Curso de Postgrado

“ESPECIALIZACIÓN EN ANÁLISIS Y REDUCCIÓN DE RIESGO A DESASTRES EN PROCESOS DE DESARROLLO” - Edición 2008

Facultad de Arquitectura
Universidad de San Carlos de Guatemala

GÉNERO, DESARROLLO Y DESASTRES: Una visión regional

Rosa Sánchez del Valle

Colaboradores(as):

Silvia Liseth Asencio	El Salvador
Irene Georgina Baca Téllez	Nicaragua
Carmen Griselda Barrera	El Salvador
Diana Elizabeth Fernández Dubón	Honduras
Manuel Salvador Ulloa Aguilar	Nicaragua

Introducción

El presente artículo se redactó al concluir la edición 2008 del Curso de Postgrado ANÁLISIS Y REDUCCIÓN DE RIESGO A DESASTRES EN PROCESOS DE DESARROLLO, que se realizó como producto del acuerdo de cooperación celebrado entre el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central –CEPREDENAC- y la Universidad de San Carlos de Guatemala –USAC-.

Dicho Curso de Postgrado –en el nivel de especialización- forma parte del programa de formación de funcionarios públicos de la región centroamericana cuenta con el financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo –AECID-, dentro de la cooperación regional España-SICA, con el objetivo de mejorar sus capacidades en la gestión integrada del riesgo de desastres y se impartió durante el período de julio a noviembre del 2008.

Para la redacción de este artículo se tomaron en cuenta algunos aspectos consignados en las investigaciones que realizaron cinco de los participantes como parte de los requisitos del curso. Todos ellos incluyeron un análisis de los marcos jurídicos y/o consultaron los más directamente relacionados con la atención de emergencias y de los conceptos que vinculan género y gestión de riesgo o género y desastres. Específicamente, se traslada información sobre avances en la institucionalización del enfoque de género en las instituciones de la región encargadas de la atención de la emergencia y los desastres y la forma como se expresa en la respuesta a eventos concretos.

Dados los tiempos para la realización de sus investigaciones, en la mayoría de los casos se trata de investigaciones bibliográficas con aplicación de entrevistas a profundidad, ya sea al interno de las instituciones o con algunas (os) actores comunitarios. En algunos casos se incluyeron recomendaciones para avanzar en la institucionalización del enfoque de género.

Para el trabajo de investigación, se previó el apoyo de un tutor y se priorizaron siete temas. Se definieron dos fases, una para que cada estudiante seleccionara tres líneas de investigación en orden de prioridad y justificara y describiera los motivos para elegirlas. Atendiendo a esta justificación, el coordinador del curso asignó a cada estudiante un tema y un tutor. En la segunda fase, se realizó el ensayo manteniendo con el tutor un diálogo permanente para discutir contenidos, estructura, instrumentos, etc.

Este proceso de tutoría concluyó en el mes de octubre, con la entrega de los ensayos correspondientes. En parte

I. Justificación

En las últimas décadas, los compromisos suscritos en reuniones regionales, al más alto nivel, reiteran la necesidad de acciones permanentes para enfrentar las consecuencias de diferentes eventos con consecuencias devastadoras que han afectado la región. También han reconocido que estos eventos han hecho más evidente su vulnerabilidad pero que, al mismo tiempo, han permito identificar los factores que la determinan y la forma diferenciada como afectan a distintos grupos poblacionales.

Al adoptar el Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica, se reconoce la necesidad de adoptar "…medidas de prevención y mitigación de daños, así como acciones de preparación y gestión de las emergencias, prestando atención especial a los grupos y sectores más vulnerables de la sociedad, especialmente por los niveles de pobreza y marginalidad, con enfoque de género…".

En este Marco Estratégico se reconoce además que los impactos de los eventos naturales y socio naturales, se ven acentuados por los efectos del cambio climático.

Hoy se reconoce que las acciones que se desarrollan en el contexto de la gestión para la reducción del riesgo a desastres, y en el de la adaptación al cambio climático, no deben ser vistas como tareas de comunidades separadas.

El Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Latina –CEPREDENAC-, también incluye dentro de sus principios "…la priorización de la atención a los grupos más vulnerables… la necesidad de asegurar la participación activa de la sociedad civil, integrando plenamente a las mujeres, así como de las comunidades locales y grupos étnicos de mayor vulnerabilidad … y …una eficaz articulación de actividades a los niveles regional, nacional y local…".

El Marco Estratégico y el Convenio Constitutivo de CEPREDENAC hacen referencia con especificidad a la situación y condición de las mujeres en el contexto de los desastres y el cambio climático y reflejan el compromiso de llevar a la práctica contenidos que, a partir de 1945, con la Carta de las Naciones Unidas, se vienen retomando en declaraciones, convenciones, y reuniones al más alto nivel que reafirman el principio de la no discriminación[1].

Todos estos instrumentos políticos invitan a hacer de la igualdad de oportunidades una realidad, mediante acciones afirmativas y creación o adopción de medidas que integren el objetivo de la igualdad en las instituciones de atención a la emergencia y los desastres.

Aunque se reconocen progresos alcanzados a nivel político, legislativo y como resultado de la acción de los grupos sociales, el enfoque de género en el ámbito de la gestión para la reducción de riesgo a desastres, en la práctica, o está ausente o ha avanzado mínimamente. Las instituciones encargadas de la gestión de las emergencias y desastres y de la protección civil, si bien manifiestan un compromiso con el tema, reconocen carecer de pautas para su introducción e institucionalización en los diferentes ámbitos de actuación.

Las acciones que se desarrollan a partir de la consideración de sectores vulnerables en muchos casos, todavía trabajan bajo criterios de asistencia a poblaciones homogéneas, víctimas de desastres. Una consecuencia inmediata es el tratamiento

[1] Ver anexo "temática de género en declaraciones, instrumentos y otros eventos internacionales."

de grupos y sectores objeto de la asistencia humanitaria, sin consideraciones de especificidades derivadas de su pertenencia, identidad y cosmovisión.

En el caso de las mujeres, además, se evidencia una continuidad en la asignación de roles históricos ubicados en el espacio privado y de estereotipos de género. Además de mantener las desigualdades, este escenario olvida y desaprovecha el importante papel que pueden desempeñar las mujeres de cara al desequilibrio ambiental que explica la causa, el impacto y la intensidad de los desastres naturales y socionaturales.

II. El enfoque de género en el ámbito de los desastres

Mientras los desastres se denominaban "naturales", se explicaban como efecto de fuerzas destructoras, como castigo o como resultado de fenómenos sin relación con decisiones de los seres humanos, el análisis de sus efectos o no se hacía o tenía lugar con base en criterios como número de muertos o de damnificados. Las crónicas, durante el periodo de la colonia, narraban escenarios de terror, cumplimiento de profecías y describían daños a iglesias y a edificios de gobierno.

Posteriormente, asistimos a evaluaciones que además, agregaron criterios para cuantificar daños en infraestructuras físicas y asignarles valores económicos.

La celebración del Decenio para la Reducción de Desastres, el Quinquenio y la definición de una Estrategia Regional, contribuyeron a agregar a este enfoque físico/económico otros criterios que ponían la atención en daños a las personas y sus medios de vida.

Con el aporte de las ciencias sociales, se amplió este campo de estudio y se agregaron otras categorías de análisis para enfocar la heterogeneidad de los grupos afectados y para tomar acciones para hacer visibles los aspectos de género implicados en la preparación para desastres, en la gestión para la reducción del riesgo frente a éstos y, más recientemente frente a los efectos del cambio climático.

Evaluaciones realizadas a partir de la década de los 80, considerando eventos como Mitch y Stan en el área centroamericana, el Tsunami en Indonesia, y otros más recientes, han demostrado que el impacto de eventos con consecuencias desastrosas guardan correlación con la posición de las mujeres derivadas de condiciones de clase, raza, etnicidad, edad y sexo (Duddy, 2004). Enarson (2000) afirma que la vulnerabilidad ante los desastres "… no está distribuida equitativamente…. (y que) la exposición al peligro y al riesgo ambiental de un desastre catastrófico, como otras oportunidades en la vida, están delineadas por estructuras sociales de casta y clase, raza y etnia, edad y capacidad física, sexo y género…".

En el campo del manejo de la emergencia, numerosos estudios demuestran que las inequidades de género que se expresan en el ejercicio de los derechos humanos, sociales, políticos y económicos, el acceso y propiedad de la tierra, el acceso a vivienda, la exposición a la violencia, la falta de salud y educación, entre otros, hacen a las mujeres más vulnerables antes, durante y después de los desastres (Duddy, 2004).

Específicamente, la realización de proyectos bajo el enfoque de gestión de riesgo en el área Centroamérica, permitieron evidenciar que las condiciones de vulnerabilidad de mujeres y niñas se explicaban por precondiciones de género que hacen que las mujeres sumen factores de vulnerabilidad y limiten o hasta eliminen sus posibilidades de ejercicio de ciudadanía, en el contexto del riesgo y los desastres. (Sánchez del Valle, 2002).

Analizando "los espacios de las mujeres" después de la Tormenta Tropical Stan (Sajquim Pac, 2007) haciendo un análisis de gestión de riesgo con enfoque de género, señala algunos efectos diferenciados como resultado del impacto del evento ("…la capacidad de sembrar disminuyó en los hogares agrícolas con jefatura femenina, provocando la pérdida de su fuente regular de ingresos…(también disminuyó) … su participación en actividades productivas, tanto agrícolas como informales… y aumentaron sus … costos en la producción de patio, fuente importante de ingresos y de subsistencia de la familia…". En términos de participación en la reconstrucción señala también que "…Las mujeres participaron en proyectos de reconstrucción, pero no en los procesos de toma de decisiones… tuvieron el mismo acceso a los recursos

materiales que los varones, pero los proyectos no consideraron el contexto socioeconómico específico para conocer la utilización de esos recursos. Se perdió la oportunidad para transformar el sistema de dominio existente…".

Al dejar de hacer evaluaciones de los desastres como una "ciencia de lo a posteriori", con el reconocimiento de la heterogeneidad y la introducción de la variable género en tanto comportamiento aprendido, y socialmente determinado, ha sido posible desagregar categorías, poner el énfasis, no sólo en los recursos materiales y monetarios, sino también en las relaciones de las personas con la familia, la comunidad, las instituciones, identificar información básica para entender las relaciones que se dan al interior del hogar, el acceso y control de recursos, las capacidades diferenciadas, los roles de las y los actores comunitarios en función del lugar que ocupan por su condición de género y las relaciones de género en su vínculo con otras relaciones sociales.

Precisamente, el análisis de los roles socialmente construidos ha permitido evidenciar que, por su aplicación y a través de ellos, se hace a las mujeres más vulnerables a los desastres y la forma como se expresa esta vulnerabilidad. Algunos ejemplos:

Condición de género	**Expresiones estructurales**	**Expresiones frente al riesgo y los desastres**
Menor acceso a recursos	Las mujeres están mayoritariamente excluidas de redes sociales y de influencia, del acceso a la información, a destrezas incluyendo alfabetismo, control de la tierra y otros recursos económicos, movilidad personal, casa segura, trabajo, libertad frente a la violencia, toma de decisiones	Poca participación en implementación y funcionamiento de sistemas de alerta, en capacitaciones en áreas consideradas como tareas para hombres como búsqueda y rescate, en estructuras comunitarias de atención a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción, especialmente en espacios de toma de decisiones, etc.
División genérica del trabajo	Están sobre representadas en la agroindustria, auto empleadas en el sector informal, en trabajos menos pagados, con poca seguridad y sin beneficios.	El sector informal y la agricultura, son usualmente los más impactados por desastres de origen natural así, las mujeres estarán sobre representadas entre los desempleados después de un desastre.
Casi siempre son las responsables del trabajo doméstico	Sobrecarga derivada de horarios, doble jornada, responsabilidad del cuidado de niños ancianos o discapacitados, etc.	Continuidad de estas condiciones en albergues, campos de refugiados, sin libertad para migrar buscando trabajo después de un desastre, la realidad de la doble jornada se mantiene invisibilizada y la atención a las necesidades derivadas, normalmente es inadecuada, lo que representan para las mujeres un incremento en tiempo y esfuerzos, etc.
Los hombres migran	Se convierten en cabeza de familia	Falta de reconocimiento de esta realidad y de la doble carga productiva y reproductiva; obstáculo para buscar alternativas de ingreso en periodos postdesastre. Cuando las fuentes de ingreso económico de las

		mujeres son destruidas, su posición como cabeza de familia se ve afectada negativamente.
Violencia e inseguridad	Estadísticamente se ha demostrado que ambas afectan más a las mujeres	Numerosos estudios han mostrado incremento en los niveles de violencia doméstica y sexual en seguimiento a un desastre y a las mujeres como objeto de ésta. Este incremento también tiene su expresión en albergues donde la mayoría son mujeres, niños y niñas.
Acceso limitado a servicios de salud sexual y reproductiva	La atención a ellos aún es inadecuada y la salud de las mujeres sufre desproporcionadamente.	Están empezando a ser reconocidos como componentes claves en la atención a desastres,
Elaboración propia, con base en información de GenSalud Fact Sheet. Women, Health and development program. Pan American Health Organization.		

El viejo enunciado “crisis significa oportunidad” también ha sido aplicado en este tema, al analizar cómo en la respuesta a desastres, las mujeres han sabido encontrar un espacio para cambiar su status en la sociedad.

Algunos autores (Sharader, Enarson, 2000) analizando los casos de Honduras y Nicaragua y las labores de reconstrucción post Mitch por un lado, o las formas de enfocar el problema del trabajo en estos contexto, han propuesto que los desastres a menudo proveen a las mujeres de una oportunidad única para cambiar su estatus.

Los proyectos de gestión local de riesgo antes mencionados que basaron su planificación en las propuestas comunitarias, al mismo tiempo que estimularon la presencia y participación de las mujeres en el análisis de vulnerabilidades y propuestas comunitarias de acciones de mitigación, también evidenciaron su contribución y efectividad para armar relaciones comunitarias que atendieran necesidades de la cotidianidad, proponer acciones de mitigación en áreas de educación, salud y medio ambiente, estrategias para involucrar activamente grupos considerados tradicionalmente como víctimas y objeto de la ayuda humanitaria y para construir visiones compartidas de los escenarios de riesgo. (Sánchez del Valle, 2002).

Finalmente, si enfocamos ese espacio en el que se intersectan la gestión de riesgo, el género y el cambio climático encontramos que las denuncias de organizaciones de mujeres se orientan a señalar que en el debate sobre cambio climático, sus diferentes aspectos no deben enfocarse con una pretendida neutralidad, que las mujeres no juegan un rol importante en esta discusión (Rohr, 2006) pero que tampoco los proyectos de los países en desarrollo están considerando las distintas situaciones de hombres y mujeres, respecto de sus diferentes vulnerabilidades frente al cambio climático.

El sitio web (Género y Cambio Climático –GDNET-L@groups.preventionweb.net) plantea que es muy importante considerar el género cuando se analizan los asuntos del cambio climático. Afirma: “El cambio climático no es un proceso neutral; en primer lugar, las mujeres en general son más vulnerables a los efectos del cambio climático, siendo una razón de esto que ellas conforman la mayoría de las personas pobres del mundo y dependen más que proporcionalmente de los recursos naturales que son amenazados. Los cambios tecnológicos y los instrumentos que están siendo propuestos para mitigar las emisiones de carbono, y que se presentan como neutrales al género, de hecho tienen un sesgo de género y podrían afectar negativamente a las mujeres o pasarlas por alto”.

III. Estudios de caso: la situación en la región centroamericana

Derivada de la suscripción de compromisos políticos al más alto nivel, para la reducción de desastres en la década de los 90, de otros ya existentes en el marco de la integración centroamericana, de la emisión de políticas y planes para la igualdad de oportunidades, de la creación de Secretarías o Ministerio de la Mujer, y, no menos importante, del trabajo de organizaciones de la sociedad civil que abogan por la igualdad, hoy se encuentran avances importantes en la región en ese espacio que vincula género y desastres.

En 1997, al realizarse un encuentro centroamericano sobre el tema, promovido por CEPREDENAC, como parte de su "Programa de género y desastres", se discutió ampliamente la participación de las mujeres en la emergencia, en las estructuras comunitarias que se organizaban en el contexto de la preparación para desastres, y la situación de las instituciones encargadas del tema frente a la introducción y operacionalización del enfoque de género.

En esa oportunidad, se reconoció que los desastres acentúan las inequidades de género, que no obstante ya existían algunos aportes, para las instituciones de la región, se trataba de una perspectiva en construcción y que era necesario un desarrollo conceptual específico y que éste fuera asumido por las mismas. Que en la práctica, la participación de las mujeres en la gestión de desastres era reducida o nula, en la toma de decisiones era minimizada o suplantada y que no se valoraba su capacidad y aporte y que en general su participación estaba invisibilizada (CEPREDENAC, 1997).

Los trabajos de investigación realizados y que informan este artículo, demuestran que efectivamente han habido avances en las instituciones encargadas del tema, pero que en muchos casos, se carece de pautas para institucionalizar el enfoque, y para que su aplicación llegue a todos los espacios y a los diferentes niveles donde participan las mujeres, incluso aquellos signados por características propias de situaciones de emergencia o desastre. Igualmente que, si estos aspectos no se fortalecen en forma permanente, en el momento de la emergencia, se vuelve fácilmente a esquemas caracterizados por la desigualdad y la inequidad.

Otro elemento en común es el reconocimiento que pese a que los países han suscrito acuerdos internacionales relativos a la equidad, la igualdad de oportunidades, etc., este compromiso no se refleja en las acciones de muchas de sus instituciones.

En las investigaciones se retoma el hecho de que la región centroamericana es una zona de multiamenaza, pero se resaltan particularmente los efectos desastrosos de eventos relacionados con la dinámica hidrometeorológica y la actividad sísmica. Se hace una relación entre eventos y su peligrosidad *per sé*, y las condiciones socioeconómicas de los países, relación que para algunos es precisamente la que justifica y explica la importancia de trabajar para introducir la variable riesgo en los procesos de desarrollo. Dentro de estas condiciones, existe acuerdo en considerar los niveles de pobreza que afectan principalmente a las mujeres, como uno de los factores de más peso para explicar su vulnerabilidad. Incluso se considera la causa que explica su situación de marginalidad (Asencio, 2008).

Los trabajos analizan eventos específicos pero en todos se constata que la región manifiesta algunas relaciones entre desastres y desarrollo que pueden ser vistas en clave de género, por ejemplo, el hecho que habiendo muchas mujeres que por distintas razones, vinculadas al modelo de desarrollo, se han convertido en cabezas de familia, lo cual tiene una expresión cuando se analizan estadísticamente el número y sexo de las persona que se encuentran en los albergues, indicando que esta puede

ser una razón por la cual se encuentren en muchos casos, más mujeres en los mismos.

Independientemente del número de mujeres en albergues, se constata que en éstos, se dan casos de violencia que las afecta en forma específica como es el caso de la violencia sexual (Asencio, 2008). Este punto también se ha estudiado en Guatemala (Sajchim, 2007) agregando otras formas derivadas de escenarios y contextos de inseguridad ciudadana.

El hecho de que las mujeres sean cabezas de familia también se analiza desde la perspectiva de sus medios de vida, citando el caso de los efectos del huracán Mitch en El Salvador donde las investigaciones postdesastre evidenciaron como muchas mujeres habían visto destruidos sus medios de vida casi totalmente, viendo afectada su subsistencia inmediata y a futuro.

Al analizar los mecanismos que las instituciones aplican para operacionalizar la asistencia hacia las comunidades, se hizo un análisis de cómo esta también refleja un manejo de los espacios de poder que caracteriza a sociedades donde están presentes estereotipos de género, conductas sexistas y discriminatorias. (Asencio, 2008)

Uno de los estudios de caso (Asensio, 2008) analiza la gestión de la emergencia en el Cantón La Esperanza, Municipio de Olocuilta, Departamento de La Paz, durante la Tormenta Tropical Stan siguiendo dos ejes de investigación: a) los mecanismos de atención a la emergencia y si éstos fueron visualizados con perspectiva de género tanto en el ámbito institucional como comunitario, y b) la respuesta de la comunidad ante dichos mecanismos. En términos de tiempo, la investigación se centró en la fase que duró la alerta roja. Aunque el análisis de caso se refiere a la Tormenta Stan, se aclara que estas mismas condiciones se han observado en eventos posteriores como los terremotos de enero y febrero de 2001 y antes, durante la emergencia generada por el huracán Mitch, en 1998.

El siguiente estudio (Barrera, 2008) evalúa algunos aspectos del enfoque de género en la atención a la emergencia por parte del Centro de Operaciones, de la Dirección General de Protección Civil, El Salvador, y hace algunas correlaciones con el nivel municipal y comunitario. El trabajo de investigación se centra en la dimensión institucional y las recomendaciones a la necesidad de institucionalizar el enfoque.

La investigación realizada en Nicaragua (Baca, 2008) examina el Plan de Respuesta Local del Barrio Villas de Reconciliación Sur, con enfoque de Gestión de Riesgo, fue realizado en el año 2004 con el propósito establecer acciones dirigidas a reducir la desorganización e improvisación que se produce en las primeras horas de la influencia de eventos adversos que causan desastres, mediante el esfuerzo planificado de la respuesta. También hace referencia a condiciones nacionales al analizar la creación en los 80 del Instituto de la Mujer y la decisión posterior de convertirlo en parte del Ministerio de la familia, lo cual se interpreta como una reafirmación de la concepción imperante en el Estado, que relega los asuntos de las mujeres al ámbito familiar y maternal, pero reflejando un interés marginal ya que al INIM sólo se le asigna el 0.03% del presupuesto nacional.

La otra investigación realizada en Nicaragua (Ulloa, 2008) analiza las características de la participación, con enfoque de género, en la etapa de alerta roja, durante el Huracán Félix en la Comunidad de Sandy Bay, región norte de Nicaragua. Nicaragua, 2008. Además, el estudio mantiene una correlación entre lo que se observa en el nivel comunitario y las decisiones previas en el nivel nacional. Tal es el caso de las referencias a acciones de prevención y respuesta que están previstas en los manuales institucionales y que en la comunidad se traducen en acciones de organización de búsqueda y rescate, asistencia medica, asistencia de suministros organización de albergues, rehabilitación de servicios básicos, garantizar mecanismos que aseguren los insumos básicos o medidas de seguridad. Todas estas acciones se indica, están

previstas en la curricula nacional de capacitación del SINAPRED donde aún no se incluye ninguna consideración de género.

Al analizar las características que tipifican la declaración de alerta, indica que cualquiera que sea la situación que originó su declaración (súbita o progresiva), las medidas que se toman en esta situación, van encaminadas a preservar la vida de las personas. Por tanto, el esfuerzo principal estará dirigido a normalizar la situación: socorrer a los heridos, la búsqueda, salvamento y rescate de desaparecidos y a la evaluación preliminar de daños y análisis de necesidades para dar paso a la asistencia humanitaria y a la rehabilitación. Sus observaciones van orientadas a señalar que las categorías utilizadas (familia, comunidad, población, etc.) explican en parte, la ausencia de consideraciones relativas al género, y además, que las acciones para "normalizar" la situación, de hecho, orientan a restituir condiciones de desigualdad.

El punto es importante porque en la región ha sido adecuado para ilustrar cómo las decisiones que se toman, deben basarse en la aplicación del enfoque de gestión de riesgo, para evitar reconstruirlo.

En esta misma investigación se incluyen referencias al tema del lenguaje al analizar las estrategias de preparación en estructuras comunitarias. Una lectura de éstas, demuestra que ha sido construida bajo estereotipos de género, que en el ejemplo citado se aplica a la activación del sistema de alerta temprana en áreas críticas "con los líderes de los comités locales…" (Ulloa, 2008:11) un lenguaje que pese al argumento más generalizado que es neutro, en la práctica y en los imaginarios colectivos excluye a las mujeres.

El tema ha sido analizado también en referencia a la instalación de Sistemas de Alerta Temprana (SAT) cuyo funcionamiento , no sólo significó un replanteamiento de las relaciones entre los organismos centralizados y las instancias locales y comunales al introducir una dinámica inusual de participación y diálogo, sino además, porque en esta dinámica juegan un papel importante las mujeres.

Si bien al inicio, ellas quedaron excluidas de las capacitaciones, las cuales se basaron en selecciones tradicionales de liderazgos visibles, casi siempre masculinos, con el paso del tiempo y en razón del trabajo de los hombres en el espacio público, las dejó responsables del uso de los radios comunitarios, de la lectura y manejo del dato científico y, a la vez, de la capacitación a otras personas del núcleo familiar, a partir del momento en que las mujeres previeron su ausencia en determinados periodos del día(Sánchez del Valle, 2001, 2002; Durán Vargas, 2002).

Al analizar los SATs de la región (Durán Vargas, 2002) agrega que en algunos casos, "el trauma institucional" causado por este nuevo tipo de relaciones generaría cambios fundamentales en programas internos o bien contribuiría a acelerar procesos de cambio institucional. Dentro de éstos, se incluye precisamente aportes a la introducción del enfoque de género, por la vía de la práctica, al reconocer el papel de las mujeres en el funcionamiento de estos sistemas (Sánchez del Valle, 2003).

El funcionamiento de los SAT también ha cumplido un papel en el "empoderamiento" de la comunidad derivado del acceso a información, de las posibilidades de comunicación inter comunitaria, conocimiento en primera instancia de eventos que las están afectando y, además en el ejercicio de ciudadanía en su relación con el gobierno local, todos estos, aspectos que finalmente tienen un impacto en el involucramiento activo de las mujeres en la gestión de riesgo.

Aunque al inicio, el manejo del sistema llevaba a pensar en roles adscritos pero novedosos, el activo involucramiento posterior de mujeres y otros miembros de familia

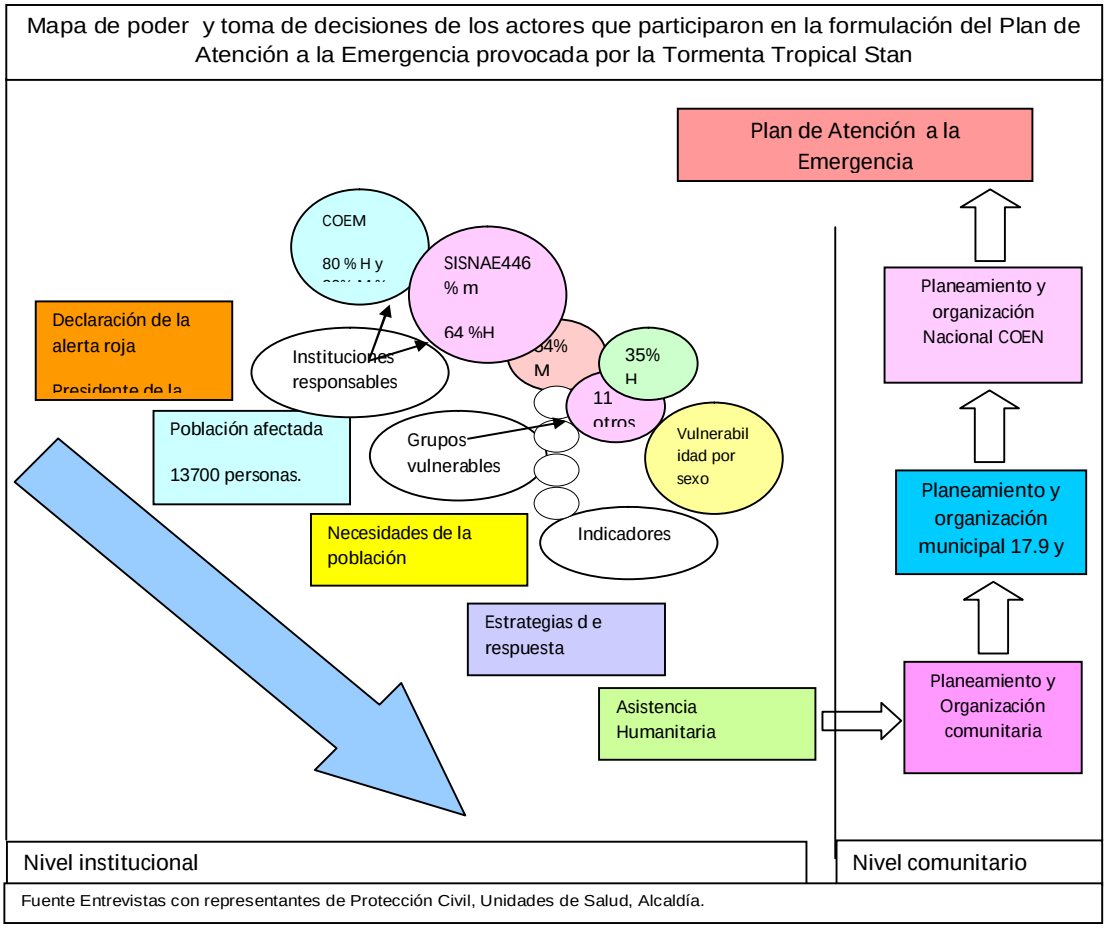
ha llevado también a nuevas formas de manejo del poder donde las mujeres demostraron sus capacidades de participación e involucramiento en asuntos que afectan su cotidianidad, pese a condicionantes de género y conocidos mecanismos de exclusión y subordinación.

Retomando el argumento de la pretendida neutralidad del lenguaje, la investigación realizada en Nicaragua, también hace referencia a los criterios utilizados para implementar asistencia médica. En este caso, el uso del lenguaje orienta a asistencia médica a poblaciones homogéneas (Ulloa, 2008:11). Es probable que el principal argumento sea precisamente que el lenguaje es neutro. Pero uno de los problemas que se presentan en la práctica es que quien está encargado de implementar esta asistencia va a realizar lo que "un manual" o "instructivo dice" y si éste no consigna atención diferenciada, probablemente no se realizará.

En esta dimensión se hace referencia tanto a poblaciones inmediatamente afectadas por un evento como a las ubicadas en albergues, donde la práctica ha demostrado, en distintos contextos, que esta neutralidad del lenguaje puede dificultar el acceso a información y métodos de planificación familiar, o una pobre atención a necesidades específicas que a menudo terminan en embarazos no deseados, con un consecuente incremento del riesgo de contraer enfermedades de trasmisión sexual o VIHSIDA (Ariyabandu, 2005).

Las cuatro investigaciones consignan datos cuantitativos para ilustrar la participación de hombres y mujeres en diferentes ámbitos, pero todas coinciden en confirmar que la sola presencia no garantiza la participación la cual, a menudo está definida por formas de manejo del poder que las excluyen (Asencio, 2008). La investigación realizada en El Salvador ilustra esta presencia en el nivel nacional:

Mapa de poder y toma de decisiones de los actores que participaron en la formulación del Plan de Atención a la Emergencia provocada por la Tormenta Tropical Stan



Fuente Entrevistas con representantes de Protección Civil, Unidades de Salud, Alcaldía.

En este espacio, el Comité de Emergencia Nacional (COEN) que es el organismo responsable de las acciones relacionadas con las emergencias y los desastres en El Salvador "…al momento de planificar y tomar las decisiones …convoca a un representante por institución de las 16 instituciones que conformaban el desaparecido SISNAE tres eran mujeres y 13 hombres …el mapa de poder indica que la toma de decisiones para elaborar el plan de atención a la emergencia en el tema de reducción de riesgo a desastres continua en manos de los hombres, y hay muy poca participación de la mujer en la toma de decisiones en lo referente a la planificación, elección del lugar y facilidades de albergues, distribución de alimentos, disponibilidad de agua, cuidado de salud, educación, capacitación y actividades económicas…".

Como el mismo cuadro ilustra, aunque "…a nivel comunitario se pudo identificar una débil organización únicamente brigadas locales para la emergencia …hay más participación de la mujer en el planeamiento y organización a nivel comunitario -54% y 46% hombres respectivamente- , según el mapa de poder; posiblemente esto se deba al tipo de tareas y por la participación de ONG en los municipios que han trabajado en el tema de género…".

No obstante se llama la atención al hecho que esta mayor participación, significa para las mujeres incluso una nueva jornada de trabajo ya que las recarga con nuevas tareas y responsabilidades, sin procurar un espacio real de poder sobre las decisiones y los recursos.

Esta presencia y participación también se analizó desde la perspectiva de la elaboración de diagnósticos respecto a la problemática del municipio, considerando que se efectiva participación permitiría un cambio definitorio ya que los grupos que tradicionalmente manejan el presupuesto participativo están compuesto casi en su totalidad por hombres y sus propuestas se dirigen básicamente a obras públicas, mientras que las mujeres piensan en proponer proyectos que se ubican en la solución de otros problemas ubicados en necesidades y emergencias que se expresan en la cotidianeidad.

En el caso de El Salvador (Barrera,2008) también fue analizado el desempeño institucional, concluyéndose que éste no considera el enfoque de género y que durante la Tormenta Tropical Stan "… se evidenciaron algunas acciones que parecen indicar que hace falta institucionalizarlo…", que no existen indicadores para evaluar el desempeño de funciones con enfoque de género, que no se ha tenido ningún avance en la incorporación de contenidos hacia la equidad de género y que para el momento de la atención de la emergencia, no se cuenta con protocolos para operacionalizarla.

Los puntos mencionados, reflejan especificidades respecto a la situación en los países. Sin embargo, tomando en cuenta otras investigaciones, también se pueden mencionar otros que ilustran situaciones comunes siempre considerando variantes derivadas de los diferentes contextos culturales:

Áreas analizadas	Formas de expresión
Definición genérica de los espacios público y privado	Se confirma que los espacios privados y las tareas asignadas corresponden a las mujeres y los espacios públicos a los hombres. En los espacios públicos están mínimamente representadas y sus propuestas tienden a estar invisibilizadas. La presencia de mujeres disminuye en forma inversamente proporcional a la importancia simbólica de los espacios. Las relaciones de poder entre mujeres y mujeres implican decisiones que afectan la vida del otro/a. En el ejercicio del poder se puede obligar, prohibir e imponer acciones en contra de la voluntad de uno como del otro, En el ámbito público, por ejemplo los alcaldes auxiliares o bien los alcaldes municipales no reconocen el liderazgo de las mujeres que promueven acciones de desarrollo a favor de su comunidad, al no darles voz ni voto dentro de las estructuras de desarrollo, al realizar alguna acción en pro del desarrollo de su comunidad y querer protagonizar las mismas.
Participación en estructuras comunitarias orientadas a la gestión de riesgo	Se observa una mayor participación de mujeres pero en general, las tareas asignadas son una extensión de las que desempeñan en el ámbito privado. Este desequilibrio de responsabilidades nos demuestra que todavía no se está tomando muy en cuenta la importancia de ver el enfoque de género como parte esencial de la organización, planificación y respuesta de los planes de respuesta; tanto hombres como mujeres tienen capacidades diferentes que permite una organización eficaz, distribuyendo las tareas de acción, de medidas de ejecución, favoreciendo una adecuada respuesta y protección a la población. Se ha incrementado la participación de las mujeres en espacios municipales y comunitarios. No obstante limitaciones derivadas del desempeño de roles de producción y reproducción, limita a las mujeres su involucramiento activo en dichos espacios y, especialmente en la toma de decisiones. La elaboración de los planes de respuesta locales tienen como propósito construir capacidades locales para la respuesta y dotar de herramientas a las estructuras comunitarias para activarse al momento de la emergencia. No obstante, como la mayoría de hombres trabaja en el campo, ellos designan a sus esposas, hermanas, hijas para que sean quienes participen. Delegar a la mujer a ser la representante de la familia, podría ser un factor negativo si depende de lo que el esposo piense y desee, reprimiendo su propia opinión, sus intereses y propuestas y sus formas propias de colaboración.
Manejo de albergues	La toma de decisiones y los roles protagónicos están asignados en su mayoría a los

	hombres. El uso de criterios como “familia”, “comunidad”, para la preparación de raciones de alimentos o de higiene, no facilitan visibilizar especificidades y las necesidades de las mujeres quedan subsumidas. Las estrategias de sobrevivencia comunitarias incluyen la migración temporal o permanente. Su consecuencia directa es el aumento de mujeres que se convierten en cabezas de familia y explica en parte que ellas sean mayoría en los albergues. Ante la falta de criterios nacionales, con consideraciones de etnicidad o género, para la planificación del contenido de paquetes de ayuda, se aplican criterios de otras instituciones o proyectos. La mayoría de las actividades orientadas al cuidado de “los otros” recaen mayoritariamente sobre mujeres.
Preparación para la respuesta a la emergencia	Proyectos desarrollados por organizaciones de la sociedad civil, con enfoque de género, se expresan en la elaboración de planes de emergencia comunitarios, donde se toma en cuenta propuestas de hombres y mujeres, en condiciones de igualdad, como actores (as) que colaboran en su formulación, y en su condición de probables afectados. La participación de las mujeres es mayor en la elaboración de planes de respuesta y en la conformación de comités locales, reflejando un mayor involucramiento en acciones orientadas a construir comunidades seguras. La asignación de servicios y equipos suministrados para fortalecer las capacidades institucionales en la gestión de desastres, estuvo inclinada hacia los hombres, en aplicación de estereotipos de género que justifican una mayor participación de hombres por su supuesta fortaleza física para resolver situaciones de rescate, excluyendo de antemano la participación femenina. Durante los procesos de preparación, la mayoría de las estructuras comunitarias de gestión del riesgo están integradas por mujeres; son ellas quienes asisen a las actividades de capacitación, sin embargo, durante la etapa de atención a las emergencias quienes asumen las responsabilidades y toma de decisiones son los hombres, relegando a las mujeres de las principales funciones en tanto en los comité como en las brigadas.
Evacuación	Los roles de género definen que frente a avisos de evacuación, las mujeres reciban órdenes de traslado a albergues, mientras los hombres deciden mantenerse en sus casas para cuidar sus pertenencias. Se siguen manifestando dificultades en el trato de mujeres y niños (as) durante la evacuación, ya que solo se les ordena salir y abordar los medios de transporte, sin importar sus limitaciones físicas, además que no existe ninguna preocupación por informárseles sobre la situación de emergencia, por lo que prevalece la incertidumbre y desconcierto.

Acceso a recursos	Las condiciones de desigualdad y discriminación en cuanto al acceso de los recursos y al aumento de su responsabilidad como jefas de hogar, ubica a las mujeres en condiciones de mayor vulnerabilidad. Las situaciones de estrés son más intensas por carencia de ingresos suficientes y por falta de acceso a la toma de decisiones que les permita cubrir sus responsabilidades familiares
Acceso a información	Quien tiene a su cargo la coordinación de estructuras comunitarias de atención a la emergencia concentra la toma de decisiones, dirige labores de protección a la comunidad, planifica, controla recursos, dispone de la información necesaria (mapa de amenazas, diagnóstico de vulnerabilidades). Esta información no siempre está disponible para todas las personas que forman parte de dichas estructuras. Se ha observado una tendencia a aplicar el enfoque de género exclusivamente desde una perspectiva cuantitativa, que no informa adecuadamente sobre las condiciones de vulnerabilidad ni menos sobre la forma como las personas viven esa condición.
Salud	La toma de decisiones y las tareas de coordinación y dirección concentradas en los hombres, les generan altos niveles de cansancio y preocupación, que no suelen expresar abiertamente. Los efectos de la tensión después de un desastre se reflejan en su salud física y mental. No se valoran las ventajas de abrir espacios de diálogo entre hombres y mujeres para tratar un tema que concierne a ambos y que requiere de mucha solidaridad. Las comisiones de salud de las estructuras comunitarias, están a cargo de mujeres, no porque los hombres hayan sido excluidos, sino porque culturalmente se concibe como una actividad propia para mujeres, dentro de un contexto patriarcal donde los roles de mujeres y hombres están previamente designados.
Situaciones de crisis	Una situación de crisis significa para las mujeres un aumento considerable del tiempo de trabajo que destinan al funcionamiento de la familia y el hogar, debido a que son ellas quienes asumen, por lo general sin mayor apoyo, el cuidado de los niños, los ancianos y los enfermos. También se hacen cargo del acarreo del agua y leña, de hacer las filas y gestiones para obtener los apoyos, además de los quehaceres cotidianos de la economía doméstica.

IV. Algunas consideraciones finales

Las investigaciones realizadas son estudios de caso, corresponden dos a El Salvador y dos a Nicaragua y reflejan el interés de los participantes por acercarse a un tema –género y desastres- que como se constata, no ha recibido una particular atención en sus instituciones pero que está tomando una renovada urgencia frente a eventos que han causado daños ingentes en la región y que se perfilan con una mayor incidencia, incremento y severidad a partir de las perspectivas derivadas del cambio climático.

Se toman en cuenta los compromisos internacionales y regionales suscritos al más alto nivel como instrumentos válidos para retomar el compromiso con la igualdad, aprovechar instrumentos ya existentes y renovar los esfuerzos para lograr una adecuada institucionalización en el ámbito de la gestión de emergencias y desastres y la gestión de riesgo a desastres y a eventos derivados del cambio climático.

La aplicación del enfoque de género como categoría de análisis, permitió a los investigadores (as) evidenciar una problemática que es común a otros países en desarrollo en el sentido que los aspectos de género implicados en las competencias de las instituciones nacionales requieren ser desarrollados pero que el problema derivado del vacio que existe actualmente, puede ser orientado adecuadamente si se comprende adecuadamente que el riesgo juega un papel determinante pero diferenciado, para hombres y mujeres, ya que ambos desempeñan roles diferentes construidos socialmente y por tanto posibles de modificar especialmente aquellos que son injustos e innecesarios.

Los trabajos de investigación no tenían como objetivo final hacer propuestas a las propias instituciones, no obstante, de sus contenidos, se pueden extractar algunos aspectos que pueden ayudar a un desarrollo e institucionalización del enfoque:

.

- Incluir el enfoque de género en todas las instituciones del Estado para poder gestionar el riesgo desde una perspectiva integradora con políticas publicas definidas y aplicadas a la realidad de los países de la región.
- Pese a los compromisos adquiridos con la suscripción de instrumentos internacionales, los países de la región mantienen niveles de inequidad que es fundamental enfocar, desde la perspectiva del riesgo a desastres, vincular con políticas y practicas ya existentes para facilitar una adecuada integración, y avances en su institucionalización.
- Muchas organizaciones de sociedad civil han desarrollado iniciativas utilizando el enfoque de la gestión para la reducción de riesgo a desastres, reconociendo sus impactos diferenciados por razones de género. Las lecciones aprendidas pueden apoyar el trabajo de las instituciones encargadas del manejo de la emergencia en su particular objetivo de alcanzar la igualdad de género.
- Si bien en los niveles municipales y comunitarios se ha incrementado la participación de mujeres en estructuras que orientan sus acciones a la gestión de riesgo, es necesario apoyar sus actividades para que incorporen adecuadamente la perspectiva de género y ésta se refleje en sus acciones de preparación, prevención y mitigación.
- También los gobiernos municipales necesitan contar con apoyos para fortalecer sus capacidades en gestión de riesgo, con participación amplia de actores comunitarios, incluyendo a las mujeres especialmente excluidas de los espacios de poder y de toma de decisiones.

- Estimular una mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones para los programas de reconstrucción y aprovechar la fase de reconstrucción para un cambio de actitudes hacia la igualdad de oportunidades.
- Fortalecer asociaciones de mujeres, y sus conocimientos tradicionales, incrementar sus capacidades en preparación, prevención y mitigación, y apoyar su integración en comités locales de desarrollo, de emergencia y de gestión de riesgo.
- Existen en la región experiencias en la adopción de medidas afirmativas a favor de la igualdad, las cuales pueden ser llevadas a los niveles municipales y locales para fortalecer la participación de mujeres en estructuras comunitarias para la gestión de riesgo, en sus diferentes aspectos.

Investigaciones realizadas:

Ascencio Andrade, Silvia Lizeth. Gestión de riesgo con enfoque de género, en la Tormenta Tropical Stan, en situación de emergencia, en el cantón La Esperanza, Municipio de Olocuilta. Departamento de La Paz, El Salvador.

Baca Téllez, Irene Georgina. Enfoque de género, en la Gestión Local de Riesgo, en situación de emergencia, durante el Huracán Félix, en el Barrio Villas de Reconciliación Sur, Municipio de Managua, Nicaragua. Nicaragua, 2008.

Barrera, Griselda. Evaluación del enfoque de Género ante la Tormenta Tropical Stan: Atención a la emergencia por el Centro de Operaciones de la Dirección General de Protección Civil. El Salvador, 2008.

Ulloa Aguilar, Manuel Salvador. Características de la participación con enfoque de género en la etapa de alerta roja durante el huracán Félix en la Comunidad de Sandy Bay, región norte de Nicaragua. Nicaragua, 2008

Documentos consultados

Ariyabandu, Madhavi Malalgoda. Manifestation of critical gender issues in the aftermath of tsunami. Indonesia, 2005.

CEPREDENAC, CNE. Memoria taller nacional de género. 1997.

CEPREDENAC. Glosario actualizado de términos en la perspectiva de la reducción de riesgo a desastres. s/f.

CEPREDENAC. Convenio constitutivo vigente a partir del 12 de julio del 2007.

Duddy, Janice. What is the role of women in natural disasters?. AWID Resource Net Friday File, Issue 177. May 14, 2004. The Association for Women's Rights in Development awid@awid.org / www.awid.org.

Durán Vargas, Luis Rolando. Gestión Local de Riesgo y las experiencias de alerta temprana en Centroamérica. s/f.

Enarson, Elaine y Betty Hearn Morrow (eds). ¿Porqué género? ¿Porqué mujeres? Una introducción al tema de las mujeres y los desastres. IHC, Laboratory for Social and Behavioral Research, Miami, 2000, pp-1-8. Traducción al español por Emilia Reyes y Yuri Herzberg.

Larios, María d Lourdes. Género y desastres, una perspectiva en construcción. El Salvador, agosto 1999.

Sajquim Pac, Imelda Irene del Rosario. Las mujeres y sus espacios. Un acercamiento post-tormenta Stan: Tajumulco, San Marcos. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fundación Guatemala. Guatemala, 2007

Sánchez, Rosa. 2002. ¿Qué capacidades le permiten al pueblo de La Masica gestionar los desastres con éxito? FEMID/CEPREDENAC. Guatemala

Sánchez, Rosa. 2001. Sistematización del proyecto Fortalecimiento de Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres. Etapa de consolidación de las zonas piloto. FEMID (CEPREDENAC-GTZ). Guatemala.

Sánchez del Valle, Rosa. 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-. Cooperación Técnica Alemana –GTZ- Guatemala, 2002.

Sánchez del Valle, Rosa. Aspectos sociales en el contexto de la alerta temprana. Ponencia presentada en la Consulta Hemisférica de Alerta Temprana 3-5 Junio 2003, Antigua Guatemala.

Tiempo Climate News watch - Gender and Climate Change - A forgotten Issue?

Ulrike Röhr. Ulrike Röhr, Genanet - focal point gender, justice, sustainability, LIFE e.V., Germany. www.genanet.de.