la centralidad y no en sentido inverso como sería de esperar ya que los sistemas de información están en ésta última. Al disponer de su propia información, antes que la emergencia devenga tal, las comunidades se encuentran en posibilidad de tomar sus propias decisiones incluyendo el rápido traslado de personas a albergues sin esperar al momento en que sus vidas corran peligro, puntos que aportan para subrayar las ventajas de un sistema descentralizado de información.

Rescatar la participación y el aporte de las mujeres al dar una visión de cotidianidad es de suma importancia para propósitos de manejo y reducción del riesgo, toda vez que la transformación de éste, corre paralela a la comprensión que pueda llegar a tenerse en la dimensión de localidad, de cómo la actividad cotidiana de muchos actores sociales resulta parte de la construcción del riesgo. Pero al mismo tiempo, que la población mas vulnerable es aquella que sufre el riesgo cotidiano.



¹⁹ En el caso de la CNE en Costa Rica, esta información derivada del monitoreo de las precipitaciones pluviales esta siendo sistematizada por la institución y utilizada también para otras necesidades locales. Seminario Taller Panamá, septiembre 2001.



8. VULNERABILIDAD Y GÉNERO

8.1 VULNERABILIDAD EN EL CONTEXTO DE LOS DESASTRES

Según el glosario de términos publicado por el departamento de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas, la vulnerabilidad es el “grado de pérdida (de 0% a 100%) como resultado de un fenómeno potencialmente dañino”. Este concepto podría ser tomado como ilustrativo de una forma de enfocar los desastres y la vulnerabilidad desde la perspectiva de la pérdida. Otros modelos conceptuales se basan en el grado de exposición de una población.

La vulnerabilidad también ha sido definida como una incapacidad de adaptarse a un cambio o de absorber los efectos de éste. Para otros se trata de una condición en que se encuentra un grupo social y en el contexto que nos ocupa, se hablaría de la condición frente a la amenaza.

Para otros autores, vulnerable significa lo mismo que débil. Al poner ejemplos se habla²⁰ de los techos de las casas respecto de la lluvia. Otro ejemplo del mismo autor es el de una vulnerabilidad del suelo porque ha perdido cobertura vegetal con lo cual estaríamos frente a una vulnerabilidad que se refiere a una parte de un ecosistema. Y si la pérdida de cobertura fuera por efecto de alguna actividad de las personas, ya no se hablará de una vulnerabilidad natural porque producto de alguna ley de la naturaleza.

Pero al hablar de sistema dice que un sistema es vulnerable frente a un riesgo “...cuando es incapaz de ajustarse o transformarse para evitar que la presencia de ese riesgo se convierta en un desastre para el sistema” Un sistema que se empieza a convertir en vulnerable por pérdida de sus propias capacidades, perdería también sus capacidades de reacción y empezaría a depender de factores externos pero también agregaría nuevas vulnerabilidades por ejemplo por pérdida de capacidad de auto fertilización un suelo empieza a ser dependiente de factores externos en este caso el abono químico y la comunidad dependiente de factores externos como por ejemplo disponibilidad de recursos para comprar el abono, suministros, etc.

Para este autor vulnerabilidad también hace referencia a la incapacidad para ajustarse o de transformarse respecto al riesgo.

Aunque si estos modelos se siguen utilizando otras propuestas evolucionan hacia enfoques más sociales y más dinámicos, con mas énfasis en la construcción social del riesgo y superando la idea de una supuesta homogeneidad de los grupos sociales o haciendo depender esta vulnerabilidad solamente de la dimensión de la amenaza. También para hacer énfasis en que las medidas de mitigación de estas vulnerabilidades, se conciben en el mediano y largo plazo.

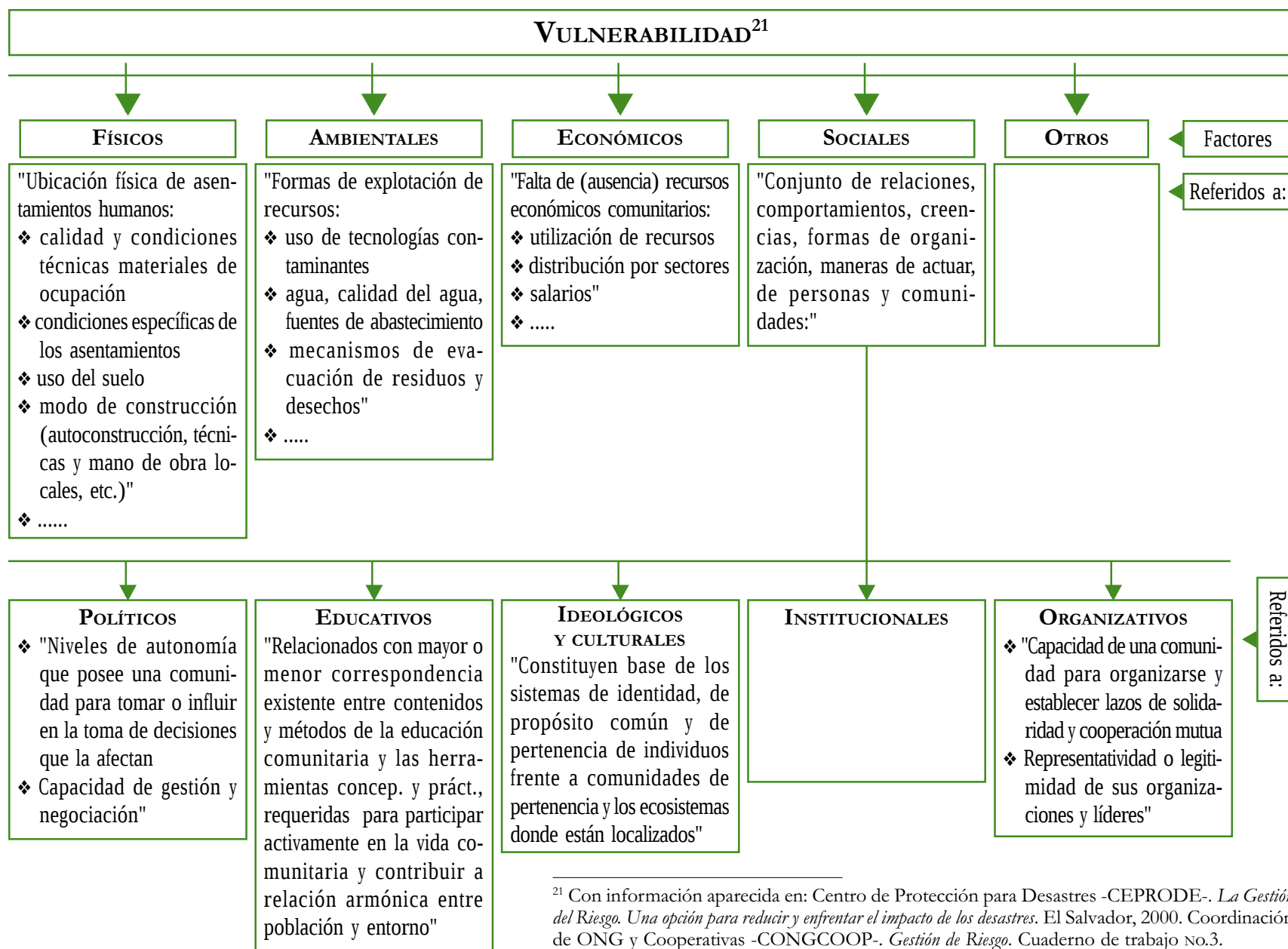
²⁰ Wilchez-Chaux. “En Busca de un lenguaje para el desarrollo”. En: *Desastres. Modelo para Armar. Colección de piezas de un rompecabezas social*. La Red. pp. 225



8.2 LOS FACTORES DE LA VULNERABILIDAD

Con estos nuevos enfoques, se han propuesto “factores” de vulnerabilidad que varían según autores. Una revisión de diferentes propuestas permite encontrar hasta 13 factores de vulnerabilidad (natural, física, económica, social, política, técnica, ideológica, educativa, institucional, organizativa, cultural, ambiental, y ecológica). Para propósitos de este trabajo se pueden ilustrar en el siguiente cuadro, en el cual se incluyen algunas propuestas sobre los elementos que incluyen o a qué están referidos, siempre reiterando que el número de los factores de vulnerabilidad y su interpretación y contenido varían según los diversos enfoques.

Estas descripciones de factores y algunas referencias a contenidos que han sido propuestos, se hacen bajo el criterio que afectan a todos los sectores sociales, que todos los grupos sociales llegan a esa vulnerabilidad en igualdad de condiciones:





El cuadro anterior ha sido construido con base en las distintas propuestas que existen sobre cuáles son factores de vulnerabilidad frente al riesgo. Como puede verse este enfoque contiene algunas afirmaciones que sería necesario revisar ya que al mismo tiempo que plantea condiciones de vulnerabilidad desde una perspectiva de condición negativa como por ejemplo “falta de”, otras estarían ubicando en esta misma interpretación negativa aquellas que serían como la condición “normal” de un grupo social: “conjunto de relaciones, comportamientos...”

Así, si se conservara una división como esa, debería plantearse adicionalmente que la condición de vulnerabilidad, al ser medida, deviene tal, solo en el momento en que su ubicación en un parámetro determinado, es negativa.

Adicionalmente, es necesaria una revisión no ya de los que se plantean como factores de vulnerabilidad sino como éstos se expresan en el espacio local, ya que al hablarse de gestión local de riesgo, es la realización de la vida política la que define la dinámica que ésta adquiere en “la localidad” y en un plano diverso estarían ubicados los niveles de autonomía que, además debería analizarse en el contexto de procesos de descentralización, marcos jurídicos y obviamente los sistemas políticos vigentes.

8.3 ¿SE PUEDE HABLAR DE PRECONDICIONES DE VULNERABILIDAD?

Desde las décadas de los setenta y ochenta se viene haciendo énfasis en la necesidad de incluir y profundizar en la perspectiva social de los desastres. Este énfasis se ha orientado en varios sentidos, tanto en el momento en que, desde distintas disciplinas se trata de analizar los efectos, los daños y la dimensión de éstos, como cuando se indaga sobre las condiciones previas.

Algunos aportes para comprender la situación y la participación de las mujeres, no sólo en los momentos de desastres, sino en las condiciones y precondiciones que después definen su situación en el desastre o en la emergencia, se encuentran en autores que han criticado la tendencia a comprender, estudiar y explicar los desastres sólo desde posiciones fisicalistas o peor aún, utilizándolas para “encubrir” otras condiciones sociales previas que determinan la incidencia, extensión y distribución de los daños.

Aún aquí, algunas condiciones previas que podrían ilustrarnos acerca de las mujeres y su particular situación en los desastres en términos amplios, podrían quedar ocultas si solo se trabajan con una visión estadística que cruce por ejemplo variables y analice cada una de ellas y su relación. Un caso común podría ilustrarlo con análisis que tomen la distribución y concentración de pérdidas humanas y las relacionen con condición socioeconómica. Las mujeres estarían ocultas o no visibilizadas, por no ser parte de las estadísticas en los casos en los cuales no hay desagregación por sexo, cuando no las registran como en el caso de muchas mujeres migrantes, desplazadas, etc. Otro caso es cuando las mujeres simplemente no son parte de la población incluida en esa variable como por ejemplo cuando la condición socioeconómica se analizara a partir de una variable específica como la PEA y ellas son trabajadoras del sector informal. Algunas razones para explicar su no-inclusión estarían definidas por la movilidad, la permanencia en ese espacio, por que simplemente no existen estadísticas, o porque cuando existen, algunos negocios aunque sean gestionados por mujeres aparecen registrados a nombre de un miembro -hombre- de la familia.



También si con estos criterios se analizara el impacto de un desastre, desde la perspectiva de sus efectos en la economía, los resultados no las incluirían. Una buena parte de las mujeres estarían además excluidas de estos resultados si la variable fuera por ejemplo la propiedad de tierras, porque sabemos que en el contexto centroamericano la tierra es poseída y registrada mayoritariamente por los hombres. Este criterio afectaría a las mujeres si las estadísticas se obtuvieran a partir de patrones de uso de suelo. Las conclusiones de estos trabajos podrían orientar entonces a que son mayoritariamente “los propietarios” los que se encuentran en condiciones de riesgo. Ellos serían considerados igualmente, beneficiarios de proyectos post-evento orientados a mejorar cultivos, calidad de semillas, etc.

Pero si se deja por un lado el ámbito del desastre o del “manejo del desastre” como algunos lo enfocan, y se analiza a partir de las condiciones de riesgo, se pueden encontrar autores para quienes la distribución del riesgo y de los daños involucra una desproporcionada cuota de severidad o de pérdidas entre aquellos que ya están relativamente debilitados, empobrecidos u oprimidos. A estas consideraciones podrían agregarse la condición de “excluidos”. En este punto estamos hablando de una vulnerabilidad diferenciada dentro de un grupo social y que esta asociada a desventajas sociales “no resueltas o forzadas”.²²

No se trata aquí de hacer un apartado y a los otros factores de vulnerabilidad agregar otro que se llame de género porque eso significaría plantear una oposición hombre/mujer en el imaginario de los desastres y de las condiciones en las cuales encontramos a los grupos sociales que son afectados. La propuesta es analizar los factores de vulnerabilidad que ya han sido nombrados y analizar si la construcción social de la diferencia sexual, hace llegar a las mujeres a esa condición, con desventajas de género que marcarían una precondition de vulnerabilidad.

El otro punto propuesto sería analizar si por esa condición de género las mujeres suman preconditiones de vulnerabilidad.

Para aportar al análisis de esta propuesta, haremos uso de algunas evidencias encontradas en el curso del proyecto que aquí se analiza (3), en las distintas zonas piloto, haciendo también uso de los factores de vulnerabilidad mas comúnmente aceptados (1), de construcciones sociales que apuntan a una precondition de género (2) e ilustrando con algunos casos específicos que provienen de una historia oral, es decir de los testimonios de mujeres entrevistadas en las distintas zonas piloto del proyecto (4):

Los tres primeros puntos incluidos en la columna 2 han sido tomados como ideas que pueden servir para documentar vulnerabilidades, del artículo “Daños Ocultos y riesgos encubiertos: haciendo visible el espacio social de los desastres”. Aunque si el autor se refiere a su vez a otros autores que hablan de “desastre” se orienta a “... la comprensión social de los desastres y en cómo ésta se relaciona o podría influir sobre las medidas de prevención...”²³

Los siguientes se tomaron de informes nacionales sectoriales, estudios sobre condiciones de mujeres en Centroamérica o estudios específicos sobre participación de mujeres en determinadas áreas de la vida política y social de los países:

²² Hewitt, Kenneth. *Daños ocultos y riesgos encubiertos. Desastres. Modelo para armar*. La Red. Perú, 1996. pp. 30.

²³ Hewitt, Keneth, *ibid*, pp. 32.

FACTORES DE VULNERABILIDAD Y GÉNERO

1. FACTORES DE VULNERABILIDAD (propuestos para todos los grupos sociales)	2. CONSTRUCCIONES SOCIALES QUE APUNTAN A UNA PRECONDICIÓN DE GÉNERO	3. ELEMENTOS IDENTIFICADOS EN EL DESARROLLO DEL PROYECTO	4. ESTUDIO DE CASOS
Físicos			
❖ Ubicación física de asentamientos humanos ❖ Calidad y condiciones técnicas materiales de ocupación ❖ Condiciones específicas de los asentamientos	❖ El espacio de la vulnerabilidad ❖ Política de asignación de vivienda ❖ Asignación social de la seguridad del entorno construido ❖ Acceso a la vivienda ❖ Acceso a vivienda propia ❖ Políticas públicas sin enfoque de género	Mujeres identificadas como participantes del proyecto en los subgrupos comunitarios, que ocupan viviendas precarias, con materiales de construcción inadecuados frente al riesgo de inundación, en lugares reconocidos o ya designados como no habitables, madres solteras, o que por no ser sujetas de crédito no tienen acceso a préstamos para reconstrucción	❖ (Honduras) Madre soltera a quien otra persona de la comunidad, propietaria de la casa “... le dio donde vivir...” La casa está construida con materiales inadecuados, -saldos de madera y cartón- ubicada en un lugar que se inunda, y por debajo del nivel de otras casas ❖ (Costa Rica) Mujeres, precaristas asentadas en zona declarada no habitable, con un componente migracional (Nicaragua y El Salvador) muchas que han dejado familias en el propio país para emplearse en tareas domésticas, con pocas posibilidades de acceder a otros tipos o lugares de vivienda ❖ (Guatemala) Mujeres jefas de hogar que aún cuando conocen los riesgos derivados de la ubicación de sus viviendas, también son conscientes de sus condiciones de acceso a préstamos para adquisición de otro terreno y construcción de vivienda ²⁴

²⁴ En el caso de Guatemala, un informe de Minugua establece que el acceso a la vivienda es desigual en Guatemala. Los factores principales que lo determinan son el nivel de ingreso de la familia, lugar de residencia y pertenencia étnica. Solo el 12 por ciento de viviendas es considerado como bueno en cuanto a calidad de materiales y apenas el 23.4 cuenta con servicios básicos. Pese a que las mujeres (jefas de hogar) son quienes más invierten en la introducción de estos últimos, son las que menos acceso tienen a vivienda propia. El reporte señala también la ausencia de una política pública de vivienda efectiva.

1. FACTORES DE VULNERABILIDAD (propuestos para todos los grupos sociales)	2. CONSTRUCCIONES SOCIALES QUE APUNTAN A UNA PRECONDICIÓN DE GÉNERO	3. ELEMENTOS IDENTIFICADOS EN EL DESARROLLO DEL PROYECTO	4. ESTUDIO DE CASOS
AMBIENTALES			
❖ Formas de explotación de recursos.	Mujeres excluidas de formación y capacitación sobre formas de productividad, porque es considerada tarea exclusiva de hombres.	Mujeres identificadas por el proyecto, madres solteras, mujeres solas, dedicadas a tareas productivas, incluyendo agrícolas, sin acceso a formación y capacitación, sin acceso al crédito para mejorar la forma en que realizan estas tareas. Mujeres solas, explotando pequeñas parcelas, con acceso marginal a asesoría técnica.	Mujeres en Honduras utilizando pesticidas, herbicidas y otros productos de alta toxicidad Mujeres con acceso parcial a capacitación Mujeres con acceso marginal a información sobre uso de pesticidas, herbicidas, etc.
ECONÓMICOS			
❖ Falta de disponibilidad (ausencia de) recursos económicos comunitarios ❖ Utilización de recursos ❖ Salarios	Su hambre no se relaciona exclusivamente con la sequía ni con las consecuencias de ésta. En algunos casos se puede hablar de hambruna permanente Limitado acceso a recursos Discriminación salarial	Mujeres identificadas en el proyecto sin acceso a trabajo remunerado Mujeres con acceso a trabajo asalariado agrícola solo en horarios y espacios que quedan después de la atención a los hijos e hijas Mujeres con acceso a trabajos en horarios a tiempo parcial, en otras residencias de la zona, sin controles de salarios, horarios, etc.	En zonas agrícolas donde el proyecto tiene actividades, la mayoría de mujeres están dedicadas al trabajo doméstico, apoyan trabajo agrícola pero sin acceso a salario En algunos casos, ellas desarrollan jornales, solo en los momentos en que las tareas domésticas se les permiten Son trabajadoras en otras residencias de la zona Desarrollan trabajo a destajo como preparar comida, lavar ropa, planchar, etc. Muchas de ellas son madres solteras, sin acceso a trabajos remunerados, por falta de formación profesional, e incluso de educación primaria o secundaria

1. FACTORES DE VULNERABILIDAD (propuestos para todos los grupos sociales)	2. CONSTRUCCIONES SOCIALES QUE APUNTAN A UNA PRECONDICIÓN DE GÉNERO	3. ELEMENTOS IDENTIFICADOS EN EL DESARROLLO DEL PROYECTO	4. ESTUDIO DE CASOS
SOCIALES			
❖ Conjunto de relaciones, comportamientos, creencias, formas de organización, maneras de actuar, de personas y comunidades:	Desventajas sociales relacionadas con: Edad Sexo Género Ocupación Tipo de propiedad de la tierra Carencia de derechos Condición política del riesgo Indiferencia Encubrimiento de fuentes de vulnerabilidad	Mujeres sin conocimiento de sus derechos y obligaciones de ciudadanía Las mujeres no son consideradas sujetas de propiedad de la tierra Mujeres consideradas exclusivamente como vulnerables por condición de sexo Mujeres trabajadoras ocupando puestos menos o mal remunerados	En las actividades realizadas por instituciones que aún trabajan bajo el enfoque de preparación para la emergencia, aún se privilegia la participación de hombres cuando se trata de capacitaciones para salvamento, primeros auxilios, etc. O bien se considera agotada la inclusión del enfoque de género poniendo en las capacitaciones un porcentaje similar de hombres y mujeres En Honduras encontramos testimonios de mujeres que aún escuchando una aviso de alerta no habrían dejado su casa, por indicaciones de sus compañeros de vida, que consideraron que no debían salir hasta que ellos no estuvieran presentes. Mujeres jefas de hogar en tres zonas piloto que se consideraron responsables de poner a salvo primero a los hijos y ancianos, luego algunos bienes, antes de ponerse a salvo ellas mismas. Mujeres indígenas en Guatemala excluidas de espacios de participación o sin beligerancia dentro de ellos.

1. FACTORES DE VULNERABILIDAD (propuestos para todos los grupos sociales)	2. CONSTRUCCIONES SOCIALES QUE APUNTAN A UNA PRECONDICIÓN DE GÉNERO	3. ELEMENTOS IDENTIFICADOS EN EL DESARROLLO DEL PROYECTO	4. ESTUDIO DE CASOS
ORGANIZATIVOS			
❖ Nota: en los artículos consultados no se encontraron descripciones de lo que se consideraban o proponían como vulnerabilidades organizativas.	Nota: en todas las zonas piloto, se encuentra presencia de mujeres en las organizaciones comunitarias; Las referencias a precondiciones de vulnerabilidad, pueden hacerse respecto a condiciones de precariedad e infrarepresentación en estas organizaciones. Igualmente a la calidad de esta participación que en general se reconoce, es de subordinación cuando no de completa exclusión.	Mujeres que no participan en organizaciones comunitarias y compromisos derivados de ésta por no contar con el tiempo, la autorización de los compañeros de vida, las capacitaciones necesarias, etc. Mujeres que participan en organizaciones comunitarias pero sin acceso a niveles de decisión. Organizaciones comunitarias donde los espacios de poder están ocupados mayoritariamente por hombres.	En los grupos formados por el proyecto, las mujeres están infrarepresentadas ya sea que se tomen en cuenta el dato cuantitativo o si se hace un análisis cualitativo Se exceptúa el caso de Guatemala, en el último período de la etapa de consolidación donde han pasado a ser mayoría y a llevar la conducción del grupo El grupo de Costa Rica, tiene una representación que puede considerarse como balanceada Si se tratara de analizar la representación del grupo en espacios regionales, ésta ha recaído mayoritariamente en hombres. Mujeres excluidas del manejo de los SAT (El Salvador)
POLÍTICOS			
❖ Formas de explotación de recursos.	Las referencias a precondiciones de vulnerabilidad, pueden hacerse respecto a las condiciones de precariedad, e infrarepresentación en estas organizaciones. Igualmente a la calidad de esta participación que en general se reconoce, es de subordinación cuando no de completa exclusión.	Mujeres intentando diversificar espacios de poder. Mujeres intentando dar un impulso a la propia participación y a la de otras mujeres. Mujeres estimulando la participación de más mujeres en las subgrupos creados en las zonas piloto.	Mujeres en minoría en las corporaciones municipales de las zonas piloto Menor número de mujeres, en la mayoría de espacios comunitarios organizados, con los cuales ha tenido relación el proyecto, excepción hecha de los llamados “clubes de mujeres” en Honduras.

	Como no se les considera generadoras de riqueza, tampoco son consideradas interlocutoras válidas, cuando se trata de discutir decisiones del municipio o bien están presentes pero no se considera que sea con ellas con quienes se tiene una discusión sobre la cual un grupo se basa para tomar decisiones. Dinámicas de dominación a través de la representación del otro.		(Honduras) La toma de decisiones sobre uso de la tierra, hacia prácticas de reforestación, ve como actores que toman decisiones sobre acuerdos entre gobierno local, instituciones y propietarios, exclusivamente a los hombres.
--	---	--	---

OTROS

	Conflictos: gran parte de los conflictos de las sociedades modernas están vinculados a la inmigración²⁵ de segmentos de población.	❖ Mujeres obligadas a dejar sus lugares de residencia por razones laborales. ❖ Mujeres convertidas en jefas de familia en razón de conflictos armados. ❖ Mujeres en el espacio de la informalidad.	Mujeres migrantes en Costa Rica por razones laborales. Número elevado de mujeres en zonas piloto que se han convertido en jefas de familia por abandono del compañero de vida o por migración en busca de trabajo.
--	---	--	--

²⁵ Ludger Priess analiza cómo a partir del siglo pasado se asiste a una transformación profunda en el carácter de las migraciones, transformaciones que no alcanzan a ser explicadas con los conceptos clásicos. En su análisis incluye no solo las trayectorias laborales y de residencia sino además los ciclos de vida, los proyectos biográficos laborales de las personas, los planes de acción subjetivos implícitos, que son incluidos por este autor como elementos “anclados y tendidos” entre localidades diferentes en países distintos. A partir de este enfoque es posible, por ejemplo, analizar la situación de migrantes salvadoreños y nicaragüenses, viviendo como precaristas en la zona de Cartago donde se ubica la zona piloto. Un análisis que incluya también la remigración constante, sirve finalmente para completar el cuadro de muchas mujeres de estos dos países, trabajadoras de casa particular, ilegales, etc., viviendo en la zona de Cartago. Ver. Pries, Ludger. *La Migración internacional en tiempos de globalización. Varios lugares a la vez*. Nueva Sociedad, noviembre-diciembre 1999. Venezuela.



Estos son algunos ejemplos que se utilizan para analizar nuestra propuesta respecto a que existen precondiciones de vulnerabilidad y que éstas, están ligadas a la condición de género. Igualmente que hay una variedad de esferas en la vida de las mujeres que parecen ser especialmente determinantes en la configuración y suma de estas precondiciones de vulnerabilidad.

A éstas se agregan obviamente aquellas que devienen de la configuración de las ideas culturales ligadas a una supuesta “esencia femenina” y al sexo, y que ya han sido estudiadas cuando se trata lo relativo a la emergencia y a su atención y que en general quedarían incluidas en el componente de “preparación”.

Y todas deben ser tomadas en cuenta, superando la lógica de una supuesta homogeneidad si efectivamente se quiere hablar de mitigar en el sentido de reducir o eliminar las vulnerabilidades incluyendo aquellas que devienen de construcciones culturales que se construyen sobre la base de la diferencia sexual.

Una adecuada perspectiva de género debería incluir además de estas consideraciones, aquellas que se orientan a considerar el apuntalamiento societal del riesgo como parte de un proceso que concluye con la parte mas visible de los desastres y donde las mujeres y los efectos para ellas de cada uno de los puntos de este proceso, están directamente relacionadas con esas construcciones culturales y las lógicas de discriminación, exclusión y opresión que se derivan.

9. UN ESPACIO PARA EL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA DE LAS MUJERES

Estas consideraciones sobre la participación de las mujeres en proyectos de Gestión local de Riesgo, deben ser dimensionadas con una reflexión final sobre las potencialidades de lo local para el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres.

Por un lado, es necesario iniciar con una apreciación respecto de una serie de factores que han contribuido a orientar acciones, decisiones políticas, cambios legales, hacia lo local. Ya sea que se haga reconocimiento de los aportes que se originan en la corriente municipalista de hace algunos años, los procesos de descentralización, las propuestas orientadas a reformas políticas que destacan la esfera subjetiva de la vida política, o de los enfoques de fortalecimiento de los gobiernos locales, etc. Todos ellos han aportado también ha conocer y reconocer que si hace algunos años los gobiernos municipales eran considerados casi solo exclusivamente por sus acciones vinculadas a la dotación de servicios, hoy se les reconocen tareas prioritarias hacia la construcción, junto con otros actores locales, de mecanismos participativos que responden a las exigencias de gobernabilidad democrática.

Pero también desde otros espacios, hay aportes para enfocarse en las potencialidades de lo local. En la dimensión política se reconoce que si bien en lo local, comparado con las grandes ciudades, no hay una multiplicidad de organizaciones, si hay multiplicidad y diversidad de protagonistas que a veces de forma conflictiva y a veces de forma armónica, van configurando una visión de lo político y la política, que no siempre tiene su origen en la participación política partidaria o en momentos electorales.



Desde la dimensión de medio ambiente y quizás mas ampliamente desde el discurso y el enfoque del desarrollo sustentable, se vuelve la mirada al espacio local para apropiarse de estilos y detallados conocimientos de los suelos, de su uso eficiente, de prácticas de conservación a través de la diversificación de nichos ecológicos, estrategias de uso múltiple, etc.

Indudablemente, para proponer que la reducción del riesgo y sus componentes sea también una práctica local, hay previamente una asimilación desde otros discursos de las posibilidades que ofrece la dimensión local.

En tanto enfoque, la Gestión local de riesgo, ofrece una perspectiva abarcadora -pensamos- derivada del hecho que propone la reducción de vulnerabilidades sociales y ya que éstas abarcan factores que afectan a todos los sectores comunitarios, en consecuencia, la incorporación de estos sectores en una triple condición:

- ❖ como actores comunitarios,
- ❖ como creadores de vulnerabilidades,
- ❖ como población vulnerable,

y además porque no es ajena a las corrientes que plantean un nuevo rol del actor gubernamental municipal en la construcción de un espacio de regulación de procesos sociales locales, donde lo local es un espacio socialmente construido, con una base territorial delimitada, según diferentes criterios y en el cual se conforman comunidades y se construyen identidades territoriales.

En este contexto, los habitantes dejan de ser vistos como usuarios pasivos de servicios o ciudadanos convocados puntualmente para pronunciarse sobre el siguiente gobierno local, y se les otorga otra existencia reconocida a veces solo formalmente y es la de ciudadanos, quienes para ser interlocutores de una gestión pública dirigida hacia la comunidad, exigen un cambio en la visión paternalista de trabajar para ellos, hacia una visión que los considera ciudadanos en ejercicio de derechos, que es donde radica la fortaleza de lo que hoy conocemos como participación ciudadana.

Se entiende esta participación y ejercicio ciudadano, no como la presencia y asistencia física de hombres y mujeres a las convocatorias, asambleas, y/o cabildos abiertos, sino como su participación real en la toma de decisiones, que su opinión, criterio y aportes sean verdaderamente asumidos e incorporados en las políticas y en la planificación municipales. Así mismo que se les considere como sujetos de respeto a quienes se les debe una rendición de cuentas de parte de las autoridades a las que ellos y ellas eligieron, a través del voto popular.

Pero, al mismo tiempo, se reconoce que todos estos objetivos no son alcanzables prescindiendo de la plena participación de todos los integrantes de la sociedad y específicamente, de las mujeres quienes también tienen reconocidos formalmente sus derechos ciudadanos, pero históricamente, han carecido de los espacios para ejercerlos. Esta falta de espacios correspondió tanto a lógicas de exclusión como a procesos de autoexclusión por dificultades en encontrar una comunidad de intereses.

Así, cuando decimos que la GLR ofrece una perspectiva abarcadora, es porque al trasladar una visión comunitaria del riesgo y de sus componentes, también ofrece espacios de identificación para la reducción de las propias vulnerabilidades.



En el caso de algunas de las experiencias en las zonas piloto, mujeres se identificaron con el grupo cuando encontraron en éste, posibilidades de canalizar inquietudes respecto a vulnerabilidades identificadas desde su experiencia cotidiana, porque encontraron en otros actores comunitarios, participando en el mismo grupo, eco a sus propuestas porque compartidas, ya fuera previamente o gracias a una construcción grupal del riesgo local y de las posibilidades de manejarlo o reducirlo.

Además, el hecho de ser un proyecto que ofrecía la posibilidad de formación de otros subgrupos comunitarios apareció como una posibilidad de involucrar a otras mujeres.

En otro sentido, ofreció un espacio para canalizar demandas y propuestas hacia el gobierno local, con el apoyo de los otros miembros del grupo para gestionar hacia la aplicación de marcos jurídicos que se incluyen en las competencias locales como normativas de uso del suelo, del agua, del manejo de desechos sólidos, etc.

Pero asumir representaciones locales también ha significado para las mujeres que participan en estos grupos, estar envueltas en conflictos que derivan de divergencias de intereses, incluyendo los que se presentan, no solo al interno del grupo, sino con otros grupos comunitarios, los derivados de intereses electorales, de fortalecimiento de liderazgos individuales con intereses partidarios, etc.

También ha significado para las mujeres un aprendizaje al estar involucradas en procesos comunitarios orientados a la transformación de estos conflictos, ya sea buscando soluciones institucionales o procesos internos de los grupos para discutirlos y solucionarlos. Finalmente, ha significado un compromiso y una práctica de conocimiento y aceptación de otros actores comunitarios



10. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este trabajo se ha tratado de hacer énfasis en la forma como las mujeres participaron en estos proyectos piloto; y que no lo hicieron desde una identidad de género o para construir en el grupo relaciones de género más igualitarias. Se ha tratado de subrayar el hecho que este espacio les permitió el ejercicio de su acción política y social en áreas donde ellas poseían determinadas fortalezas porque accionaban con experiencias que traían desde sus diferentes sectores o desde su visión comunitaria o individual.

Que esta participación les permitió construir junto con otros actores comunitarios -hombres y mujeres- una visión del riesgo, de sus componentes, de las múltiples vulnerabilidades comunitarias y de algunas posibilidades iniciales de intervenirlas como grupo. Y que, sin que en los grupos se planteara el asignar a las mujeres tareas específicas, ellas desde sus experiencias, iniciaron algunas tareas específicas para producir cambios de beneficio de la localidad.

Todavía se trata de un trabajo mas bien descriptivo, con pocas posibilidades de hacer comparaciones, o de sacar algunas lecciones aprendidas. Ello en parte por la diversidad de realidades presentes en la región centroamericana.

Pero sobre todo intenta evidenciar la necesidad de reflexionar en términos de la participación de las mujeres, en un espacio -la gestión del riesgo- donde el género como categoría de análisis no ha incursionado y donde la introducción de la dimensión de género todavía es una intencionalidad.

Como recomendaciones para el proyecto se pueden incluir:

- ❖ Generar estrategias institucionales de apoyo la participación de las mujeres y para potenciar esa participación.
- ❖ Adquirir los conocimientos y la comprensión de las dinámicas y procesos locales, en el contexto de un grupo que hace GLR.
- ❖ Adquirir conocimiento sobre como éstas pueden o deben modificarse hacia escenarios de inclusión de las mujeres.
- ❖ Y para el desarrollo de condiciones al interno de grupos gestores locales para que se introduzca un giro autoreflexivo en las actividades de sensibilización y capacitación que permita considerar la heterogeneidad de los grupos sociales frente al riesgo.



ÍNDICE

Presentación	
1. Antecedentes del proyecto FEMID	3
2. Centroamérica: escenario de riesgo	4
2.1 Mitigación y prevención	5
2.2 Gestión de riesgo. Ubicación política del concepto	6
3. La institución regional	7
4. Las instituciones nacionales	8
5. La cooperación técnica alemana	9
6. La perspectiva de género al inicio del proyecto	9
7. Participación de las mujeres en el proyecto	12
7.1 Mujeres, desastres y respuesta a la emergencia	12
7.2 Mujeres en la gestión local de riesgo: representaciones, participación y contribuciones	12
7.2.1 Hacer visible la participación de las mujeres en su contexto	12
7.2.2 Representaciones	14
7.2.3 Participación y contribuciones	19
7.2.4 Sistemas de alerta temprana y mujeres	20
8. Vulnerabilidad y género	23
8.1 Vulnerabilidad en el contexto de los desastres	23
8.2 Los factores de la vulnerabilidad	24
8.3 ¿Se puede hablar de precondiciones de vulnerabilidad?	26
9. Un espacio para el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres	33
10. Consideraciones finales	36