PNUD
México

Superar la desigualdad, reducir el riesgo

Gestión del riesgo de desastres con equidad de género

PNUD
México

AMERICA LATINA genera
GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO

Superar la desigualdad, reducir el riesgo

Gestión del riesgo de desastres con equidad de género

Copyright 2007
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo
Av. Presidente Masaryk No. 29 piso 8
Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570, México, D.F.
Publicado por
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo

Las opiniones, análisis y recomendaciones de política contenidas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus estados miembros. Esta publicación fue realizada por el Programa Manejo de Riesgos de Desastre en el Sudeste de México del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y es el resultado del trabajo de un equipo técnico independiente de profesionales.

Todos los derechos están reservados.
Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del editor.

ISBN: 978-92-1-326021-0
No. de venta: S.08.III.B.8

Diseño Editorial: AMERICA LATINA GENERA
Impreso por: Impretei S.A de C.V.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México

Magdy Martínez-Solimán
Representante Residente del PNUD en México

Arnaud Peral
Representante Residente Adjunto del PNUD en México

Equipo Responsable de la Publicación

Itzá Castañeda Camey
Asesora Principal de Género

Grisel Campuzano
Oficial de Programas

Xavier Moya García
Coordinador del Programa Manejo Local del Riesgo
de Desastres en el Sudeste de México

Julieta de León
Asesora en Reducción de Riesgo de Desastres

Amalia Paredes Fernández
Asistente de Género e Integración Productiva

Elba Demerutis
Asistente de Programas

Equipo Técnico

Montserrat Blanco Lobo
Claudia Cárdenas
Rolando Durán

Tabla de Contenidos

Agradecimientos	VI
Prólogo	VIII
Acrónimos	XI
Introducción	1
CAPITULO I. Relaciones de género en el contexto del riesgo de desastres	**7**
1. ¿Por qué se propone usar el enfoque de género?	**10**
2. Gestión integrada del riesgo y género	**12**
3. Actuar sobre las causas y reducir los impactos	**19**
4. Tipos de gestión del riesgo de desastres	**21**
5. Ventajas de la gestión del riesgo de desastres con equidad de género	**25**
6. Actores de la gestión del riesgo de desastre	**26**
CAPÍTULO II. Políticas públicas de gestión del riesgo de desastres y de igualdad de género	**35**
1. Evolución de las políticas públicas: el desafío de la integración	**37**
2. Actores de las políticas públicas	**42**
3. Gestión de las políticas públicas	**44**
4. Modalidades de planificación para la gestión del riesgo de desastres	**47**
5. Desarrollo de criterios transversales integrados	**51**
CAPÍTULO III. Pistas metodológicas	**53**
1. Manejo del ciclo de proyectos de gestión del riesgo de desastres con equidad de género	**55**
2. Instrumentos para el análisis a nivel local	**60**
3. Análisis del riesgo en zonas rurales	**61**
4. Incidencia política en la gestión del riesgo de desastres con equidad de género: una propuesta metodológica	**70**
5. Equidad en las instituciones	**79**
CAPÍTULO IV. Balance y desafíos	**89**
1. Los desafíos	**91**
2. La constatación	**95**
Bibliografía	**97**
ANEXO 1	**103**
ANEXO 2	**111**

Agradecimientos

La publicación *Superar la desigualdad, reducir el riesgo. Gestión del riesgo de desastres con enfoque de género* no hubiera sido posible sin el apoyo y colaboración de muchas instituciones y personas. Principalmente del equipo técnico que la elaboró.

El equipo responsable del proyecto agradece la participación y apoyo amablemente brindados por las siguientes instituciones: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Dirección General de Protección Civil, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)

De manera especial se agradece a Neus Bernabeu y Yolanda Villar, cuyo apoyo resultó fundamental, así como a todo el equipo del proyecto América Latina Genera por sus comentarios, acompañamiento y edición.

Durante las reuniones del Comité de Validación celebradas los días 7 de septiembre y 15 de noviembre de 2005, donde se discutieron los contenidos del documento, sus miembros nutrieron la discusión con agudeza e interés: Graciela Alcalá, Angeles Arenas, Neus Bernabeu, Grisel Campuzano, Eduardo Arturo Carral, Itzá Castañeda, Cecilia Castro, José Luis Escalera, Neftalí Gómez Gil, María del Carmen González, Beatriz Martínez, José Moya, Xavier Moya García, María Teresa Mungía, Liudmila Ortega, Perla Pineda, Esperanza Morelos, Sergio Puente, Teresa Rodríguez, Héctor Uribe, Arturo Vilchis, Ricardo Zapata, y Linda Zilbert.

Desde PNUD México, Thierry Lemaresquier y Arnaud Peral depositaron su confianza y respaldo al proyecto en todo momento. En este organismo, se contó también con el invaluable apoyo cotidiano de: Alberto Cruz, Arturo Fernández, Paulina Huerta, Leticia Olmedo, Antonio Rendón y Cristian Valverde.

Se agradece a Cinco Panes y Dos Peces A.C., a la Dirección de Atención a la Mujer, Municipio de Cunduacán, Tabasco, a Rafael Van Dyck y a Julieta de León el permiso para utilizar las fotografías que aparecen en esta publicación.

Nuestro sincero agradecimiento a todas las personas e instituciones que de una u otra manera colaboraron en la construcción de este documento. El resultado final es responsabilidad exclusiva del equipo gestor de esta publicación.

Proyecto Regional América Latina Genera: "Gestión del conocimiento para la transversalización de género en la gestión de los riesgos de desastres".

El incremento en la última década del número de desastres en Latinoamérica y sus fatales consecuencias han puesto de manifiesto la relación que existe entre el desarrollo humano y los riesgos de desastre, así como entre las grandes inequidades de nuestra región -entre ellas las de género- y la profundización de la situación de vulnerabilidad que enfrenta buena parte de la población latinoamericana.

La región se configura en una de las regiones más vulnerables a sufrir desastres naturales, y éstos afectan de forma diferenciada a hombres y mujeres. Sin embargo la mayor parte de las iniciativas destinadas a la reducción del riesgo y a promover una gestión de los riesgos de carácter prospectivo adolecen de una mirada al género y abordan a la población como un todo homogéneo. Esta ceguera reduce la eficiencia e impacto de estas políticas, programas o iniciativas que se están desarrollando, convirtiéndolas en muchos casos en medidas que además profundizan las desigualdades en las comunidades y países en las que tienen lugar.

Ante esta situación, desde el proyecto regional del PNUD " América Latina Genera: Gestión del conocimiento para la equidad de género", con apoyo de la Oficina para la Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR, por sus siglas en inglés), hemos hecho una sólida apuesta por cruzar estas dos áreas o enfoques: la gestión del riesgo y el enfoque de género. Tal y como recomiendan nuestros marcos legales internacionales e internos, se ha desarrollado una propuesta de fortalecimiento de capacidades para incorporar la perspectiva de género en la planificación de los riesgos de desastre que incluye reflexión conceptual y metodológica, desarrollo de cursos y creación de una comunidad virtual de intercambio y aprendizaje, entre otros (http://www.americalatinagenera.org/comunidades/gestion_de_riesgo/). El objetivo es que todos estos elementos nos ayuden a todos y todas a diseñar, ejecutar, evaluar políticas, programas y proyectos, que logren tener un impacto mayor en la gestión de riesgos y que promuevan al mismo tiempo la equidad de género.

Por esta razón, el proyecto identificó la importancia de apoyar la iniciativa de PNUD México de llevar a cabo, a través de una construcción colectiva con instituciones responsables y especialistas en estos temas, esta publicación sobre gestión de riesgos de desastres con equidad de género. A nuestro modo de ver, es una primera oportunidad y un punto de partida para hacer una propuesta conceptual y metodológica en este cruce de enfoques que esperamos sea de utilidad para todos los países de América Latina.

Prólogo

Potenciar la igualdad de género es una prioridad de las Naciones Unidas desde su creación. Junto a la erradicación de la pobreza, la igualdad entre hombres y mujeres se ha convertido en el gran reto de justicia social del siglo XXI. Para ganar ambos desafíos, el PNUD implementa varias iniciativas en la región latinoamericana, entre ellas, el proyecto que da origen a esta publicación denominado: *Instrumentos para potenciar la transversalidad de género en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.**

Gestionar los riesgos presentados por el cambio climático y su corolario, los desastres, y luchar contra la desigualdad de género y su consecuencia, el retraso que las sociedades desiguales imponen a su propio desarrollo, son dos estrategias que comparten en gran medida su aproximación conceptual y metodológica. Ambas destacan el papel de la sociedad y de (la insuficiencia de) las políticas públicas, que llevan a situaciones de riesgo y desigualdad. Ambas se enfocan a los problemas que limitan el desarrollo humano y ambas proponen la integración transversal como método para superar los esfuerzos aislados y desarticulados en la formulación de tales políticas.

El vínculo entre desigualdad, relaciones de género y riesgo es evidente. La desigualdad es un riesgo hecho realidad. La literatura científica ha demostrado la paradoja de que no pierden más quienes más tienen, sino que los riesgos y las crisis afectan sobremanera y de forma desproporcionada, no sólo distinta, a los colectivos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad, en particular a los pobres y a las mujeres. Sin embargo, la integración de las herramientas conceptuales del enfoque de equidad de género y de gestión del riesgo de desastres no ha resultado sencilla. Son dos disciplinas, dos estrategias que aun compartiendo tanto se han desarrollado de manera estérilmente independiente. Varias iniciativas han realizado esfuerzos para avanzar en el proceso de interacción, pero aún no se dispone de propuestas y metodologías integradas y los mecanismos de promoción, diseño de políticas y búsqueda de soluciones continúan mayoritariamente evolucionando por separado.

Hay excepciones que han abierto brecha en términos de integración de la equidad de género en la agenda del riesgo de desastres. Algunas políticas internacionales y nacionales e

* Financiado por el gobierno de los Países Bajos, a través del Fondo Fiduciario Temático de Género del PNUD

instrumentos de planificación de proyectos establecen la necesidad de considerar "*aspectos*" de género en los procesos para la reducción del riesgo y el impacto de los desastres. Se han creado redes internacionales para analizar la dimensión socioeconómica de los desastres e incluir el impacto específico que éstos tienen en las mujeres. Algunas experiencias, como la reciente evaluación realizada por las Naciones Unidas de los daños causados por las inundaciones en los estados de Tabasco y Chiapas, han aplicado un análisis de género al estudio de impacto y han propuesto medidas de equidad para la reconstrucción. Pero en general, los progresos son aún insuficientes ya que no se cuenta con un marco conceptual sólido que permita generar instrumentos prácticos, y la ausencia de éstos a su vez dificulta la tarea de tomadores y tomadoras de decisión y del personal técnico encargado de llevar a la práctica la gestión del riesgo. Esto sucede a pesar de que ellos y ellas quisieran ejecutar su trabajo con equidad de género.

Con el fin de contribuir precisamente al arsenal de herramientas prácticas, tanto de apoyo a proyectos como de diagnóstico, el PNUD ha elaborado este documento que espera facilitar la labor del personal técnico de las Naciones Unidas y de quienes en las instituciones nacionales formulan y ejecutan intervenciones para prevenir el riesgo y reconstruir tras el desastre. De algún modo el *leitmotiv* de la reconstrucción post-tsunami, "*Build Back Better*" (Reconstruir Mejor), acuñado por el asesor especial del Secretario General de la ONU, el ex presidente Bill Clinton, podría llevarse a nuestro terreno: no se previene ni se reconstruye mejor hoy en día sin integrar de manera decidida a la equidad de género en las estrategias de gestión de riesgos.

La propuesta inicial sugería un manual, de carácter práctico, que sirviera como instrumento para el trabajo de campo. Pronto fue posible constatar que, para proponer herramientas metodológicas concretas, era necesario avanzar en la construcción de una aproximación teórica y conceptual coherente que explicara las relaciones de género en el contexto del riesgo. Se conformó para ello un equipo consultivo integrado por representantes del Gobierno de México, del sector académico, de la sociedad civil, del PNUD y de otras agencias del sistema de Naciones Unidas, para acompañar el proceso de elaboración de la presente publicación.

En este marco, los contenidos del documento que se presenta fueron concebidos como punto de partida para dinamizar la agenda que requiere el proceso de integración descrito.

Este documento brinda aportes en al menos tres niveles:

- El teórico-conceptual, que integra de manera analítica los enfoques de gestión del riesgo y equidad de género;
- El político, visto desde la perspectiva del desarrollo humano y como preocupación de las políticas públicas; y,
- El técnico, que realiza algunas primeras aproximaciones para desarrollar un instrumental metodológico que permita llevar a la práctica las propuestas de integración.

La gestión del riesgo de desastres está ganando rápidamente espacio en los ámbitos del desarrollo, el combate a la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En la medida en que no gestionar el riesgo equivale a arriesgar cualquier conquista social y tener que volver a empezar con mayores dificultades, se está imponiendo la necesidad de "Reconstruir Mejor", se trate de grandes infraestructuras, magnos planes de desarrollo o de los hogares. Se está imponiendo también la evidencia de que estas políticas, acciones y recursos deben integrar adecuadamente el enfoque de equidad de género si quieren lograr ser realmente efectivas. El PNUD espera contribuir con este documento al necesario proceso de elaboración de nuevas herramientas que dejen para siempre atrás la anticuada ceguera de igualdad y abracen una moderna integración para aprender de nuestro pasado y construir mejor el futuro, incluso – o tal vez sobre todo– cuando se trate de reconstruir tras un desastre.

Magdy Martínez-Solimán
Representante Residente

Lista de acrónimos

ACV	Análisis de capacidades y vulnerabilidades
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEMUJER	Instituto de Estudios de la Mujer "Norma Virginia Guirola de Herrera" – El Salvador
CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central
CIDHS	Centro de Investigación de los Derechos Humanos y Socorro Jurídico de Panamá
CNE	Comisión Nacional de Emergencia – Costa Rica
DAW	División de las Naciones Unidas para el Avance de la Mujer
DGPC	Dirección General de Protección Civil
DIRDN	Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres
ECOSOC	Consejo Económico y Social – Naciones Unidas
EIRD / ISDR	Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres
FEMID	Fortalecimiento de Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres
FICR / IFRC	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
GED	Género en el Desarrollo
GTZ	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
IDG	Índice de Desarrollo relativo al Género
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
IPG	Índice de Potenciación de Género
IRD	Índice de Riesgo de Desastres
LA RED	Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PROEQUIDAD	Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2001-20006
REDEH	Red de Desarrollo Humano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
UICN	Unión Internacional para la Naturaleza
UMAC	Unidades Microrregionales para la Atención a Contingencias y Desastres
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
USAID-OFDA	Oficina de Asistencia para Desastres del Gobierno de los Estados Unidos

Introducción

La elaboración de una propuesta sobre Gestión del Riesgo de Desastres con Equidad de Género responde a las prioridades de la Estrategia de Género 2005-2007 del PNUD-México y del Programa Regional para América Latina y el Caribe 2008-2011. El objetivo del presente trabajo es contribuir al enriquecimiento de las ideas para el cumplimiento de las estrategias señaladas[1].

En el contexto nacional, México aprobó el Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006, cuya estrategia central para la reducción del riesgo es transitar de un sistema de protección civil reactivo a uno preventivo con la corresponsabilidad y participación de los tres órdenes de gobierno, población, y los sectores social y privado. Simultáneamente, el país ha asumido importantes compromisos internacionales en materia de equidad de género, los cuales ha concretado en legislación y políticas nacionales para impulsar los procesos de transversalidad de género, como es la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y las instancias estatales de la mujer en los estados de la República Mexicana y el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2001-2006 (PROEQUIDAD). A partir del cambio de gobierno, en 2007 se formulan nuevos programas 2007-2012.

El objetivo de este documento es ofrecer elementos conceptuales y metodológicos con el fin de apoyar la inclusión de criterios de equidad de género en los procesos de gestión del riesgo de desastres[2].

Las propuestas contenidas en esta publicación se fundamentan en la necesidad de ampliar y profundizar la visión de atención al desastre hacia otra que asuma la de gestión del riesgo de desastres y equidad de género, de manera que ésta sea considerada en las políticas de desarrollo.

De acuerdo con el Índice de Riesgo de Desastres (IRD), desarrollado por el PNUD, México es una de las naciones que encabeza la lista de los 15 países con mayores

1 Este documento es producto del Proyecto No. 00045700 "Instrumentos para potenciar la transversalidad de género en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo" (PNUD-México), cuyo propósito es fortalecer la transversalidad de género en el cumplimiento de la política, programas, proyectos e iniciativas de la organización en México.

2 En este documento se usarán los términos gestión del riesgo y gestión del riesgo de desastres indistintamente. En ambos casos se hace referencia al riesgo de desastre.

poblaciones absolutas expuestas al peligro de terremoto, ciclones tropicales y sequías (PNUD (1), 2004). América Latina en general, según el IRD, es una región con alta propensión a ser afectada por desastres. Esta condición ha tenido efectos devastadores, tanto en términos de vidas humanas como de pérdidas económicas y sociales. La magnitud de los desastres no depende sólo de la convivencia de los seres humanos con las amenazas, sino de múltiples factores ambientales, económicos, políticos, sociales y culturales.

A pesar de los esfuerzos realizados, con mayor impulso a partir del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres (1990-2000) (DIRDN), la magnitud e impacto negativo de éstos en los procesos de desarrollo muestra una tendencia creciente, lo cual pone también en riesgo el cumplimiento de las metas trazadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Según datos de la compañía de seguros Munich-Re, las pérdidas en el año 2005 ascendieron a 200 mil millones de dólares, convirtiendo a éste en el año con mayores pérdidas económicas registradas a la fecha. También México fue afectado por esta situación cuando el Huracán Wilma azotó el Caribe causando grandes pérdidas en los estados de Quintana Roo y Yucatán en el mes de octubre de ese año.

Estas cifras globales esconden impactos sumamente diferenciados: las pérdidas mayores en términos de vidas humanas y de medios de vida ocurren en los países menos desarrollados, y aún dentro de ellos en las regiones más rezagadas donde las desigualdades son evidentes.

Las condiciones sociales y económicas, que condenan a la mayoría de la población a vivir en la marginalidad y la pobreza extrema, también establecen mayores niveles de vulnerabilidad y por tanto de impactos. La desigualdad, una de las principales características de la sociedad mexicana y de las latinoamericanas, profundiza aún más esta distribución diferenciada de los impactos, acentuándolos en las mujeres, poblaciones indígenas, niños y adultos mayores, entre otros.

Tradicionalmente los desastres han sido considerados fenómenos naturales, inmanejables e imprevisibles, de los cuales las sociedades eran víctimas. Las ciencias que se ocupaban de ellos eran la física y las ciencias de la tierra. El objetivo social era enfrentar de la mejor manera posible la emergencia.

Con el tiempo y, lamentablemente, con las catástrofes, se ha constatado que enfrentar las emergencias, concentrando esfuerzos solamente en administrar el ciclo del desastre

(prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y reconstrucción), no permite la reducción significativa de su impacto[3]. Así, se ha generado una nueva propuesta que sugiere asumir la gestión del riesgo entendida como las capacidades de las sociedades para trasformar las condiciones que cristalizan los peligros y amenazas en desastres. Este punto de partida supone comprender a los desastres como resultado de procesos determinados por factores políticos, sociales y económicos, es decir, como materia del desarrollo.

Aceptar el riesgo como parte del desarrollo significa también admitir que la participación social, particularmente, la participación de hombres y mujeres, es clave para comprenderlo y para diseñar estrategias que lo reduzcan y controlen.

La noción de gestión del riesgo desarrollada y promovida por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), ofrece una aproximación integral a las causas de los desastres y sus posibilidades de manejo. Esta visión supera la noción fenomenológica que asumían los desastres como situaciones anormales y aisladas en el marco del desarrollo; construye y mejora conceptos para encontrar soluciones que permitan la reducción y control del riesgo, poniendo énfasis en las personas, las comunidades y sus respectivas capacidades. Este marco conceptual ha sido actualizado bajo el término "gestión de riesgo de desastres", y ha sido adoptado formalmente por los países en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (Hyogo, Japón, 2005)[4].

Hoy día se reconoce a nivel mundial que las sociedades han creado relaciones desiguales entre mujeres y hombres, lo que se traduce en una distribución inequitativa de los recursos y sus beneficios (tierra, agua, biodiversidad, capacitación y participación política entre otros). Como consecuencia, existen evidencias de que mujeres y hombres enfrentan el riesgo y viven las consecuencias de los desastres de manera diferente.

La gestión del riesgo de desastres es un instrumento para la toma de decisiones, planificación, ejecución y control, que permite a mujeres y hombres analizar su entorno, decidir y desarrollar propuestas de acción concertadas y orientadas a reducir los riesgos existentes. Es decir, aquellos que, de no ser manejados adecuadamente pueden convertirse en desastres.

La igualdad de género es un principio ético y un objetivo del desarrollo -tal y como establecen múltiples instrumentos internacionales-, que plantea la necesidad de construir relaciones equitativas entre mujeres y hombres como una condición ineludible para el desarrollo humano.

3 El tema de riesgo y desastres ha experimentado numerosos abordajes conceptuales y metodológicos, los cuales han guiado el establecimiento de arreglos institucionales y soluciones técnicas. Los conceptos del ciclo de los desastres y de la administración para desastres desarrollados por la Oficina de Asistencia para Catástrofes en el Extranjero del Gobierno de los Estados Unidos (USAID-OFDA), han servido de base para el desarrollo de legislaciones, planes nacionales y planes locales de administración de desastres. Versiones más modernas de este enfoque y otras construcciones conceptuales como la que propone el PNUD han venido integrando más los conceptos de prevención y desarrollo.
4 Este documento se construye sobre esta base conceptual y metodológica.

El enfoque de género[5] provee el instrumental teórico y metodológico para analizar las relaciones de género, entender su dinámica en contextos específicos como la gestión del riesgo y construir propuestas de cambio que promuevan la equidad[6].

La integración del enfoque de equidad de género en la gestión del riesgo de desastres permite reconocer las situaciones de desigualdad con que viven el riesgo las mujeres y los hombres, y además diseñar propuestas efectivas para reducirlo y controlarlo.

Integrar la reducción y control del riesgo de desastres en los procesos de desarrollo y, simultáneamente crear capacidades en las personas y comunidades para enfrentar las situaciones inminentes, es un desafío inaplazable para los gobiernos y la sociedad civil, que requiere de instrumentos concretos. Este reto es aún mayor cuando se constata que, históricamente, los marcos conceptuales para reducir el riesgo y enfrentar los desastres, y las soluciones institucionales implementadas, no han considerado – sino hasta hace muy poco –, la desigualdad en la construcción del riesgo, en los niveles de impacto, en la identificación de soluciones y en la toma de decisiones. Se requiere con urgencia un abordaje teórico, conceptual y metodológico comprehensivo que tome en cuenta en forma adecuada esta realidad.

En la última década se han realizado algunos esfuerzos por incluir criterios de género en las acciones relacionadas con los desastres, aunque estos se han concentrado en las fases de preparación y respuesta, es decir, en el manejo de las emergencias.

Este documento retoma dichos progresos para intentar avanzar en la construcción de un abordaje integral que permita comprender las relaciones de género en el contexto del riesgo de desastres, e impulsar su incorporación en las políticas de desarrollo.

Se incluyen en esta publicación aspectos teóricos y metodológicos para fortalecer el conocimiento. Se intenta aportar elementos que permitan el análisis del contexto y la planificación de intervenciones.

5 En este documento se usan indistintamente los términos enfoque de género y enfoque de equidad de género.
El enfoque de equidad de género supone el reconocimiento de la diversidad de género asociada a la edad, el grupo étnico, la condición socioeconómica, entre otras.

6 La integración del enfoque de equidad de género en la gestión del riesgo de desastres permite reconocer las situaciones de desigualdad con que viven el riesgo las mujeres y los hombres, y además diseñar propuestas efectivas para reducirlo y controlarlo.
Integrar la reducción y control del riesgo de desastres en los procesos de desarrollo y, simultáneamente crear capacidades en las personas y comunidades para enfrentar las situaciones inminentes, es un desafío inaplazable para los gobiernos y la sociedad civil, que requiere de instrumentos concretos. Este reto es aún mayor cuando se constata que, históricamente, los marcos conceptuales para reducir el riesgo y enfrentar los desastres, y las soluciones institucionales implementadas, no han considerado – sino hasta hace muy poco –, la desigualdad en la construcción del riesgo, en los niveles de impacto, en la identificación de soluciones y en la toma de decisiones. Se requiere con urgencia un abordaje teórico, conceptual y metodológico comprehensivo que tome en cuenta en forma adecuada esta realidad.

El texto se ha organizado en cuatro capítulos. En el primero de ellos se hace un esfuerzo por vincular los enfoques de género y gestión del riesgo en una propuesta conceptual integral. Se aborda además, el desafío de la participación social como requisito de ambas perspectivas.

El segundo capítulo analiza la evolución de las políticas públicas relacionadas con la gestión del riesgo y la equidad de género, los tipos de políticas públicas, actores, el proceso de formulación, entre otros aspectos.

El tercer capítulo ofrece algunas pistas metodológicas en cuatro dimensiones centrales de la gestión del riesgo con equidad de género: la implementación de proyectos sobre gestión del riesgo con equidad de género; el análisis local del riesgo, formulando algunas recomendaciones para realizar un proceso de análisis de las capacidades y vulnerabilidades de hombres y mujeres; una propuesta para desarrollar procesos de incidencia política, como estrategia para lograr la consideración de la gestión del riesgo de desastres con equidad de género en la agenda de las políticas de desarrollo; y, finalmente, algunas claves para integrar la equidad de género en los procesos internos de las instituciones involucradas en la gestión del riesgo.

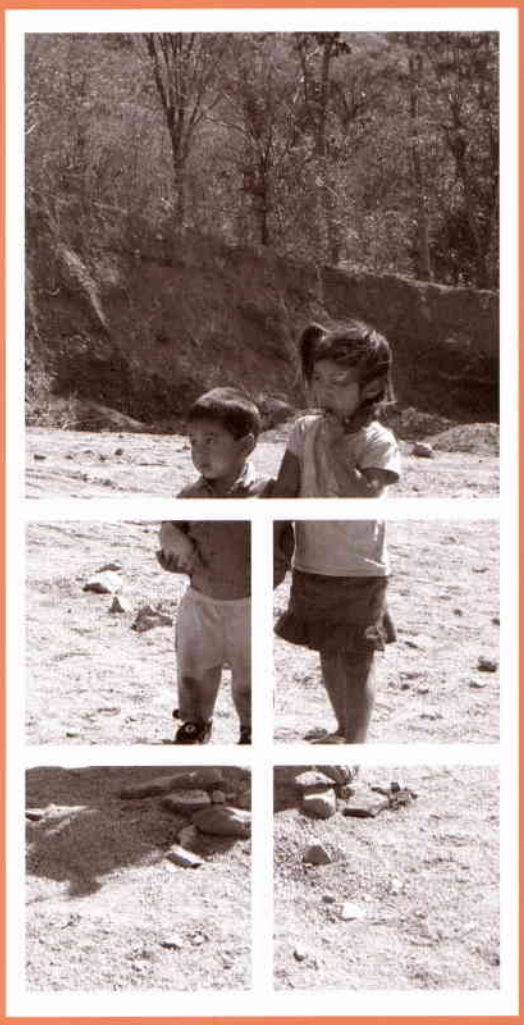
Finalmente, el cuarto capítulo plantea algunos desafíos para la construcción de procesos de gestión del riesgo con equidad de género.

Los anexos son un apoyo para entender los planteamientos y conceptos de género y para tener una descripción de los esfuerzos realizados en el ámbito internacional y nacional para la gestión de riesgo con enfoque de género.

Esta propuesta es asumida como una contribución inacabada y en proceso para la discusión. No es un manual. Su máxima aspiración es promover procesos de reflexión y construcción de metodologías que permitan desafiar al riesgo como problema del desarrollo.

CAPÍTULO 1

Relaciones de género en el contexto del riesgo de desastres



CAPÍTULO 1 *Relaciones de género en el contexto del riesgo de desastres*

En este capítulo se aborda el problema de las relaciones entre hombres y mujeres en el contexto del riesgo de desastres. Se ha realizado un esfuerzo por vincular analíticamente ambas perspectivas y por construir una aproximación a la gestión del riesgo con equidad de género[7].

Ante el desastre... ¿todas las personas son iguales?

"Huracanes aumentan la desigualdad", escribe un periódico mexicano. ¿Los huracanes aumentan la desigualdad o la desigualdad aumenta la huella de los huracanes?

Sólo el impacto de los huracanes de Katrina, Stan y Wilma, durante el 2005, sumados a una serie de otros pequeños y grandes desastres que afectaron a México en la última década, son suficientes para cuestionar la relación entre la desigualdad social y económica que caracteriza a la sociedad mexicana y los desastres, mal llamados naturales.

"Huracanes aumentan la desigualdad": Stan afecta más a las mujeres de Chiapas

· **Las personas más pobres son las más afectadas:** Dos de cada 10 hogares tenían un ingreso menor a 300 dólares y el 38% era apoyado por algún programa social
· **Hogares con jefatura femenina**: Stan destruyó 18 mil 282 viviendas a cargo de mujeres. El 60% del total de hogares afectados estaba encabezado por una mujer, una persona adulta mayor o discapacitada
· **Viviendas mal construidas:** en la zona rural, el 40% de las viviendas estaba construido con materiales frágiles. En la zona urbana este porcentaje subió al 70%

(Periódico Reforma, 2005)

Otras preguntas podrían facilitar la reflexión: ¿Estaban las personas en igualdad de condiciones cuando sobrevinieron los desastres? ¿Tenían las mismas posibilidades para enfrentar el desastre? ¿Afectaron las consecuencias de los desastres de igual manera a todas las personas? Cuando el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004* establece que "la característica más importante del patrón de desarrollo humano de México es la desigualdad" (PNUD(2), 2005), es difícil contestar afirmativamente estas preguntas.

La exclusión que enfrentan amplios sectores de la sociedad a causa de su situación socioeconómica, sexo, edad o etnia, entre otras, coloca a las personas en situación de desigualdad respecto al riesgo y para enfrentar las consecuencias de un desastre (PNUD(1), 2004).

Particularmente, las desigualdades sociales tienen serias repercusiones en la vida de las mujeres, limitan su acceso a la propiedad de la tierra, la vivienda, la educación, la salud y la participación política, entre otros. Estas desigualdades reducen sus posibilidades para eludir el riesgo y enfrentar adecuadamente los desastres.

7 En la sección de anexos se ha incluido un glosario en el cual figuran las principales definiciones utilizadas en el texto.

¿Dónde se origina la desigualdad de género? Como se analiza en este documento, la desigualdad encuentra sus orígenes en los modelos de desarrollo que han orientado la construcción de las sociedades actuales. La valoración social de las personas por sus características biológicas ha conducido a un reparto injusto de los recursos y las oportunidades de acceder a ellos, por lo tanto, de participar en los beneficios del desarrollo.

Pero es necesario formular otras preguntas con relación a los desastres ocurridos en México y en otros lugares del mundo. ¿Pudieron algunos de los impactos causados haberse evitado o, al menos, disminuido? ¿De qué habría dependido que se redujeran los efectos de los desastres? Seguramente el análisis mostrará que si las políticas de desarrollo hubieran considerado controlar las amenazas y reducir las vulnerabilidades, se habría podido disminuir o controlar el impacto de los desastres.

¿Los desastres aumentan la desigualdad o la desigualdad aumenta las consecuencias de los desastres? Ambos planteamientos son válidos. Primero, porque los desastres ocurren en una sociedad caracterizada por las desigualdades sociales y de género y, a menos que se tomen medidas para corregirlas, las agravan. Segundo, porque estas desigualdades, producto de los modelos de desarrollo actuales, limitan las posibilidades de las personas, en mayor medida de las mujeres, para enfrentar los desastres y, sobre todo, para actuar sobre sus causas, es decir, reducir y controlar el riesgo.

1. ¿Por qué se propone usar el enfoque de género?

El enfoque de equidad de género es una herramienta conceptual y metodológica que permite entender el proceso histórico de construcción de las identidades y relaciones de género en contextos sociales específicos, y a partir del análisis de los factores que las determinan, formular propuestas de transformación social que contribuyan a unas sociedades más equitativas.

A diferencia de otras perspectivas que también se preocupan por la desigualdad social aborda dos cuestiones clave:

En primer lugar, reconoce que hombres y mujeres, por su condición de género, son diferentes y enfrentan diferentes situaciones, lo que les obliga a desarrollar diferentes capacidades, conocimientos, necesidades e intereses. En la medida en que hombres y mujeres, en tanto seres humanos, tienen iguales derechos, requieren, para ejercerlos, medidas específicas que atiendan esa condición de género diferenciada.

En segundo lugar, el enfoque de equidad de género apuesta por la búsqueda de relaciones equitativas al involucrar a hombres y mujeres en la transformación de las identidades de género y de las injustas relaciones a que ellas han conducido, porque no es posible transformarlas abordando sólo la situación de las mujeres. La desigualdad de género es posible de superar siempre que se reconozcan las identidades de mujeres y hombres y se transformen sus relaciones.

Aplicar las herramientas conceptuales del enfoque de género al análisis de riesgo permite comprender de que manera las identidades de mujeres y hombres determinan diferentes vulnerabilidades y capacidades, que a su vez generan un nivel de riesgo también distinto para cada género.

La integración del enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres también facilita el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos, que procuren situaciones de mayor equidad. Particularmente, puede contribuir a construir mayor capacidad de resiliencia y autonomía para las mujeres y otros grupos sociales excluidos en razón de su condición socioeconómica, etaria o étnica.

Equidad e igualdad

"La igualdad de género supone que los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de las mujeres y los hombres se consideren, valoren y promuevan de igual manera. Ello no significa que mujeres y hombres deban convertirse en iguales, sino que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan de si han nacido hombres o mujeres (…) El medio para lograr la igualdad es la equidad de género, entendida como la justicia en el tratamiento a mujeres y hombres de acuerdo a sus respectivas necesidades.

La equidad de género implica la posibilidad de tratamientos diferenciales para corregir desigualdades de partida: medidas no necesariamente iguales pero conducentes a la igualdad en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades. El PNUD ha adoptado en todos sus documentos políticos y comunicados el término igualdad de género, pero en el marco del paradigma de desarrollo humano se adopta el concepto de equidad. El uso de estos términos es un debate pendiente en nuestra organización (PNUD). (…) hemos optado por el término equidad de género para dar visibilidad a la necesidad de seguir realizando acciones diferenciales para acabar con la desigualdad". (PNUD, 2004).

Los "afectados"

La emisión de una alerta temprana sobre la presencia del Fenómeno de El Niño en un pueblo de pescadores peruanos, ilustra cómo las mujeres en muchas ocasiones están excluidas del suministro comprensible y oportuno de información. Los pescadores habían sido advertidos del evento y sabían que la pesca sería severamente afectada. Las mujeres no recibieron ningún tipo de alerta sobre las futuras condiciones, porque los preeditores climáticos emitieron avisos solo para aquellos que consideraron serían afectados de forma directa por el evento: los pescadores. Mayor pobreza, desempleo y duras condiciones económicas fueron los impactos más notorios del episodio de El Niño. Las mujeres del pueblo eran quienes administraban los presupuestos domésticos. Con acceso a la información, ellas habrían tenido la oportunidad de estructurar los gastos de la familia de forma diferente en función del evento. Por alguna razón sociocultural, los hombres no dijeron nada de los avisos a sus esposas, y gastaron el dinero sin tener en cuenta la situación futura. Sin acceso a la información, las mujeres no pueden reducir y controlar los riesgos asociados a sus actividades. (EIRD, 2002)

2. Gestión integrada del riesgo y género

Examinar la relación naturaleza-sociedad, a través del proceso de desarrollo, permite explicar la construcción social del riesgo. En paralelo, como se ha señalado, el propio devenir económico y social construyó las desigualdades entre hombres y mujeres. A partir de este reconocimiento, en este apartado se realiza un intento por vincular las categorías de la gestión del riesgo y el enfoque de género al abordar la identificación del riesgo mismo, de capacidades y vulnerabilidades, de los tipos de gestión posibles, los actores y la participación social equitativa y efectiva.

Naturaleza y sociedad: condiciones generadoras de riesgo y de desastres

Los desastres ocasionados por fenómenos naturales han sido considerados a lo largo de la historia como resultados de una **naturaleza castigadora,** de entornos físicos peligrosos o de condiciones dadas de una sociedad y su emplazamiento territorial. Las corrientes más modernas de investigación social de los desastres han planteado que sus detonantes se encuentran en las mismas sociedades y no en los eventos físicos –naturales o no– con los cuales se asocian, confundiéndose así la causa principal y más importante de su ocurrencia (Lavell, 2000).

Naturaleza neutra

La naturaleza, claramente, es neutra, no experimenta motivaciones, ni sentimientos; no castiga ni es bondadosa. Es, y nada más, mientras no sufra alteraciones que cambien su propia naturaleza. Se transforma, sin embargo, con el paso del tiempo. (Lavell, 2000)

Las relaciones de la sociedad con los recursos naturales, es decir, las intervenciones humanas, han provocado la degradación de los ecosistemas con lo que ha aumentado la probabilidad de ocurrencia de desastres. Ejemplo de ello son las inundaciones y deslizamientos como resultado de procesos de deforestación y deterioro de las cuencas, la erosión costera por la destrucción de manglares, las inundaciones urbanas por falta de adecuados sistemas de drenaje de aguas pluviales y otros eventos.

La presión no controlada de las sociedades humanas sobre el medio ambiente, sumada a los eventos naturales, se constituye en amenazas y frecuentemente en desastres. Los cambios en el ambiente como resultado de la acción de los seres humanos, son el ejemplo más extremo de la noción de amenaza socio-natural (Lavell, 2003).

Vulnerabilidades, amenazas y construcción social del riesgo de desastres

La noción de riesgo de desastres surge del concepto más general de riesgo. Riesgo - total o global-, es una condición objetiva latente que pronostica probables daños y pérdidas futuras, anuncia la posibilidad de que ocurra un evento considerado negativo y/o describe un contexto que puede provocar la reducción en las opciones de desarrollo pleno y óptimo de alguna dimensión de la estructura social y económica.

El **riesgo de desastres** es la probabilidad de daños y pérdidas futuras asociadas a un evento físico externo sobre una sociedad vulnerable, donde la magnitud y extensión de éste es tal que excede las capacidades de la sociedad afectada para recibir el impacto y sus efectos, y recuperarse autónomamente de ellos (Lavell, 2003).

El **desastre** es la cristalización del riesgo y deriva de la relación dinámica entre las amenazas y vulnerabilidades de una sociedad, o de una parte de ella.

Las **amenazas** son eventos físicos latentes. Son la probabilidad de ocurrencia en el futuro de eventos físicos dañinos, y pueden clasificarse de acuerdo a su origen como: naturales, socionaturales y antropogénicas.

Las amenazas naturales derivan de la misma dinámica de la naturaleza y comprenden fenómenos como sismos, huracanes, tempestades y erupciones volcánicas, entre otros.

Las amenazas antropogénicas resultan de las acciones humanas e incluyen explosiones, incendios estructurales (domésticos, industriales), derrames de sustancias peligrosas, accidentes tecnológicos y otros.

Sobrevivencia

Un número importante de las amenazas socio-naturales, producto de diversas formas de degradación ambiental, son resultado de la incesante búsqueda por parte de la población de opciones alternativas para satisfacer sus necesidades básicas o cotidianas. Este es el caso, por ejemplo, de la tala de árboles y manglares para satisfacer necesidades diarias de energía o construcción de vivienda, y que repercute en la estabilidad de ecosistemas y pendientes, y en la incidencia y magnitud de inundaciones. Otro ejemplo se relaciona con la contaminación de tierra y agua como consecuencia de la ausencia de sistemas adecuados de recolección de basura o deshecho de aguas negras, que posteriormente inciden en los niveles de riesgo de enfermedad a los cuales la población está expuesta.

Las amenazas socionaturales son consecuencia de la interrelación de las prácticas humanas con los recursos naturales. Aunque son fenómenos que en su expresión parecen naturales, en su ocurrencia o en la agudización de sus efectos, ha intervenido la acción humana. Existen amenazas, aparentemente naturales, como deslizamientos, inundaciones o sequías, que han sido provocadas por la deforestación, el mal uso del suelo, el inadecuado manejo de cuencas hidrográficas, la sobreexplotación de suelos, la contaminación atmosférica y la construcción de obras de infraestructura en zonas no aptas.

La posibilidad de implementar acciones concretas que permitan actuar sobre el origen del problema y no únicamente sobre los síntomas, depende de las capacidades desarrolladas por la sociedad para distinguir entre amenazas naturales y socionaturales. Por otra parte, las amenazas naturales también se podrían controlar si la sociedad las considerara en su concepción del desarrollo y aprovechara los adelantos de la ciencia y la tecnología para ese fin.

Las **vulnerabilidades** constituyen otro factor del riesgo. Son las características internas de los elementos expuestos a las amenazas las que los hacen propensos de sufrir daños al ser impactados por éstas (los asentamientos humanos, la estructura productiva, la infraestructura vital, etc.). Las condiciones de vulnerabilidad pueden estar determinadas por múltiples factores sociales, económicos, ambientales, culturales, organizacionales, institucionales, políticos, educativos, entre otros. Todos ellos constituyen un sistema de complejas interacciones que crea lo que Wilches Chaux (1993) llama la "vulnerabilidad global de la dimensión social".

Al hablar del **riesgo** de desastres, es necesario reconocer que los factores de amenazas y vulnerabilidades no constituyen elementos aislados e independientes; por el contrario, están mutuamente condicionados y son interdependientes. Por consiguiente, para poder hablar de una amenaza –y su intensidad o magnitud–, es necesario considerar, a la vez, los niveles de vulnerabilidad existentes y viceversa.

El riesgo de desastres es dinámico y cambiante en la medida que sus componentes también lo son. Su gestión implica la puesta en práctica de iniciativas y medidas que controlen y reduzcan la acción de los factores detonadores del desastre. Ello sugiere que la intervención debe guiarse por una adecuada comprensión de la forma particular en que las vulnerabilidades humanas interactúan en forma dinámica con el ambiente físico, natural o socialmente construido y significa entonces, que se deben identificar las amenazas y vulnerabilidades específicas (conocimiento que debe ser incorporado a políticas, programas y proyectos).

Lo dicho responde a que el riesgo se manifiesta en territorios definidos y circunscritos y los desastres tienen una expresión que varía desde lo muy local hasta las grandes extensiones de una región, un país o varios. Además de materializarse en un sitio determinado, los desastres son vividos por hombres y mujeres, familias, colectividades humanas, sistemas productivos o infraestructuras. Esto significa que la expresión más fiel del riesgo concretizado se identifica en los niveles micro territoriales y micro sociales.

Las situaciones negativas causadas por un desastre afectan de manera diferenciada a diversos sectores de la sociedad, en distintos territorios, de acuerdo con las condiciones objetivas de riesgo particulares. La desigual distribución de los efectos a nivel social y territorial refleja las diferencias en la construcción de las amenazas y vulnerabilidades. Esta distribución desigual del impacto puede presentar grandes brechas incluso dentro de un territorio pequeño y un grupo social particular.

Múltiples estudios han documentado el impacto específico de los desastres en hombres y mujeres[8]. Esta especificidad tiene su origen en la construcción social diferenciada de la vulnerabilidad basada en las identidades y relaciones entre los géneros, que como hemos señalado, existen en un plano de desigualdad, reforzada además por otros factores como la condición socioeconómica, la etnia y la edad, entre otros. El recuadro a continuación muestra diversos aspectos de la desigualdad en detrimento de las mujeres. Estas condiciones juegan un papel de primer orden en la agudización de las crisis ocasionadas por los desastres.

8 Como ejemplo: ONU, 2004; UNFPA, 2005; OPS, 2001; PNUD (3), 2005; UN-ISDR, 2002; UN-HABITAT, 2004; CNE, 1998; DAW, 2002,2001; Larios, 1999, Arenas y Bradshaw, 2003; Byrne y Baden (1995); Enarson (1998, 1999, 2000); Fordham, 1999, Wiest and Thandiwe, 1995; Morrow and Enarson, 1996.

Algunos factores de la identidad y las relaciones de género vinculados con la vulnerabilidad de las mujeres:

- Bajos Ingresos económicos;
- Limitado acceso a recursos financieros como el crédito, ahorros o pensiones;
- Limitado acceso a la tierra, el agua y otros recursos de la biodiversidad;
- Limitado acceso a equipos y tecnologías;
- Responsabilidad como única persona adulta de la sobrevivencia de las familias;
- Condiciones de trabajo inseguras: salario, jornada, empleo, etc.;
- Dependencia de recursos naturales como la leña, el agua y los cultivos para la sobrevivencia de las familias;
- Exposición a condiciones de pobreza;
- Embarazo, parto y lactancia sin debida atención;
- Responsabilidad en el cuidado de otras personas: menores de edad, enfermas, discapacitadas, adultas mayores;
- Riesgo de violencia en el hogar y fuera de él;
- Percepción diferenciada del riesgo: mujeres (evitan el riesgo); hombres (enfrentan el riesgo-toleran el riesgo)*;
- Limitaciones culturales para movilizarse fuera del espacio doméstico;
- Acceso limitado a las estructuras de poder y la toma de decisiones en el hogar, la comunidad y las instituciones políticas;
- Poca participación en el liderazgo y la toma de decisiones de las organizaciones relacionadas con la gestión del riesgo (salvo en algunas actividades no valoradas y de apoyo);
- Limitado acceso a medios de transporte;
- Limitado acceso a la información (en caso de amenaza, sistemas de alerta tempranas y pronósticos);
- Altos índices de analfabetismo;
- Acceso desigual a oportunidades de educación;
- Dificultades para participar en procesos de capacitación;
- Reducido tiempo libre disponible.

** En inglés women (risk-avoiders), men's (risk-takers)*

(Adaptado de Enarson y Meyreles, 2003 y Fordham, 2002)

Construcción social de capacidades: resiliencia y autonomía

Capacidades de las mujeres

"Tan importantes como las relaciones de género en la construcción de vulnerabilidad ante los desastres, las habilidades diarias y las acumuladas durante toda la vida de las mujeres se convierten en grandes recursos". (Enarson, 2001)

Por lo antes expuesto, cuando se habla de riesgo es necesario considerar además de las amenazas, las vulnerabilidades y los factores que las determinan.

De gran importancia son aquellas características internas de las sociedades que les permiten reducir el impacto de un desastre y que determinan sus posibilidades de recuperación. Así, resulta imprescindible para comprender el nivel del riesgo en una sociedad conocer las capacidades que desarrollan las mujeres y los hombres, los grupos sociales y las comunidades, según su contexto histórico y social. Entre ellas, la resiliencia y la autonomía constituyen dos capacidades de primer orden.

La **resiliencia** se refiere a la aptitud que tienen hombres y mujeres (familias y comunidades), potencialmente expuestos a amenazas, para adaptarse o cambiar, con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionalidad .

La **autonomía** es resultado de las capacidades de una comunidad para identificar, disponer de recursos y medios, utilizarlos para enfrentar las causas de desastres y recuperarse del impacto por sí misma sin que su potencial de desarrollo resulte socavado.

De acuerdo a su contexto histórico, social y ambiental, las sociedades desarrollan diferentes niveles de resiliencia y autonomía frente a las diferentes amenazas. Aun en una misma sociedad, distintos grupos poseen diferentes capacidades En este sentido, se debe resaltar que el grado de desigualdad en las oportunidades de hombres y mujeres determina su mayor o menor posibilidad de resiliencia y autonomía. Por consiguiente, el reconocimiento y desarrollo de las capacidades particulares de hombres y mujeres son fundamentales para el manejo del riesgo de desastres.

El hecho de que las mujeres tengan acceso limitado a las estructuras de poder y toma de decisiones ha incidido, entre otras cosas, en que su aporte a la reducción, control del riesgo y la recuperación luego de los desastres haya permanecido invisible y constreñido.

¿Víctimas?

"(...) sería un error ver a grupos sociales altamente vulnerables solamente como víctimas; porque existe la evidencia que demuestra que estos grupos han desarrollado una variedad de maneras para protegerse a sí mismos de las amenazas, buscando y estableciendo alianzas con otros grupos, movilizando recursos, y resistiendo a fuerzas sociales que los empujan hacia situaciones de peligro. Estas estrategias son el resultado de la experiencia, del aprendizaje social y cultural, y por lo tanto serán diferentes para distintos grupos y entre hombres y mujeres de culturas distintas". (Wisner, 2001)

9 *Concepto utilizado por la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD).*

Pasado el desastre, la tendencia es reproducir simultánea y dicotómicamente dos imágenes: la **mujer víctima** y el **hombre osado** (asumiendo acciones de riesgo), durante los periodos de búsqueda y rescate, remoción de escombros, y reconstrucción (Enarson, 2001). Mientras que en las mujeres esta situación refuerza la idea del *sexo débil,* minando cualquier reconocimiento de sus múltiples capacidades y de su papel como agentes sociales de cambio; en los hombres, sostener la imagen de héroes puede incapacitarles para reconocer sus necesidades –principalmente las emocionales–, y para buscar apoyo.

¿Mujeres débiles?

Es importante entender que las mujeres no son vulnerables porque son "naturalmente más débiles": las mujeres y los hombres enfrentan vulnerabilidades distintas por su condición de género. Muchas mujeres viven en condiciones de exclusión social que se expresan en situaciones como asumir sin apoyo de otras personas adultas la responsabilidad de la supervivencia familiar, las migraciones, el limitado acceso a recursos como la tierra, el agua, la capacitación o el financiamiento, el uso del espacio. Asimismo, la marginación de las instancias donde se toman las decisiones, entre otros.

Las mujeres, igual que los hombres, tienen vulnerabilidades y capacidades particulares, que han sido construidas socialmente, es decir, han sido desarrolladas a través del proceso de socialización. Por esta misma razón, deben ser atendidas en su especificidad y son susceptibles de ser superadas, potenciadas o transformadas. Las mujeres no son sujetos pasivos, no solamente "reciben ayuda", son agentes activos que poseen diversas capacidades para responder ante una situación de desastre.

Prestar atención a los procesos sociales que afectan las capacidades de hombres y mujeres para actuar y protegerse, es por lo tanto vital. Fortalecer y desarrollar nuevas capacidades en hombres y mujeres, tanto en la dimensión pública como la privada, refuerza la autonomía y la resiliencia frente a la amenaza.

Autonomía de las mujeres

"La autonomía es la capacidad de las personas para desempeñarse social y políticamente con igualdad de derechos y oportunidades. La autonomía de las mujeres, desde el enfoque de género, es una condición para la equidad porque es indispensable para que puedan tomar decisiones en función de sus intereses y necesidades. Tiene que ver con el acceso y control de recursos ambientales, económicos, políticos y culturales. Es además una aspiración impulsada por numerosos instrumentos jurídicos y por organizaciones internacionales y nacionales, por cuya razón, las políticas públicas deben contribuir a generar las bases para esa autonomía atendiendo las necesidades e intereses de los géneros. (Escalante y otras, 2002)

En muchas regiones y países, las difíciles condiciones socioeconómicas y ambientales han provocado fuertes procesos de migración, particularmente de mano de obra masculina. Las mujeres han quedado al frente de familias numerosas y con suelos degradados como único recurso para garantizar la supervivencia. Esta situación aumenta sus vulnerabilidades y, con ello, es mayor el impacto potencial de los desastres.

La implementación de estrategias de desarrollo que consideren la situación específica de estas mujeres, les permitiría aumentar sus capacidades de resiliencia y autonomía para reducir y controlar el riesgo de desastres, al prevenir y minimizar los daños que puedan afectar la seguridad alimentaria y la producción agrícola.

3. Actuar sobre las causas y reducir los impactos

La aceptación del concepto de gestión del riesgo como práctica social cotidiana y generalizada implica perfilar con precisión sus características, modalidades y opciones de aplicación. Tal práctica requiere a su vez como paso previo la comprensión del riesgo como fenómeno social, es decir, su articulación con los procesos sociales y la ocurrencia de desastres vistos desde una perspectiva sectorial y territorial (Lavell, 2003).

La gestión del riesgo es un proceso cuyo fin último es la reducción y control permanente de los desastres en la sociedad, como parte de una propuesta de desarrollo sostenible en los planos humano, económico, ambiental y territorial. En otras palabras, la gestión del riesgo es la expresión de las capacidades de la sociedad y sus actores para evitar la conversión de las amenazas en desastres, actuando sobre las causas que los producen. Incluye las medidas y formas de intervención que tienden a reducir, mitigar y prevenir.

Es una práctica que supone distintos niveles de coordinación e intervención que abarca desde lo global, integral, sectorial y macro-territorial, hasta lo local, comunitario y familiar.

Es esencial reconocer la relación diferenciada que las mujeres y hombres establecen con los recursos; los efectos diferentes que los desastres tienen en cada uno; la diversidad

de sus conocimientos con relación al riesgo; y el papel fundamental que juegan las mujeres en su disminución y control. En síntesis, es necesario reconocer que mujeres y hombres tienen necesidades e intereses particulares, y realizan aportes diferentes a esta tarea del desarrollo.

La gestión del riesgo como oportunidad para la equidad

Después del terremoto de 1985 en la Ciudad de México, un grupo de mujeres maquiladoras se organizaron para formar el Sindicato de Trabajadores Textiles 19 de septiembre, que fue reconocido por el gobierno mexicano y probó ser instrumental en el cabildeo para la recuperación del empleo de mujeres. (Enarson, 2000)

La identificación del papel que juegan las mujeres en la gestión del riesgo, tanto por el impacto diferenciado de las amenazas como por la responsabilidad que asumen ellas frente a éstas, constituye un paso importante hacia el reconocimiento de las desigualdades de género en las situaciones de riesgo, y del aporte que hacen las mujeres a las actividades de prevención, atención y mitigación.

La proyección del papel que las mujeres desempeñan en el manejo del riesgo, el uso sostenible de los recursos y la supervivencia de sus familias y las comunidades, es sólo el comienzo. Además, estos roles deben ser valorados social y económicamente.

Hacer visibles y valorar el conocimiento y las contribuciones de mujeres y hombres es un requisito imprescindible para promover la participación de ambos en la toma de decisiones en el ámbito local, nacional e internacional y además, redefinir los procesos que conduzcan hacia condiciones más equitativas en la gestión del riesgo. Con ello, la sociedad ganaría en eficiencia y eficacia en las acciones.

En la situación actual, la exclusión de las mujeres como agentes de desarrollo mina la capacidad de la sociedad para enfrentar las calamidades. En cambio, la participación de las mujeres en la toma de decisiones implica la realización de acciones para superar las desigualdades de género en todos los niveles, incluyendo la participación, la distribución y generación de información, la educación, el empoderamiento, la transferencia de tecnología, organización, asistencia financiera y capacitación, entre otros.

Es necesario resaltar, entonces, que la importancia de la gestión del riesgo con enfoque de género radica no sólo en asegurar que la identificación y el diseño de las políticas en este terreno respondan también a los intereses de las mujeres y, por tanto, les proporcionen la oportunidad de mejorar sus condiciones de vida, sino también en la posibilidad de superar las desigualdades. De tal manera, la gestión del riesgo con enfoque de equidad de género es una condición no sólo para hacer efectivas las medidas orientadas a controlar y reducir el riesgo, sino también constituye una herramienta adecuada al propósito de construir sociedades equitativas y sostenibles.

4. Tipos de gestión del riesgo de desastres

Los tipos de gestión del riesgo están asociados como procesos a dos contextos concretos: el existente y el posible riesgo futuro. Igualmente, están determinados por el nivel de intervención territorial. Desde la perspectiva del desarrollo sustentable, es posible identificar distintos tipos, niveles o ámbitos de gestión del riesgo: correctiva, prospectiva, protección financiera, preparación y respuesta, y local. En la búsqueda de una gestión del riesgo con equidad de género, estos ámbitos de intervención tienen claras implicaciones.

Gestión correctiva

La puesta en práctica de una gestión correctiva tiene como punto de referencia el riesgo que existe debido al desarrollo de dinámicas sociales. Estos son por ejemplo, los asentamientos ubicados en zonas de inundaciones recurrentes y construidos con técnicas inadecuadas; hospitales construidos sin atención a normas antisísmicas; comunidades ubicadas sobre una sola vía de acceso, propensas a deslizamientos, producción agrícola mal adaptada al clima y sus extremos en una determinada localidad, entre otros.

La jefatura de hogar en México

- En México para el año 2000, el 20. 6 por ciento de los hogares tenían jefatura femenina, es decir, 4.7 millones de hogares con 16.7 millones de personas.
- Aunque el jefe de hogar es la "persona que ostenta la mayor autoridad en la toma de decisiones y/o aquella que es el principal soporte económico", el hecho de que exista la percepción de que estas son funciones tradicionalmente masculinas produce una subestimación del porcentaje de hogares encabezados por mujeres. La mujer no suele ser reconocida como la jefa de hogar aunque sea ella la que aporta el principal ingreso monetario.
- La mayor proporción de hogares con jefatura femenina se ubica dentro de los que tienen menores ingresos. **(Inmujeres, 2003)**

En buena medida, el riesgo existente es producto de prácticas inadecuadas y decisiones pasadas. Sin embargo, también existen condiciones de riesgo que son resultado de cambios ambientales y sociales posteriores al desarrollo original de la comunidad, la infraestructura y los sistemas de producción. Son situaciones resultantes de la dinámica natural del territorio, no necesariamente causadas por el proceso de asentamiento y tampoco era posible preverlas. En cualquiera de los casos, la intervención en condiciones preexistentes en función de reducir el riesgo será correctiva.

La gestión correctiva constituye una importante oportunidad para enmendar desigualdades de género. Es común encontrar que las poblaciones más expuestas a amenazas como

deslizamientos, inundaciones, sequías o terremotos, son las que se encuentran en condiciones de pobreza, con una alta proporción de hogares que tienen como única responsable a una mujer, quien debe garantizar la supervivencia de su familia, mientras el acceso y el control de recursos como la propiedad, el crédito y la capacitación son limitados para ella.

En el caso de las mujeres rurales, ellas enfrentarán estos desafíos con recursos naturales degradados como la tierra y el agua. Adicionalmente, estas mujeres deben asumir las responsabilidades productivas y reproductivas lo que sobrecarga sus jornadas de trabajo, deteriora su salud, y disminuye en general, sus oportunidades para desarrollarse y mejorar sus condiciones de vida.

Gestión prospectiva

A diferencia de la gestión correctiva, la gestión prospectiva se desarrolla en función del riesgo que aún no existe pero que se puede crear a través de nuevas iniciativas de inversión y desarrollo gubernamentales, no gubernamentales, privadas, comunitarias o familiares. El arte de la prospección es la previsión del riesgo tanto para la propia inversión, como para terceros. Se puede lograr al adecuar la inversión o la acción para evitar la generación del riesgo o para que éste tenga conscientemente un nivel aceptable. La gestión prospectiva del riesgo es, entonces, componente integral de la gestión del desarrollo, la gestión de proyectos de inversión y la gestión ambiental. Constituye una práctica que evita cometer los mismos errores que en el pasado han tenido como consecuencia los altos niveles de riesgo que ya existen en la sociedad y que finalmente, desembocan en los desastres del futuro.

La gestión prospectiva es sin duda una oportunidad para promover relaciones más equitativas entre mujeres y hombres en los futuros escenarios de riesgo. El análisis de género proporciona herramientas para planificar acciones prospectivas, al favorecer que hombres y mujeres disminuyan sus vulnerabilidades frente a las amenazas, creen y fortalezcan capacidades, aumenten su resiliencia y construyan condiciones de autonomía para asumir el riesgo.

Protección financiera

Comprende un conjunto de acciones de orden financiero, mediante las cuales se puede diversificar y transferir el riesgo, por ejemplo, a los mercados de seguros; asimismo fortalecer la resiliencia de los sectores económico-productivos lográndolo mediante reservas monetarias que garantizan la continuidad de las operaciones bancarias en situaciones de impacto; además permiten enfrentar adecuadamente la respuesta y la reconstrucción, por ejemplo, a través de la constitución de diversos fondos específicos (SINAPRED, 2004).

Este tipo de protección constituye también una oportunidad para incentivar el acceso equitativo de las mujeres y los hombres a los recursos, concretamente a los financieros. Los sistemas de seguros, el fortalecimiento de sectores económico-productivos y el establecimiento de fondos para la respuesta y reconstrucción, deben ser diseñados considerando las desigualdades entre hombres y mujeres en el acceso a los recursos, especialmente la propiedad de la tierra y los mercados financieros (crédito). Son frecuentes los casos de mujeres que no pueden acceder a programas de reconstrucción porque no cumplen los requisitos exigidos debido a que éstos se diseñan sin considerar las desigualdades de género establecidas. Por ejemplo, en algunos programas de reconstrucción de vivienda para las familias afectadas por los desastres, un requisito para acceder a este beneficio es tener el título de propiedad de la vivienda afectada. Tradicionalmente, la propiedad de las viviendas está en manos de los hombres. Como muchos de ellos ya no forman parte del grupo familiar, las mujeres son excluidas de estas iniciativas.

Gestión de preparación y respuesta (gestión de los desastres)

Se refiere al conjunto de acciones de preparación, respuesta y rehabilitación que se desarrollan para hacer frente a la situación de crisis potenciada por un riesgo.

La preparación y respuesta ante los desastres ofrece innumerables opciones para promover la equidad de género: requiere de la consideración de los intereses y necesidades particulares de hombres y mujeres para una atención eficaz; puede contribuir a una distribución más equitativa de las responsabilidades productivas, reproductivas y organizativas; además, sus actividades pueden contribuir a hacer visibles y potenciar las capacidades de las mujeres en los procesos de gestión, entre otros.

Salud reproductiva y violencia sexual

Los desastres cobran un alto precio a las mujeres en términos de su salud y derechos reproductivos: enfermedad y muerte durante el embarazo y parto; embarazos no deseados; abortos en malas condiciones; infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH.

La violencia sexual es frecuente en las situaciones de emergencia: violación, esclavitud sexual, embarazo forzado o infección intencional con VIH, de mujeres adultas, niñas y niños. Los albergues o campamentos no necesariamente son lugares seguros.

La previsión de servicios de atención en salud reproductiva, la capacitación de mujeres y hombres, la seguridad, la legislación y los mecanismos para su cumplimiento, son algunas medidas que pueden implementarse durante los procesos de preparación y respuesta. (UNFPA, 2005)

Gestión local

La gestión local del riesgo es un proceso propio de los actores locales. Comprende un nivel de intervención territorial particular, en que los parámetros específicos son definidos en procesos participativos, en concertación y coordinación con actores externos de apoyo técnico. No obstante, la gestión local del riesgo supone la relación con otros niveles territoriales y es de sumo interés por cuanto es en los niveles micro social y territorial donde se expresa el riesgo y el desastre, y donde se puede hacer una intervención adecuada con la participación de diversos actores sociales ubicados en ese ámbito.

En el contexto territorial local es posible identificar en lo concreto las características del modelo de desarrollo vigente. En ese ámbito existe un conjunto de actores sociales con sentido de pertenencia y con relaciones interactivas cercanas, antagónicas o de colaboración. Además, hay un nivel y expresión del riesgo que posee cierta homogeneidad.

La gestión local permite, por un lado, el diagnóstico adecuado de las necesidades e intereses de las mujeres y los hombres que protagonizan el riesgo a partir de su propia experiencia; por otro lado, ofrece facilidades para contar con las capacidades de quienes están en posibilidad, con la asistencia adecuada, de reducir y controlar las situaciones de riesgo. La gestión local del riesgo con enfoque de género es entonces, además de un requerimiento político de los procesos democráticos y participativos, una condición para la efectividad.

5. Ventajas de la gestión del riesgo de desastres con equidad de género

El reto de reducir el riesgo y el impacto de los desastres implica una comprensión profunda de sus causas, y una consecuente identificación de soluciones. Históricamente, las respuestas institucionales al problema del riesgo se han centrado más en la *gestión de los efectos* que en la *gestión de las causas.*

Abordar la gestión del riesgo con enfoque de género supone integrar una realidad que hasta ahora ha aparecido desintegrada y por lo tanto incomprensible. Pasar del desastre, concebido como un fenómeno natural que produce una emergencia, a entender el riesgo como una construcción social del desarrollo, supone comprender una compleja red de fenómenos, y para ello se requiere del concurso de aportes teóricos, metodológicos y técnicos de una importante diversidad de disciplinas.

En este contexto, las relaciones de género son determinantes en la construcción del riesgo -de vulnerabilidades y capacidades-, han sido poco comprendidas, subestimadas o mal abordadas, como se ha analizado en la primera parte de este capítulo. La tendencia a explicar las relaciones de género en el contexto del riesgo, simplemente ubicando a las mujeres en la categoría de grupos especialmente vulnerables conduce al diseño de intervenciones inadecuadas, a profundizar desigualdades que se asumen como naturales y no se enfrentan, y a desaprovechar las capacidades diferenciadas de hombres y mujeres.

La gestión del riesgo con enfoque de género supone una demanda ética relacionada con los derechos humanos y el desarrollo, pero también una demanda técnica de eficacia y eficiencia. Ello es así porque promueve relaciones equitativas entre las mujeres y los hombres, lo que a su vez es una condición para lograr la efectividad en la gestión del riesgo, en la medida en que permite mejorar la comprensión de las causas e identificar soluciones integrales y sostenibles, es decir, ofrece la posibilidad de diseñar políticas y acciones de calidad que tengan mayor impacto en la formación de capacidades para manejar el riesgo y reducir las vulnerabilidades.

El objetivo es lograr que, en el mediano y largo plazo, la gestión del riesgo con equidad de género formen parte integral de las políticas, programas y proyectos de desarrollo.

Mientras se logra esta meta, es necesario destinar recursos técnicos, económicos y de tiempo, orientados específicamente a alcanzar este propósito.

Las ventajas éticas, políticas y técnicas descritas en los párrafos anteriores requieren de niveles de inversión que deben ser explícitamente considerados en los procesos de planificación.

6. Actores de la gestión del riesgo de desastre

Integrar la gestión del riesgo con equidad de género en las intervenciones para el desarrollo no supone "más trabajo y desperdicio de recursos". Es hacer el trabajo y emplear los recursos con mayor eficiencia y efectividad.

Los ámbitos en que se expresa o se concreta el riesgo y los actores que deberían participar en su gestión, son numerosos y diversos, y comprenden diferentes sectores económicos y sociales; territorios de complejidad y magnitud heterogénea; comunidades y familias;hombres y mujeres de diferentes edades, condiciones socioeconómicas y etnias.

La participación de múltiples actores sociales con necesidades e intereses distintos y con actividades y procedimientos variados, necesita ser impulsada mediante estructuras y formas organizativas que le den continuidad y consistencia, y, sobre todo, atiendan a esta diversidad.

Estas formas institucionales y organizacionales deben considerar una clara definición de la contribución diferenciada al riesgo, las funciones y responsabilidades de los distintos actores sociales. Además, la gestión del riesgo tiene que fundamentarse en el concurso articulado, consensuado y coordinado de diversos actores del desarrollo organizados e institucionalizados: los sectores humanitarios y de seguridad humana, el sector público y privado; la sociedad civil en general, con la participación de los hombres y mujeres de las comunidades locales.

El éxito reside en las capacidades de actores externos de carácter técnico para interactuar con los sujetos de riesgo, respetando sus diversos imaginarios y valoraciones, y fomentando su participación activa en los procesos de análisis y de decisión.

Para los últimos, particularmente la población en condiciones de pobreza, es más apremiante resolver la subsistencia diaria, que atender al riesgo de desastres. Esto muestra una vez más que la gestión del riesgo debe enmarcarse en procesos de promoción del desarrollo, integral y sustentable.

Es decir, los actores sociales son determinantes en la construcción del riesgo y también en los procesos de transformación social y económica. Los actores encargados de la gestión del desarrollo, o sea sus ejecutores directos, son a su vez responsables de reducir el riesgo que caracteriza su actividad.

Instituciones gubernamentales y no gubernamentales, empresas privadas y públicas, juegan un papel fundamental en la definición y concreción de las inversiones, y por tanto, tienen funciones específicas para la reducción del riesgo. Por ejemplo, a nivel privado, las empresas concesionarias de obra pública, el sector empresarial en general y las personas físicas y jurídicas que realizan actividades comerciales, son actores principales en los procesos de desarrollo, de creación o reducción del riesgo.

Este es el nivel concreto en que se puede dar la reducción efectiva del riesgo: introduciendo criterios de responsabilidad en su generación y acciones que eviten producir nuevas amenazas. Un cuerpo jurídico y normativo claro y eficiente permite el control de procesos generadores de riesgo. En este ámbito, las entidades controladoras del Estado y la sociedad civil pueden ejercer un papel protagónico.

Participación social

Dentro de la variedad de posibles estrategias y acciones para reducir el riesgo, la participación social es determinante para su éxito. Desde el más alto nivel público hasta la escala local de la preparación, las iniciativas que son diseñadas de acuerdo a intereses y necesidades representativos de los hombres y mujeres de todos los sectores sociales, son las que cuentan con legitimidad para su puesta en práctica y tendrán mayores posibilidades de resultar eficientes.

Por otro lado, hombres y mujeres tienen derecho a participar de manera efectiva en la toma de decisiones sobre el desarrollo y con ello sobre la gestión del riesgo, que determinan sus oportunidades de acceder a mejores condiciones de vida.

En síntesis, la participación es una demanda que facilita la efectividad de la gestión local, y es también una demanda ética que se fundamenta en los derechos humanos, particularmente los derechos políticos y los principios del desarrollo humano.

La participación social efectiva supone el reconocimiento de los diversos grupos sociales que integran las comunidades. Las condiciones de desigualdad y exclusión limitan, entre otras cosas, la posibilidad de participar en los espacios donde se toman las decisiones. Por ello es fundamental contar con estrategias de participación social que permitan identificar las necesidades e intereses de hombres y mujeres, de manera que sean consideradas en las decisiones relacionadas con la gestión del riesgo.

México: mujeres y participación política

- De 1964 hasta el 2005 solo el 12.2% de los puestos en la Cámara de Senadores han sido ocupados por mujeres.
- En los Congresos Locales, solamente en dos Estados, Campeche y Quintana Roo, el porcentaje de mujeres supera el 30%.
- Desde 1976 solo 10 mujeres han ocupado las Secretarías de Estado o puestos homólogos.
- En el año 2004 solo había un 20% de funcionarias públicas en mandos medios o superiores.
- Solo el 3.5% de los municipios eran gobernados por mujeres en el año 2000. (Inmujeres, 2005)

La constatación de que el problema del riesgo afecta a toda la sociedad, y de manera diferenciada a los sectores que la constituyen, particularmente a mujeres y hombres, ha llevado a concluir que la identificación y aplicación de soluciones (gestión del riesgo), requieren de un nivel de participación representativo de aquellos actores implicados, es decir, potencialmente afectados y que pueden participar en la reducción y control del riesgo.

De manera creciente, junto a las acciones del Estado frente a las amenazas, han comenzado a involucrarse actores de organizaciones no gubernamentales, el sector privado y las organizaciones de base, que, entre otros, participan en los diferentes procesos orientados a la reducción y control del riesgo. Algunos factores que han promovido este proceso son los siguientes:

- Los programas internacionales de fomento a la gobernabilidad introducen criterios de reducción de riesgo y preparación frente a desastres, como elementos necesarios para, en primer término, considerar las necesidades e intereses de las comunidades locales en el establecimiento de prioridades y políticas de gobierno; y, en segundo lugar, aprovechar los conocimientos de las comunidades locales en la definición de políticas e inversiones y construir consensos.

- La definición de macro políticas de inversión han introducido criterios de reducción de riesgo y de consulta. El Plan Puebla Panamá, por ejemplo, en el proceso de su definición, implementó una iniciativa de promoción de la consulta y participación, en la cual han tomado parte diferentes grupos de la sociedad civil.

- Los procesos de identificación de amenazas y vulnerabilidades, y la planificación local del manejo, comienzan a introducir instrumentos concretos para fomentar la participación de las comunidades y sus organizaciones.

- Cada vez más las discusiones internacionales, nacionales y locales sobre gestión del riesgo han considerado la necesidad de contar con una participación equitativa de mujeres y hombres, que permita identificar sus vulnerabilidades específicas frente al riesgo y sus capacidades para controlarlo.

Participación Gubernamental

En México, la participación es una dimensión relevante de los procesos de gobierno. Diferentes actores participan en instancias diversas del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). Esta participación no se limita a las instituciones especializadas, como el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), la Dirección General de Protección Civil (DGPC) y el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). Por el contrario, promueve a partir de su estructura una amplia participación de entidades públicas federales, estatales y locales.

Pese a estos esfuerzos, el Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006 no establecía mecanismos concretos de fomento a la participación de la sociedad civil. Se ha detectado que instancias como las organizaciones no gubernamentales, a veces son consideradas más con la finalidad de controlar su participación, que de fomentarla.

A continuación se describen algunas de las principales estrategias sectoriales y líneas de acción del Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006 que pueden constituirse en oportunidades para integrar criterios de participación con equidad social y de género.

Mejoramiento de la eficacia preventiva del SINAPROC y las unidades estatales:

- **Modernización de los sistemas de monitoreo y alertamiento.** La participación activa de las instancias de la sociedad civil, y en particular de las mujeres y hombres de la base comunitaria, en los sistemas de alerta temprana, es un elemento necesario para el éxito. El desarrollo de criterios de equidad de género y el empoderamiento de las mujeres para promover su participación efectiva, son determinantes e implican un valor agregado para alcanzar la eficacia y la sostenibilidad en este tipo de acciones.

• **Homologación de planes estatales y municipales.** La tarea de involucrar a dependencias federales, estatales y municipales en la prevención, el auxilio y la recuperación, lo cual implica la promoción de la participación, y puede ser complementado con la incorporación de instancias no gubernamentales, comunales y privadas. Ello permitiría enriquecer los procesos de planificación e integración de acciones, con la visión y el aporte de las mujeres y hombres involucrados. La convocatoria expresa y la creación de mecanismos para garantizar el aporte de las organizaciones de mujeres, las organizaciones mixtas comprometidas con la equidad de género e instituciones especializadas, como el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), podría incrementar la efectividad de esta línea de acción.

Mejoramiento de la eficacia operativa del SINAPROC

• **Equidad en capacitación y profesionalización de equipos de respuesta.** Los procesos de capacitación y profesionalización de los equipos técnicos de las entidades de primera respuesta podrían integrar criterios de equidad de género a través de la participación de mujeres en los procesos de especialización. Para ello es necesario el desarrollo de contenidos específicos que tomen en cuenta diferencias de género y creen oportunidades para mujeres y hombres.

UNFPA propone aprovechar la eficiencia de las mujeres para distribución de suministros

06 de enero, 2005 .-El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) propuso aprovechar la eficiencia y la experiencia de las mujeres en las zonas devastadas por la catástrofe en Asia, para superar los problemas de distribución de asistencia humanitaria.

María José Alcalá, especialista del UNFPA, señaló que "tradicionalmente las mujeres son las que se encargan de la búsqueda y reparto de alimentos en muchas de esas poblaciones".

Como consecuencia del retraso de las aportaciones, las Naciones Unidas ha alertado que puede aumentar el número de muertos en los próximos días.

La experta subrayó la importancia de utilizar el conocimiento organizativo de las mujeres porque ellas son "las que mejor conocen las necesidades".

"Por la experiencia previa en casos de emergencia, las mujeres son las que mejor manejo tienen del suministro y distribución de comida, de todo tipo de medicamentos. Son ellas las que se ha comprobado van a ser las más eficaces, las más eficientes y van a asegurar que sea la gente que más lo necesita los que realmente la van a recibir", explicó la experta.

Uno de los principales problemas que afrontan los equipos de ayuda, son las dificultades geográficas, barreras que estas mujeres han solventado con los años de experiencia y su extenso conocimiento de la zona.

(ONU, 2005)

Conocimiento sobre amenazas y riesgos:

• **Investigación.** La ampliación de los estudios existentes, sobre la base del Atlas Nacional de Riesgo, ofrecen una oportunidad inmejorable para integrar criterios participativos y de equidad de género. Algunos instrumentos de fácil aplicación en esta etapa son: la integración de información desagregada por sexo, etnia, edad y condición socioeconómica, entre otros. Esto constituye un paso fundamental para la comprensión adecuada de las vulnerabilidades y capacidades; la realización participativa

de escenarios de vulnerabilidades y riesgo, y el involucramiento de entidades especializadas en la realización de los análisis, entre otros.

- **Promoción del estudio y la generación de conocimientos sobre los fenómenos socio-organizativos**. Como en el caso anterior, presenta la oportunidad de invitar a un amplio espectro de organizaciones, instituciones, universidades y otras entidades, para integrar en estas investigaciones el enfoque de equidad de género, de manera que sea posible reconocer las desigualdades entre hombres y mujeres como uno de los factores fundamentales que determinan el riesgo.

Promoción de la reducción de las vulnerabilidades físicas:

- **Adecuación y actualización de los planes de desarrollo urbano municipal mediante un proceso participativo**. En la aplicación de criterios como la reubicación de asentamientos se requiere de una amplia y comprometida participación social, según cita el Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006, pero necesita también de abordar en forma adecuada las diferencias en las necesidades, intereses y prioridades de mujeres y hombres.

Corresponsabilidad, coordinación y comunicación:

- **Capacidades institucionales**. En el proceso de fortalecimiento de la estructura institucional deberían integrarse adecuadamente los criterios de participación, empoderamiento y organización con equidad de género y desarrollar contenidos específicos para el documento *Elementos técnico-normativos de la protección civil mexicana,* editados y distribuidos por la Secretaría de Gobernación.

Implantación de una política y cultura de la autoprotección:

- **Educación y comunicación.** Supone la definición de contenidos de educación, capacitación y difusión que hagan visible la situación diferenciada de mujeres y hombres, reconozcan su papel en la comunidad y promuevan la participación con equidad social y de género. La participación de mujeres y hombres en los equipos de trabajo para la respuesta favorece la integración del enfoque de género en las acciones de atención y hace a ésta más efectiva y equitativa entre los géneros.

En el marco de acciones conjuntas del Estado y la sociedad civil para reducir el riesgo y las desigualdades, quedan pendientes varios desafíos. En particular, el tratamiento de los temas de gobernabilidad y de control social en el ámbito de los proyectos de desarrollo

y que desde el enfoque de equidad de género, ofrecen grandes posibilidades que requieren ser abordadas.

La formulación de planes locales, al desarrollar la gestión del riesgo a partir de la vida cotidiana de las comunidades, ofrece grandes oportunidades para el fomento a la participación, el desarrollo de elementos concretos para el empoderamiento y la consideración de criterios de equidad de género.

PNUD, CEPAL, la EIRD, entre muchos otros, han desarrollado una serie de instrumentos especializados en el ámbito de la cooperación internacional. La Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), por ejemplo, ha desarrollado un compendio sobre *Gestión de riesgo de desastres en el área rural en Latinoamérica y en el Caribe,* en el cual se introducen criterios concretos de participación y desarrollo de capacidades locales. La Unión Internacional para la Naturaleza (UICN) ha desarrollado también la serie *Hacia la Equidad*, que contiene recomendaciones técnicas para integrar el enfoque de género en cada una de las fases del ciclo de proyectos.

En México, el *Proyecto de manejo local de riesgos en la Península de Yucatán*, está construyendo una guía para la elaboración de planes locales de gestión de riesgo, en la cual se incluyen recomendaciones para la participación con equidad de género y reconocimiento a la diversidad cultural.

Intervención organizativa con enfoque transversal de género en el manejo de los riesgos en las comunidades de la Península Yucatán/PNUD México

Xavier Moya García Leticia Murúa Beltrán María Teresa Munguía Gil

La importancia de sumar iniciativas a través de la sinergia institucional y de organizaciones, ha permitido impulsar estrategias locales y peninsulares para el manejo de riesgos. El esfuerzo se centra en los siguientes principios y criterios:

- Fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil y de base comunitarias, contrapartes en temas relacionados con el manejo de riesgos.
- Creación de capacidades en las comunidades rurales para la gestión de riesgos y vulnerabilidad ambiental y elaboración de agendas políticas regionales y peninsulares para la incidencia en política pública, civil, social y ambiental.
- Impulsar la equidad entre los géneros, desagregando información por sexo y edad, en torno a la situación, necesidades y potencialidades de la población, así como ampliar las capacidades y habilidades de las mujeres para prevenir y manejar riesgos, y promover su participación en la toma de decisiones, específicamente en la conformación de los comités municipales para el manejo de riesgos y en las organizaciones comunitarias.
- Abordaje intercultural de la capacitación y el diseño de soluciones técnicas.
- Valoración de los conocimientos y prácticas locales como base para solucionar los problemas causados por los efectos del cambio climático.

El proceso de intervención comunitaria se realiza desde las Unidades Microregionales para la Atención a Contingencias y Desastres (UMAC) vinculadas a un área natural protegida y con características socio ambientales específicas que permiten definir líneas de acción para la conservación de los ecosistemas y mejorar la calidad de la vida comunitaria a partir del manejo de riesgos local.

Las UMAC se conforman con dos ó tres promotores locales de ambos sexos por microregión, con experiencia previa en desarrollo comunitario y capacitados por el programa en diversas temáticas del área de atención, desarrollo humano, interculturalidad, metodologías de género, gestión municipal, vulnerabilidad y riesgo entre otros.

El enfoque fenomenológico es el marco de referencia del quehacer de las personas participantes en el programa, y a través del método participativo con enfoque de género se impulsan las acciones locales para el manejo de riesgos ante contingencias. La propuesta metodológica incluye los siguientes pasos:

a. Presentación de la estrategia local para el manejo de riesgos, y aceptación por parte de la comunidad para participar y definir un comité o grupo de mujeres y hombres interesados en participar en el programa.
b. Realización de un diagnóstico rápido sobre los antecedentes y capacidades locales para el manejo de los riesgos junto con el equipo local, analizando las capacidades y vulnerabilidades, y de los comportamientos de riesgo de mujeres y hombres de la comunidad.
c. Análisis de género de los diferentes sistemas de manejo de recursos naturales existentes en la comunidad, junto con el equipo local y las autoridades comunitarias.
d. Análisis de género en los distintos sectores sociales y/o organizaciones de base presentes en la comunidad, junto con el equipo local y las autoridades comunitarias.
e. Diseño de los objetivos y actividades del plan de manejo de riesgos, a través de pequeñas asambleas con los principales sectores de la comunidad, promoviendo la asistencia de las mujeres y la participación activa de estas en la construcción de la estrategia y el plan local.
f. Diseño de agenda política de incidencia para la negociación de estrategias locales de manejo de riesgos frente a contingencias.
g. Gestión y negociación con sectores y actores involucrados, y tomadores de decisión en la implementación del plan diseñado.
h. Validación y convenio de colaboración, y nombramiento de personas responsables en la implementación del Plan Local de Manejo de Riesgos frente a Contingencias.
i. Diseño de indicadores que permitan analizar, medir y evaluar el avance en la implementación del plan local, la respuesta de mujeres y hombres, de la comunidad y de la región ante este y la transversalización del enfoque de género en el Programa.

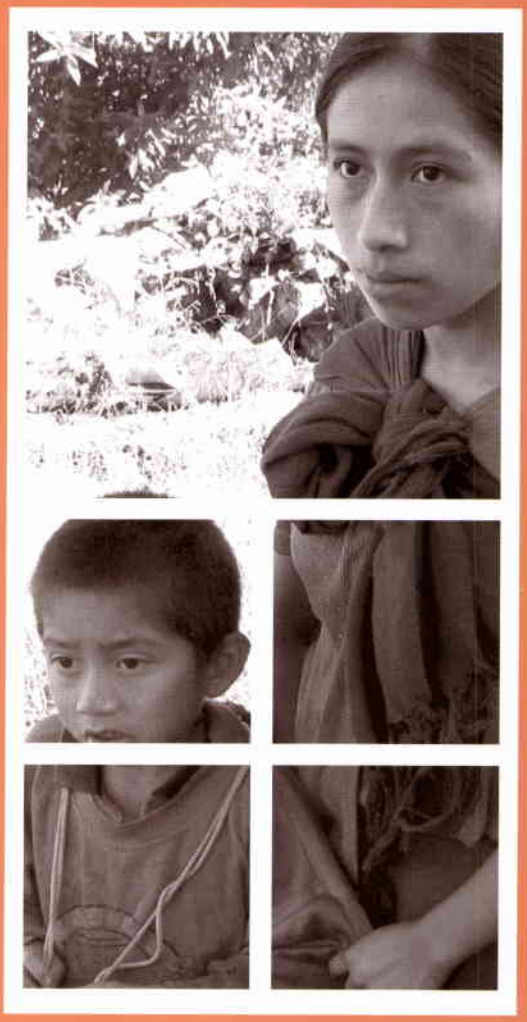
Considerando la importancia de contar con herramientas metodológicas con enfoque de género para la ejecución del programa, hemos retomado algunas y adaptado otras para ser aplicadas en el proyecto y garantizar la transversalización del enfoque de género. Las herramientas incluyen cuatro grandes conjuntos:

1. Herramientas para analizar las capacidades y comportamientos de riesgo por sexo y edad y reducir la vulnerabilidad en el desarrollo: mapa de riesgos contemplando recursos, sectores y actores, tabla de amenazas y factores de vulnerabilidad por sexo, planeación del uso sostenible del suelo y los recursos hídricos, blindaje de inversiones.
2. Preparación y respuesta ante eventos climáticos: plan de emergencia, evaluación de daños y análisis de necesidades, planeación participativa de la rehabilitación y reconstrucción. Considerando en este conjunto de herramientas la participación de las mujeres en el diseño y ejecución del plan.
3. Construcción de conocimientos y aprendizajes: diseño curricular intercultural, técnicas didácticas y de comunicación popular, comunicación comunitaria.
4. Herramientas para el diseño de agendas políticas para la gestión e incidencia con tomadores de decisión involucrados en políticas públicas ambientales y de desarrollo.

Si bien la implementación del programa es un proceso en sí mismo, el monitoreo de indicadores y los simuladores de escritorio y simulacros son un insumo indispensable para la evaluación del programa y de la transversalización del mismo. Podemos decir que la experiencia es rica en todo su contexto y que hay avances en las UMAC y en los procesos locales implementados. Sin embargo, todavía es necesario profundizar más en la conexión entre el manejo de riesgos frente a contingencias y género de manera que se institucionalice.

CAPÍTULO 2

Políticas públicas de gestión del riesgo de desastres y de igualdad de género



CAPÍTULO 2 *Políticas públicas de gestión del riesgo de desastres y de igualdad de género*

En este capítulo se analiza la evolución de las políticas internacionales y nacionales relacionadas con la gestión del riesgo y la igualdad de género. Se abordan tipos, actores, procesos de formulación, entre otros aspectos, para sugerir posibilidades de planificación que integren la gestión del riesgo con equidad de género en el nivel de las políticas públicas.

1. Evolución de las políticas públicas : el desafío de la integración

El establecimiento de políticas públicas para la gestión del riesgo de desastres se ha intensificado con el paso de los años y, sobre todo, con el impacto creciente y dramático de las catástrofes.

En este ámbito las tendencias internacionales en el establecimiento de políticas públicas han pasado por las siguientes etapas y prioridades:

- **Manejo rápido y eficiente de la crisis.** Conduce a los gobiernos a establecer esquemas autoritarios, generalmente bajo el control de las fuerzas armadas, orientados a poner bajo control situaciones de desastre con gran potencial de trascender hacia crisis políticas más agudas. Las leyes creadoras de las instituciones de defensa civil son la principal característica de esta modalidad de política pública, sobre todo en los años cincuenta y sesenta.

¿Qué son las políticas públicas?

Son instrumentos de intervención y planificación , a través de los cuales se distribuyen y redistribuyen oportunidades de integración en todos los ámbitos de la sociedad, y se institucionalizan, de acuerdo a valores sociales previamente consensuados, en procedimientos operativos y modalidades de atención en la acción regular del Estado (Escalante y otras, 2002).

- **Prevención y atención de desastres en el ámbito de responsabilidades compartidas.** La búsqueda de autonomía en los territorios –por el elevado costo de la respuesta centralizada– y la consideración de la prevención como una tarea complementaria caracterizó el desarrollo de la política pública a fines de los años ochenta y principios de los noventa. De este periodo son las leyes creadoras de las instituciones de protección civil o responsables de prevención y respuesta, con menor control de las fuerzas armadas. Algunos países como Colombia y Costa Rica incorporaron el enfoque de responsabilidad multi-institucional.

- **Reducción del riesgo en los procesos de desarrollo y los arreglos multi-institucionales para su manejo.** La constatación de que el manejo adecuado de la crisis no basta y la necesidad de reducir los impactos en los procesos de inversión pública y privada, llevó a la búsqueda de políticas que procuraran la integración de la gestión del riesgo en todos los ámbitos y escalas de la planificación nacional, con la definición de responsabilidades para todos los actores institucionales y de la sociedad civil. La creación de sistemas con participación de múltiples instituciones es la tendencia principal, desde fines de la década de los noventa. México, Nicaragua y Bolivia son probablemente los ejemplos característicos de esta etapa.

- **Reducción del riesgo en los ámbitos sectoriales y privados.** El impacto recurrente de los desastres en las actividades sectoriales (agricultura, salud, transportes) y privadas, ha generado corrientes particulares de adopción de políticas públicas. En el sector salud de América Latina se desarrolla desde los años sesenta. El sector ambiental incorpora paulatinamente los criterios de prevención, y los sectores productivos, principalmente el agrícola, han adoptado políticas sobre reducción del riesgo de manera creciente.

- **Gestión del riesgo de desastres, como política pública común de los Estados.** Con la Conferencia Mundial de Hyogo[10] los países participantes adoptaron una posición común que implica la adopción transversal de políticas en todos los procesos de planificación y gestión del desarrollo.

En los últimos diez años, un importante movimiento social a nivel mundial y latinoamericano ha promovido la incorporación de la equidad de género como una preocupación central de las políticas públicas, con la intención de que los Estados asuman la responsabilidad, en forma transversal[11], de promover la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres.

La constatación de que las políticas públicas no son neutrales, es decir, que no distribuyen automáticamente los recursos de forma equitativa, condujo a los Estados a desarrollar políticas orientadas a las mujeres. Sin embargo, pronto fue evidente que estas políticas para las mujeres no corregían las relaciones de desigualdad. En su mayoría, se trataba nuevamente de acciones aisladas, desarticuladas de la corriente central de política, cuya máxima pretensión era incorporar a las mujeres a los espacios generados por el modelo de desarrollo vigente.

10 Véase Conferencia Mundial de Hyogo, 2005
11 Gender mainstreaming en inglés.

A partir de la IV Conferencia Internacional de la Mujer (Beijing, 1995), se declaró como objetivo estratégico la realización de políticas de Estado a favor de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Escalante y otras, 2002). Desde entonces los esfuerzos se han orientado a transversalizar la equidad de género en todos los ámbitos de las políticas públicas. Esto supone, o debería suponer, el replanteamiento de estas políticas, y, cada vez más, la revisión del modelo de desarrollo que se implementa actualmente.

El desarrollo de procesos de intervención en el nivel de las políticas públicas se plantea como una importante alternativa para superar las acciones focalizadas, de corto plazo y poco sostenibles en materia de equidad de género. Sin embargo, estas estrategias siguen encontrando obstáculos para lograr la equidad en la participación en los espacios de toma de decisiones, la concreción de las transformaciones en la calidad de vida y la articulación de una propuesta de desarrollo.

Para Marta Lamas, "En México, tanto el gobierno federal como sus contrapartes en las instancias internacionales y las agencias multilaterales, insisten en la dichosa transversalización de la perspectiva de género. Sin embargo, esta aceptación discursiva no ha logrado que el gobierno, hablo del mío, pero creo que mi apreciación es generalizable a los de nuestra región, incorpore verdaderamente una perspectiva de género ni a la política macroeconómica ni a los aspectos más sencillos de la política pública social. Hablar de género se ha vuelto una retórica políticamente correcta, pero sin saber muy bien qué hay que hacer, o por dónde hay que empezar" (Lamas, 2003).

Por el carácter complejo del riesgo, determinado por la interrelación de factores sociales, económicos y ambientales, estos deberán ser considerados de manera comprensiva en la adopción y puesta en marcha de políticas públicas para su reducción y control. Como la desigualdad es un factor social fundamental en la creación de las vulnerabilidades y el riesgo, toda política de gestión del riesgo deberá integrar estos criterios en su concepción, análisis y propuesta.

La integración del enfoque de equidad de género en la gestión del riesgo de desastres que se intenta en este documento busca contribuir a la construcción de una propuesta de desarrollo cada vez más integral que suponga el diseño de un conjunto de políticas públicas cuyo objetivo sea garantizar la equidad social y de género en todos los contextos de la vida social.

Los compromisos asumidos por el Gobierno de México, en el ámbito internacional y nacional (Hyogo, Beijing, el Programa Nacional de Protección Civil y Proequidad), requieren del desarrollo de criterios que atraviesen el tejido de las políticas públicas para que los procesos nacionales, federales, estatales, municipales, sectoriales y locales, integren la gestión del riesgo de desastres con el enfoque de equidad de género.

Esa integración transversal implica superar una serie de dificultades. En la actualidad, ambos conceptos aparecen separados. Con la tarea de ser fusionados e incorporados de manera transversal en las propuestas de desarrollo, debe aceptarse además, que no existen experiencias sólidas y sistemáticas en esta materia, ni en el ámbito de la gestión del riesgo ni en el enfoque de equidad de género. La mayoría de los casos considerados exitosos se encuentran en estrategias ad-hoc, proyectos de corto y mediano plazo, o estrategias sectoriales puntuales. Por tanto, la integración de dos dimensiones de la política pública que aspiran a ser considerados criterios transversales por sí mismos, implica un importante grado de dificultad.

En México, estos desafíos aún aparecen como preocupaciones separadas y aisladas del resto de la agenda de las políticas públicas, casi siempre abordadas por instrumentos específicos de política como el Programa Nacional de Protección Civil y el Proequidad.

Sin embargo, la gestión del riesgo de desastres y el enfoque de equidad de género tienen muchos factores en común, tanto a nivel de causalidad como de opciones de gestión. Esto pareciera señalar que el camino más acertado para ambos es la integración de sus enfoques e instrumentos.

Un concepto clave que aparece en declaraciones y compromisos en los ámbitos relacionados con el riesgo y la equidad de género es el de transversalización. Esta opción aparece como la más acertada para alcanzar impactos sustentables y verdaderamente integrales. Sin embargo, mientras se desarrollan los procesos que permitan lograr estos objetivos, el problema de la distribución desigual del riesgo está tan fuertemente arraigado y consolidado, que requiere también de acciones inmediatas de corto plazo para controlarlo, contenerlo y para generar condiciones que permitan las soluciones de largo plazo. En este sentido, un instrumento fundamental de política pública son las acciones afirmativas.

TRANSVERSALIDAD

La estrategia de transversalidad del enfoque de equidad de género es el proceso de valoración de las implicaciones para hombres y mujeres de cualquier acción planeada, incluyendo la legislación, políticas y programas, en todas las áreas y niveles.

Es una estrategia para que las necesidades e intereses de mujeres y hombres sean considerados de manera integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos, en todas las esferas -política, económica y social-, del desarrollo, de manera que ambos se beneficien equitativamente (ECOSOC citado por PNUD, 2004). La transversalidad es una estrategia que pretende involucrar a todos los actores, en todas las acciones, para acelerar cambios estructurales y con un alcance global, con el objetivo de alcanzar la equidad de género (PNUD, 2004).

"Transversalizar es un cómo, no un qué"

Los procesos institucionales de transversalización son un medio para alcanzar la equidad de género.

El objetivo es la equidad. Una estrategia es la transversalidad.

Alcanzar la transversalidad de género no significa nada si no permite avanzar en relaciones más equitativas entre mujeres y hombres.

(Lamas, 2003)

Marta Lamas (Lamas, 2003) señala que para agencias internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, la preocupación por el impacto de las relaciones de género en el orden social y, en concreto, el interés por impulsar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), vuelve al gender mainstreaming una palanca para abordar la transformación social.

Lograr un abordaje integral de la gestión del riesgo con enfoque de género supone entonces considerarlo como requisito fundamental en todas las esferas del desarrollo: políticas, estrategias, programas, actividades administrativas y económicas, y en la cultura institucional de las organizaciones.

Existen mandatos, acuerdos y compromisos para lograr la transversalización en la gestión del riesgo de desastres. Sin embargo, difícilmente estos enunciados se concretan. En la mayoría de los casos género aparece como una condición, una fórmula a rellenar o un capítulo adicional en los proyectos, y no como un elemento transversal en la concepción de estas iniciativas, ni en las estrategias que implementan.

ACCIONES AFIRMATIVAS

Las acciones afirmativas constituyen una estrategia destinada a corregir las desigualdades que son el resultado de prácticas sociales. Su objetivo es la igualdad de oportunidades.

La acción afirmativa es un instrumento válido y aceptado a nivel internacional para superar los obstáculos que se interponen en el logro de la equidad entre hombres y mujeres.

Si bien las acciones afirmativas suelen identificarse con medidas enfocadas a aumentar la participación política de las mujeres, éstas pueden diseñarse para eliminar o disminuir situaciones de discriminación allí donde existan y pueden ajustarse a la realidad de las instituciones, organizaciones y proyectos de gestión del riesgo (Blanco, L y Rodríguez, G. 1999).

Sistemas de financiamiento

Una acción afirmativa concreta para disminuir la brecha en la distribución desigual del riesgo entre hombres y mujeres es crear mecanismos para que estas últimas accedan a sistemas de financiamiento que les permitan comprar recursos como vivienda, tierra, tecnología, etc.

Una iniciativa de desarrollo que integre la gestión del riesgo con enfoque de equidad de género deberá considerar acciones afirmativas cuya finalidad sea implementar medidas para proporcionar a las mujeres ventajas concretas en la reducción de las vulnerabilidades y la potenciación de sus capacidades, que les permitan superar las brechas de género. Las acciones afirmativas son medidas temporales que dejarán de ser necesarias una vez que se ha alcanzado la igualdad de oportunidades en el control y reducción del riesgo.

2. Actores de las políticas públicas

En la adopción y ejecución de políticas públicas de gestión del riesgo de desastres con equidad de género, los actores sociales juegan diferentes papeles, que deben ser claramente identificados.

- La promoción de la política pública (negociación, establecimiento de agendas, abogacía).
- La ejecución de las acciones de desarrollo e inversión que estas políticas establecen.
- El control de los procesos generadores de riesgo y las desigualdades, y del cumplimiento y ejecución de las políticas.

Estas funciones son desarrolladas por diferentes actores institucionales, gubernamentales y no gubernamentales, privados y de la sociedad civil, y en muchas ocasiones un mismo actor cumple diferentes funciones:

Promotores

- Instancias nacionales de protección civil, prevención o gestión del riesgo (SINAPROC en el caso mexicano), y las instituciones responsables de la transversalidad de género (INMUJERES)

- Grupos sectoriales o temáticos (construcción, salud, educación, infraestructura) que promueven políticas sectoriales o especializadas. Comités consultivos
- Organismos regionales o internacionales
- Comités territoriales de protección civil, prevención o gestión del riesgo
- Organizaciones no gubernamentales internacionales, nacionales y locales

Ejecutores

- Gobiernos nacionales, federales, estatales
- Gobiernos locales (descentralizados)
- Entidades sectoriales ejecutoras de inversión pública
- Empresa privada concesionaria
- Sector privado
- Grupos de base, organizaciones de mujeres, productores familiares e individuales

Controladores

- Contralorías y auditorias nacionales
- Congresos, parlamentos
- Ministerios o secretarías rectoras y controladoras
- Procuradurías, defensorías
- Sistema judicial
- Organizaciones no gubernamentales

Es importante diferenciar estos roles y funciones de los actores, puesto que las expectativas deben establecerse en función de las posibilidades reales de cada uno: una oficina de promoción (como la Coordinación General de Protección Civil o INMUJERES) puede abrir una agenda, impulsar una política, desarrollar instrumentos, pero casi nunca puede llevar a la práctica aquello que promueve. Las organizaciones sociales de base pueden desempeñar un papel central en el impulso de procesos de incidencia política para situar sus demandas con relación al riesgo con equidad de género en la agenda pública.

Las entidades ejecutoras, generalmente las que tienen control directo de los recursos presupuestarios, humanos y técnicos, son las que pueden y deben llevar a la práctica lo que se establece en las políticas públicas. Una política sobre normas de construcción, puede ser promovida y fundamentada por entidades científicas, pero la ejecución de la norma y la concreción de las inversiones corresponden a las instituciones sectoriales,

autónomas y empresas del Estado. A nivel privado, las empresas concesionarias de obras y servicios públicos, el sector empresarial en general, las personas físicas y jurídicas que realizan actividades comerciales, los grupos de base, las organizaciones de mujeres y las familias involucradas en actividades productivas, son actores principales en los procesos de desarrollo y de creación o reducción del riesgo (SINAPRED, 2000).

Finalmente, sobre los procesos anteriores (promoción y ejecución), existe un cuerpo jurídico y normativo sumamente amplio, que permite controlar los procesos generadores del riesgo y las desigualdades. En este ámbito, las entidades controladoras del Estado y la sociedad civil deben jugar un rol vital. Un ejemplo de esto es el control de calidad en la importación de materiales para la construcción de viviendas de interés social, cuyo estricto cumplimiento contribuye a generar mayor seguridad en el proceso constructivo. Otro caso es el papel fundamental que los organismos de base, organizaciones no gubernamentales y otros actores sociales, pueden jugar en procesos de auditoría ciudadana sobre el cumplimiento de las políticas públicas. Las organizaciones de mujeres pueden desempeñar una función clave en el control de los presupuestos asignados a la equidad de género.

3. Gestión de las políticas públicas [12]

La adopción y ejecución de políticas públicas recorre caminos generalmente diferenciados. En México, lo federal, estatal, municipal y sectorial pasa por procesos muy variados. Sin embargo, podemos distinguir al menos tres momentos centrales en el proceso de gestión de las políticas públicas: la formación de la agenda, la implementación, y la evaluación y seguimiento.

Durante la fase de formación de la agenda se pone en marcha el proceso de diseño de las políticas públicas. En esta etapa se definen cuáles son los problemas que serán tomados en consideración y los fines, metas y medios que se proponen para su solución. La incidencia política de todos los sectores sociales es clave para la definición de los problemas prioritarios en este momento[13]. Una vez que el problema ha sido colocado en la agenda del gobierno, las instituciones involucradas inician un proceso de planificación de programas y proyectos para afrontar su solución.

12 Este apartado constituye una adaptación de las propuestas contenidas en: Escalante y otras, 2002.
13 Una propuesta metodológica para desarrollar procesos de incidencia se aborda en el Capítulo 4, apartado 2, sección 2.2.

El terremoto que afectó a la Ciudad de México en 1985 puso de relieve la necesidad urgente de establecer un conjunto de políticas para la reducción del riesgo y el manejo de los desastres. La incidencia política de sectores sociales, de la comunidad científica nacional y de múltiples actores lleva a la adopción de la Ley General de Protección Civil.

Una vez que el tema fue puesto en la agenda política, se implementó el Programa Nacional de Protección Civil, el cual establece la orientación general de política pública (federal) bajo la cual se desarrolla el proceso de gestión del riesgo de desastres en el país.

Otros procesos nacionales e internacionales han colocado el riesgo en la agenda política mexicana, tales como:

- Los acuerdos México-Japón que conducen a la creación del Cenapred en septiembre de 1987
- El marco de cooperación México–Centroamérica (Tuxla-Gutiérrez)
- El Plan Puebla Panamá

(Adaptado de Patterson & Ripley citados por Escalante y otras, 2002).

La puesta en marcha de la política ocurre durante la fase de implementación. En este momento se organizan y distribuyen los recursos en el tiempo y el espacio, se definen el ritmo, las potencialidades y las limitaciones de la ejecución de la política. La incidencia es clave para impactar las rutinas administrativas y operativas que desarrollan las acciones de política.

En el área de control de riesgo, la incidencia del CENAPRED en los procesos constructivos y de urbanización ha permitido llevar a la práctica los compromisos asumidos en la política adoptada: se reducen las vulnerabilidades físicas, a partir del mejoramiento de procesos constructivos y de su control.

La evaluación y el seguimiento de la política pública pretenden comparar los resultados de la política con los objetivos que se plantearon inicialmente en su diseño. Los procesos de evaluación y seguimiento deben acompañar todo el proceso de ejecución de la política

(formación de agenda e implementación) y representan una oportunidad de incidencia en términos de monitoreo del impacto de la política y la efectividad de las estrategias definidas.

Las fases descritas revelan aspectos esenciales en la gestión de las políticas públicas, sin embargo no deben interpretarse como una serie de acciones que se ejecutan secuencialmente en el tiempo, sino como procesos analíticos. En la práctica estas fases pueden sobreponerse unas a otras.

La gestión del riesgo, como proceso de planificación, ejecución y control en el marco del desarrollo, se realiza en diferentes escalas y ámbitos de la gestión pública. Además, su carácter transversal implica que en muchas ocasiones las acciones de reducción del riesgo no aparecen etiquetadas como tal, sino que están integradas en acciones más generales de los procesos de gestión en inversión pública: la planificación sectorial, las macro-políticas de desarrollo (reducción a la pobreza, gobernabilidad, contención social), etc.

Para efectos metodológicos, los procesos de planificación que se realizan, incluyendo la gestión de riesgo con enfoque de género, se pueden analizar utilizando tres criterios: integración, escala y ámbito de competencia.

INTEGRACIÓN

- **Explícita:** se refiere a aquellos procesos de planificación expresamente de gestión del riesgo, prevención, o administración de desastres. Las actividades que se desarrollan están bajo categorías concretas de la gestión del riesgo, el ciclo de los desastres o la administración de desastres.
- **Implícita:** son aquellos procesos de gestión del desarrollo y de inversión pública, cuyos ejes de acción, orientaciones o impactos implícitamente son de reducción del riesgo. Por ejemplo, proyectos de mejoramiento de suelo, la inversión pública en reducción de la pobreza, y el manejo y conservación de recursos naturales, los cuales reducen las vulnerabilidades económicas y sociales, etc.

ESCALA

- **Nacional (federal):** generalmente ocurre a nivel de macro-políticas subordinadas a los Planes Nacionales de Desarrollo. Algunos procesos característicos son los planes de reducción de la pobreza, desarrollo o compensación social; programas de fortalecimiento de la gobernabilidad, la política económica y de inversión pública, entre otros

- **Estatal:** similar al nivel nacional, se reproduce en la escala estatal de decisiones.
- **Local:** se caracteriza por dos tipos de acción, las acciones desconcentradas que son planificadas por las instituciones sectoriales y que se desarrollan en territorios y comunidades concretas, y las acciones descentralizadas, generadas desde la autonomía municipal y generalmente integradas en planes de ordenamiento territorial.

ÁMBITO DE COMPETENCIA

- *Sistémica o integral:* se refiere a instrumentos de planificación que integran la participación de diferentes actores institucionales. La gestión integrada del agua, la gestión ambiental, los planes nacionales y regionales de desarrollo, son ejemplos de este tipo de planificación.
- *Sectorial:* se desarrolla en el ámbito de responsabilidades de cada institución o sector (salud, vivienda, finanzas, etc.), en el marco del cual se establecen planes y acciones concretas. Estos planes sectoriales integran, o deberían hacerlo, acciones para reducir el riesgo.
- *Especializada:* en ella las entidades no sectoriales que cubren temas especializados, como la Cruz Roja, bomberos, grupos voluntarios y ONG, realizan ejercicios de planificación, algunos de ellos directamente relacionados con la gestión de riesgo o administración de desastres, o bien realizan actividades vinculadas.

El análisis de estos criterios es fundamental, puesto que la estrategia es transversalizar la gestión del riesgo con enfoque de equidad de género en los procesos de planificación en curso. Cada uno de ellos ofrece oportunidades concretas y diferenciadas. En los apartados siguientes se proponen algunas opciones en el marco de las modalidades más comunes.

4. Modalidades de planificación para la gestión del riesgo de desastres

Planificación nacional explícita: planes nacionales de gestión del riesgo de desastres

Esta modalidad integra los planes de escala nacional o estatal con un abordaje explícito de la gestión del riesgo. En el caso de México, existe el Programa Nacional de Protección Civil que es precisamente el instrumento de planificación explícita del Sistema Nacional.

Los planes o programas que se establecen para abordar directamente la gestión del riesgo y la administración de desastres, implican un abordaje teórico-conceptual, y será necesario establecer los mecanismos necesarios para incluir el enfoque de equidad de género como principio, en la definición de objetivos y estrategias, y en el desarrollo concreto de las actividades. Algunas acciones que podrían orientarse en esta dirección se describen a continuación.

ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO

· Incidir en los procesos de generación de conocimientos, análisis científico de factores específicos de riesgo y asesoría técnica a los sistemas. Se sugiere aportar criterios de análisis y contenidos para que el enfoque de equidad de género sea incluido en las etapas preliminares de la planificación. Como se expuso en el capítulo 1, algunos de los aspectos principales en esta etapa son:

- La identificación de las desigualdades de género y sus consecuencias en la construcción de vulnerabilidades y capacidades
- La sensibilización y creación de capacidades técnicas para implementar la gestión del riesgo con enfoque de equidad de género

En el caso de México, es fundamental que los análisis de vulnerabilidades, los diagnósticos y estudios de base que realicen el CENAPRED, la Coordinación General de Protección Civil y el Comité Científico Asesor de Fenómenos Socio-organizativos, introduzcan criterios básicos tales como la desagregación de la información estadística por sexo, y el análisis de capacidades organizativas y de impactos también diferenciados.

· Asegurar la inclusión de instituciones relacionadas directamente con la equidad de género. Instituciones como, por ejemplo, INMUJERES, deben participar en el Comité Científico Asesor de Fenómenos Socio-organizativos, y en los procesos multiinstitucionales coordinados por el CENAPRED que se orientan a analizar el riesgo, las vulnerabilidades y las capacidades. La promoción de una participación más amplia en estos procesos previos a la planificación garantizará una mayor efectividad de los procesos diseñados, favorecerá su comprensión, además de una participación efectiva que supere el concepto de consulta y permita una incidencia real en los procesos de toma de decisiones.

· Es necesario asegurar que criterios de promoción de la equidad de género sean considerados en los procesos de formación y planificación que conduce la Coordinación General de Protección Civil (DGPC).

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

- Promover la participación efectiva. Incentivar nuevas formas de participación de todos los sectores con equidad social y de género en los procesos de planificación, es un requisito necesario para garantizar procesos de planificación y elaboración de presupuestos que consideren efectivamente la reducción de desigualdades.
- Tomar medidas concretas. La planificación debe incluir criterios concretos para la reducción de desigualdades en su estrategia, abordaje metodológico y en los procesos de gestión propuestos. Para ello, es necesario desarrollar mecanismos en la selección de instituciones, organismos de sociedad civil y personas que garanticen la equidad en los procesos de planificación participativa.

MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Monitorear y evaluar los impactos en las relaciones de género en el contexto del riesgo. Siguiendo el esquema establecido en el Programa Nacional de Protección Civil de México, los mecanismos de evaluación y seguimiento pueden incluir instrumentos específicos para monitorear la introducción de la equidad de género, por ejemplo:

- Establecer normas y mecanismos tanto de medida como de carácter correctivo. En relación con la equidad de género, es necesario garantizar la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres, pero también diseñar acciones afirmativas que permitan la superación de las brechas de equidad de género.
- Desarrollar un sistema de evaluación del logro de los objetivos
- Definir un conjunto de indicadores de género para medir el alcance y avance en el desarrollo de los programas.
- Aplicar esquemas para su mejora continua.
- Fortalecer los mecanismos de participación social y rendición de cuentas con equidad de género.

Planificación nacional y sectorial implícita: transversalidad en la política y la inversión pública

Esta modalidad de planificación es la que – potencialmente – podría tener una incidencia mayor en la reducción y control del riesgo al favorecer relaciones más equitativas. En este caso, los procesos de planificación e inversión pública que intervienen directamente en las vulnerabilidades (económicas, físicas, sociales, ambientales), son desarrollados por sectores o a partir de instancias

multisectoriales. En ellos, la reducción del riesgo se da implícitamente al modificarse las condiciones que generan las vulnerabilidades (por ejemplo, las desigualdades de género, las condiciones de pobreza, el desempleo, vivienda, inaccesibilidad, entre otras), y al promoverse el acceso y control equitativo a los recursos y presupuestos, y la distribución de sus beneficios.

Sin embargo, el impacto de estas actividades, las posibles relaciones entre ellas y su vínculo con las políticas explícitas de gestión del riesgo, generalmente no son posibles, por estar aisladas o no ser evidentes para las instituciones responsables de la gestión del riesgo. Las sinergias se desaprovechan y, en muchos casos, se incide negativamente sobre el riesgo, aumentándolo. Por ejemplo, las inversiones en infraestructura teóricamente favorecen el desarrollo, pero cuando son diseñadas sin considerar las vulnerabilidades, terminan aumentando la exposición al riesgo de los grupos sociales a quienes debían beneficiar.

Otro ejemplo claro es la falta de vinculación con las políticas que se refieren directamente a la equidad de género. Aunque los instrumentos nacionales e internacionales en la materia proponen la transversalidad de la equidad de género en todas las políticas públicas, todavía queda mucho camino por recorrer.

Desde la perspectiva de la equidad de género, es fundamental que se incida sobre las concepciones, abordajes metodológicos e instrumentos sectoriales que incluyen, o deben incluir, la reducción del riesgo. Las entidades promotoras de la gestión del riesgo, como el SINAPROC y sus comités científicos, podrán desarrollar criterios específicos sobre la reducción del riesgo con enfoque de equidad de género desde el comienzo de la planificación sectorial.

Uno de los aspectos que limita las posibilidades de incidencia en la planificación nacional y sectorial, es la sucesión de discursos transversales. Si se motiva a un sector sobre la necesidad de reducir el riesgo de sus actividades, estos esfuerzos deberían incluir los criterios de equidad entre mujeres y hombres. Aparecer después en la mesa de quienes planifican con criterios adicionales, generalmente lleva a aceptaciones simbólicas y a la identificación de acciones explícitas sin contenido presupuestario.

5. Desarrollo de criterios transversales integrados

Como se reflexionó anteriormente, el diseño de procesos, criterios y contenidos, para hacer gestión del riesgo de manera transversal en las políticas de desarrollo, deberá realizarse considerando la equidad de género como una condición de esta gestión.

Conectividad: el caso del Programa Nacional de Protección Civil

El Programa Nacional de Protección Civil de México puede incluir estrategias concretas de incidencia para la gestión del riesgo con equidad en la planificación del desarrollo y en la toma de decisiones sobre inversión pública.

Principalmente, es fundamental identificar con claridad la conexión entre las políticas nacionales y sectoriales de desarrollo, e incluir las relativas a la equidad de género, y su impacto en los objetivos y metas de reducción del riesgo. El esquema de análisis de la conectividad deberá desarrollarse sobre la base de indicadores de gestión del riesgo con equidad de género.

Integralidad en la gestión local del riesgo

La escala local es la más concreta en términos de los impactos positivos o negativos en los niveles de riesgo y equidad de género de los procesos de desarrollo.

A esta escala se presentan además grandes oportunidades para desarrollar acciones de planificación que tengan resultados rápidos y concretos sobre los problemas que enfrentan las mujeres y los hombres de las comunidades. Por ello, se constituye en una de las herramientas privilegiadas para la gestión del riesgo. Si se parte de la necesidad de una integración de los principios transversales de riesgo y equidad de género, y no de la sucesión de requisitos, los procesos de planificación local constituyen una prioridad.

La gestión local es abordada en este documento desde dos perspectivas principales: la planificación y gestión del territorio; y la planificación explicita de la gestión del riesgo en el territorio.

Igual que en los casos de escala federal y estatal, la planificación y gestión del territorio implica las acciones normales que corresponden a los gobiernos locales y a las entidades desconcentradas que operan en él e inciden sobre el riesgo. La planificación explícita

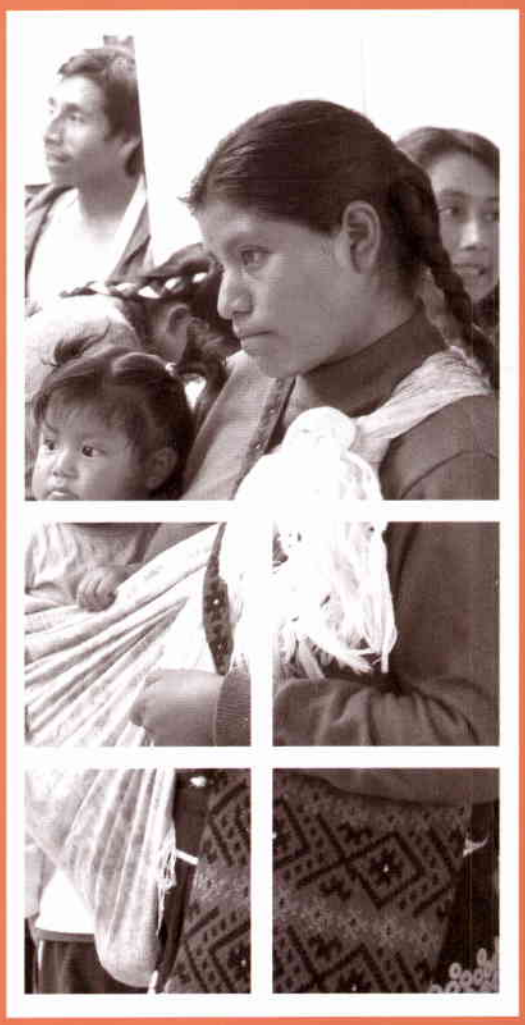
compete al desarrollo de planes de gestión del riesgo o administración de desastres, en circunscripciones territoriales determinadas, principalmente municipales, pero que suelen cambiar de escala, por ejemplo, de lo municipal a lo regional, de lo municipal a lo comunal/local, etc.

Por ejemplo, la cooperación alemana a través de la GTZ desarrolla instrumentos para el trabajo a escala local. Una tarea pendiente es integrar el enfoque de equidad de género en este tipo de propuestas. La propuesta de la GTZ incluye aspectos como los siguientes:

- El desarrollo de capacidades, como instrumento de base que busca garantizar la existencia de estructuras de comunicación y cooperación entre las personas y organizaciones implicadas.
- El desarrollo participativo del análisis de riesgo.
- La gestión de avenidas, considerando que este es uno de los fenómenos más frecuentes y – paradójicamente – más controlables desde lo local.
- Los planes de protección y alerta temprana, que han mostrado ser instrumentos muy flexibles y adaptables, y con rápidos impactos positivos para las comunidades.
- El pago por servicios ambientales, como mecanismo para motivar la participación de productores(as) locales.
- La planificación del uso de la tierra.
- Los programas de fomento de ingresos y empleo, como mecanismos de planificación implícita que inciden fuertemente sobre los factores socioeconómicos de las vulnerabilidades.
- Los análisis de impacto ambiental, como mecanismos de control para reducir la creación de riesgos a partir de la inversión.

CAPÍTULO 3

Pistas Metodológicas



CAPÍTULO 3 *Pistas Metodológicas*

Este capítulo sugiere algunas orientaciones metodológicas para cuatro dimensiones centrales de la gestión del riesgo con equidad de género: el ciclo de proyectos; el análisis local del riesgo -con algunas recomendaciones para realizar un proceso de análisis de las capacidades y vulnerabilidades de hombres y mujeres-, una propuesta para desarrollar procesos de incidencia política -como estrategia para lograr la consideración de la gestión del riesgo de desastres con equidad de género- y, finalmente, algunas pistas para integrar la equidad de género en los procesos internos de las instituciones involucradas.

1. Manejo del ciclo de proyectos de gestión del riesgo de desastres con equidad de género

La mayoría de las iniciativas relacionadas con la reducción y el control del riesgo y la equidad de género, se concretan en la implementación de proyectos. A continuación, se ofrecen una serie de recomendaciones para la identificación, diseño, evaluación y seguimiento de propuestas de gestión del riesgo con equidad de género.

Identificación

Esta etapa de la gestión de proyectos supone la identificación y priorización de un problema de riesgo mediante la realización de un diagnóstico.

Desarrollar un diagnóstico con enfoque de equidad de género implica realizar un proceso de análisis que permita reconocer las relaciones de género en torno a un problema específico relacionado con el control y la reducción del riesgo. En otras palabras, implica reconocer las diferentes vulnerabilidades y capacidades, necesidades, intereses y prioridades, de mujeres y hombres, en la definición misma de lo que es un problema y lo que no lo es, el análisis de sus causas y su impacto. Algunas sugerencias son:

- El análisis del contexto debe considerar las estructuras formales e informales de poder en las comunidades.
- La recolección de información secundaria debe ofrecer datos desagregados por sexo.
- En la definición de la situación a diagnosticar y en la selección de técnicas e instrumentos debe estar explícita la integración del enfoque de género.

- La identificación de participantes considerará estrategias diferenciadas que garanticen la participación equitativa de hombres y mujeres en la recolección de la información, y en su análisis y procesamiento.
- En las conclusiones y estrategias por seguir se garantizarán mecanismos para que los resultados del diagnóstico en términos de relaciones de género se vean reflejados en la lógica de intervención (planificación) del proyecto.

La identificación de un proyecto para reducir y controlar este riesgo, incluirá un diagnóstico preliminar de las condiciones sociales y económicas que han llevado hasta ese estado de riesgo, las cuales serán identificadas y analizadas considerando las desigualdades entre los sectores de población afectados, particularmente las de género.

El proceso de identificación incluirá una consulta cuidadosa, en la cual se garantice una participación equitativa y efectiva de hombres y mujeres, que permita reconocer sus intereses y necesidades particulares.

Por ejemplo, los impactos en la producción y sus consecuencias se analizarán sobre toda la dinámica económica de las localidades, y no sólo sobre aquellas actividades desarrolladas generalmente por los hombres. Las decisiones de localización de viviendas en zonas de alta amenaza deberán ser analizadas con atención a las presiones desiguales que sufren las mujeres jefas de hogar. En términos generales, se trata de visibilizar las condiciones desiguales que configuran las vulnerabilidades sociales y económicas, lo cual permitirá un diagnóstico más certero que orientará adecuadamente el proceso posterior de formulación del proyecto.

Diseño

El análisis de la distribución desigual del riesgo entre hombres y mujeres realizado en el diagnóstico debe concretarse en el diseño del proyecto. El análisis de objetivos y las decisiones estratégicas, de ejecución y medición, deberán incluir el enfoque de equidad de género de forma coherente, integral y transversal.

La solución de agregar un componente o actividad específica sobre género, generalmente implica un abordaje no transversal y, por tanto, una atención parcializada y poco efectiva de los problemas de desigualdad, y un impacto reducido en la potencial participación diferenciada. Sin embargo, cuando las propuestas ya han sido formuladas, esta puede ser la única posibilidad de lograr que la iniciativa alcance con sus beneficios a mujeres y hombres de manera más equitativa.

Los antecedentes deberán considerar el sistema de interrelaciones sociales, económicas, demográficas, históricas, ambientales, políticas, legales y culturales, y cómo afectan en forma diferenciada la vida de las mujeres y los hombres, particularmente en su relación con el riesgo. Además se deben contemplar las relaciones de poder entre mujeres y hombres en términos de la participación en la toma de decisiones.

La integración de información desagregada por sexo, en el análisis histórico de los desastres y sus consecuencias, es un paso fundamental en el planteamiento de los antecedentes del proyecto.

Algunos efectos de las relaciones de poder en la situación de riesgo se observan en el mayor acceso a la información que tienen los hombres y que reduce las capacidades de autonomía y resiliencia de las mujeres (caso de la información meteorológica, sólo accesible para los productores); o en decisiones que representan necesidades, o intereses de los hombres y que redundan en un aumento de las vulnerabilidades de las familias (localización de las viviendas, reacciones temerarias ante el riesgo inminente, entre otras).

La justificación deberá definir y analizar el problema de distribución desigual del riesgo entre mujeres y hombres, expresar la voluntad de realizar acciones afirmativas y expresar los principios, compromisos o políticas de gestión del riesgo de equidad de género de la organización.

La definición de grupos participantes deberá tomar en cuenta la situación socioeconómica, de etnia, edad y sexo, entre otros, así como consignar el número y la proporción de mujeres y hombres que participarán en el proyecto.

La estructura de objetivos/productos/resultados deberá expresar claramente los impactos en términos de equidad de género en el control y reducción de los desastres que se van a obtener: los cambios en la situación actual. El análisis contenido en los objetivos identificará claramente las modificaciones en las vulnerabilidades sociales y económicas de hombres y mujeres, con una diferenciación que refleje la manera desigual en que son afectados. Igualmente, los objetivos integrarán expresamente mecanismos de acción afirmativa para disminuir las desigualdades de género.

Por ejemplo, objetivos orientados a la creación de mecanismos de alerta temprana o al fortalecimiento de capacidades de gestión, establecerán explícitamente cómo orientarán las acciones a hombres y mujeres, y cómo potenciarán sus capacidades diferenciadas.

En la estrategia de ejecución será fundamental la asignación concreta de responsabilidades y recursos que garanticen la realización de las acciones de equidad de género previstas en los objetivos. El diseño de la estrategia de un proyecto de reducción del riesgo podría incluir líneas de acción como, por ejemplo:

- la promoción transversal del enfoque integrado en las políticas de desarrollo económico, social y ambiental;
- la incidencia en estrategias para la reducción de la pobreza, los planes de compensación social y las estrategias de protección financiera, que son metas comunes en los proyectos de gestión del riesgo de desastres. El diseño estratégico de la incidencia tendrá criterios de equidad de género en su exposición de motivos, en la proposición de mecanismos concretos de reducción y control del riesgo, y en el seguimiento de los indicadores;
- la adopción de acciones afirmativas en aspectos de formación, dirección, coordinación y recepción de recursos del proyecto: la identificación de grupos de mujeres con posibilidades de asumir responsabilidades concretas en el monitoreo, aviso y evacuación; y, el desarrollo de los escenarios de riesgo e identificación de soluciones locales, son algunos ejemplos.

El diseño de indicadores y medios de verificación es una herramienta muy poderosa para garantizar alcances reales en la gestión de riesgo con equidad de género. Será fundamental un ejercicio adecuado de establecimiento de indicadores cuantitativos y cualitativos, claramente verificables, en donde los compromisos de cambio establecidos en los objetivos puedan ser medidos.

Uno de los puntos débiles en los procesos de gestión del riesgo de desastres es la ausencia de indicadores claros para su medición. Los procesos participativos para la formulación de proyecto pondrán especial atención en el diseño de indicadores que permitan controlar y constatar los cambios concretos en las condiciones de desigualdad que caracterizan a las vulnerabilidades y que serán abordadas en los objetivos.

Las actividades necesarias para alcanzar los objetivos deberán asegurar un acceso equitativo de mujeres y hombres durante la ejecución a los beneficios generados por el proyecto. Deberán utilizarse metodologías participativas que promuevan la construcción colectiva de los conocimientos y una forma democrática de toma de decisiones.

El diseño de presupuesto deberá identificar claramente cómo la asignación de recursos permite la realización de actividades con enfoque de género y su impacto en la escala de objetivos/resultados.

Ejecución y seguimiento

En la etapa de planificación operativa del proyecto se deberán establecer las decisiones, actividades y metodologías que permitirán concretar los postulados del proyecto en términos de desarrollo, reducción y control del riesgo y equidad de género.

Por otra parte, los sistemas de seguimiento, sobre la base de una adecuada identificación de indicadores, deben considerar no sólo la ejecución satisfactoria de algunas acciones aisladas, sino el cumplimiento de sus objetivos en términos de la transformación de las relaciones de género.

Diseñar un sistema de seguimiento con enfoque de equidad de género, supone que éste sea constante, permanente y sistemático, en todas las etapas de la iniciativa. El diagnóstico previo a la ejecución del proyecto es fundamental, en la medida en que ofrece un análisis de la situación inicial que permite la comparación durante las etapas sucesivas de intervención. Esto es particularmente importante para identificar los cambios en las relaciones de género que procura el proyecto.

El control y seguimiento de la ejecución de los proyectos deberá establecer mecanismos concretos para la participación ciudadana, que permitan identificar grupos mixtos o de mujeres preocupados por la equidad de género, con el fin de garantizar un seguimiento adecuado de los procesos.

Será fundamental el desarrollo de instrumentos de seguimiento y evaluación que sean accesibles. La mayoría de los proyectos de gestión del riesgo de desastres incluye el desarrollo de sistemas o instrumentos de información sobre amenazas y riesgo. Deberán desarrollarse módulos de acceso público, que permitan monitorear los impactos en la situación del riesgo, así como los avances en la ejecutoria.

Evaluación

Para la evaluación del impacto de una iniciativa en términos de la equidad de género es recomendable:

- Considerar la sostenibilidad social del proceso, es decir, la posibilidad de las trasformaciones en las relaciones de género, de permanecer en el tiempo con los recursos con que cuenta la comunidad, el estado, la región o el país (sociales, técnicos, políticos y económicos).

- Analizar información desagregada por sexo de la situación inicial y de las distintas etapas de intervención del proyecto.
- Integrar un equipo evaluador mixto e interdisciplinario, con sensibilidad y capacidad para realizar análisis de género.
- Requerir expresamente, en los términos de referencia, el análisis del impacto de la iniciativa en las relaciones de género y las capacidades del equipo evaluador para cumplir con este propósito.
- Elaborar un informe de evaluación que dé cuenta, mediante el análisis de género, de los avances y desafíos del proyecto, y que formule recomendaciones concretas.

2. Instrumentos para el análisis a nivel local

Como se analizó en los capítulos iniciales, la fórmula para entender el riesgo implica tres elementos fundamentales: amenazas, vulnerabilidades y capacidades.

La adecuada exploración de estos factores es una de las herramientas principales para comprender el riesgo. El análisis a escala local presenta grandes ventajas, sobre todo porque permite una aproximación detallada a las condiciones de los hombres y mujeres en las localidades. La incorporación del enfoque de equidad de género en el análisis de vulnerabilidades, amenazas y capacidades a esta escala, permite obtener información de mejor calidad que contribuye a identificar soluciones más efectivas.

Amenazas, vulnerabilidades y capacidades

Amenazas: factores externos a la organización social, generalmente de origen natural, que tienen potencial de causar daños. Pueden clasificarse genéricamente de acuerdo con su origen como: naturales, socio-naturales y antropogénicas.

Vulnerabilidades: factores intrínsecos a las características propias de los elementos expuestos al riesgo y que los hace susceptibles de ser afectados. Estos factores son de tipo socioeconómico, ambiental y físico, y son una expresión del modelo de desarrollo.

Capacidades: factores internos de las sociedades que le permiten reducir el daño como consecuencia de un desastre o que determinan sus posibilidades de recuperarse del impacto.

El impacto de las amenazas y los factores que definen vulnerabilidades y capacidades están fuertemente determinados por las condiciones de desigualdad que caracterizan a las sociedades y su modo de organización. En el capítulo 1 se examinó cómo las desigualdades de género profundizan las causas del riesgo, y agudizan sus consecuencias negativas. De tal manera, el análisis de los factores que determinan las vulnerabilidades y las capacidades, considerando las relaciones de género, permite poner en marcha soluciones más efectivas y con mayor impacto.

Existe una cantidad importante de propuestas e instrumentos técnicos para el desarrollo de análisis de riesgo y vulnerabilidades. A continuación se presentan tres experiencias, escogidas por hacer un esfuerzo por aplicar la propuesta conceptual de riesgo de desastres, estar sistematizadas, tener impacto a nivel local, y ofrecer claras posibilidades para integrar el enfoque de equidad de género. La tercera experiencia, conocida como el Análisis de Capacidades y Vulnerabilidades, es sugerida como la que ofrece mayores posibilidades para realizar un examen de la distribución desigual del riesgo en hombres y mujeres. Aunque en este documento no es posible profundizar lo suficiente para construir, una nueva propuesta o instrumento, se analizarán sus posibilidades en la identificación de las relaciones de género.

3. Análisis del riesgo en zonas rurales

Esta metodología, sistematizada por la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), supone la realización de un análisis de riesgos. Éste se inicia con la determinación del grado de amenaza para luego examinar las vulnerabilidades de la población frente a esta amenaza. El objetivo es identificar los posibles riesgos de desastre, para después ponerse de acuerdo en las medidas de preparación, mitigación y prevención que conviene tomar.

PRINCIPIOS Y CONDICIONES

- Una condición fundamental es la voluntad política para tener una buena gestión de riesgo de desastres y para efectuar un análisis de riesgos.
- Debe existir financiamiento para la implementación de medidas que surgen del análisis de riesgos.
- La compatibilidad cultural de las innovaciones (por ejemplo, métodos y técnicas como sistemas de información geográficos), es necesaria para la sostenibilidad de los proyectos.
- En la fase de transición de la ayuda de emergencia a la cooperación técnica normal, dos factores que cobran particular importancia son el fomento de las iniciativas locales y su apropiación del proceso.
- Es necesario analizar o aclarar, primero, si se pretende reducir el riesgo de desastres a nivel local, regional o nacional, o si el producto está destinado a una comunidad, autoridad técnica, institución financiera o a una compañía de seguros.

- Para un buen análisis de riesgo es necesario establecer y acordar primero los objetivos concretos y obtener los datos que se necesitan para ello.

APLICACIÓN PRÁCTICA

Una vez que se ha identificado una amenaza relevante para una región, se continúa y profundiza el proceso de análisis con ayuda de algunas preguntas guía. Por ejemplo, en el caso de las inundaciones, los pasos para determinar el riesgo correspondiente son los siguientes:

a. Identificar los lugares de riesgo y determinar la magnitud de las inundaciones pasadas.
b. Identificar a la población vulnerable y sus medios de vida.
c. Analizar la posible magnitud (m) de inundaciones futuras: análisis de los factores de riesgo (precipitaciones pluviales, forma y tamaño de la cuenca, tipo de suelo y cobertura vegetal).
d. Estimar la zona de ocurrencia probable de una inundación (P) y determinar los ciclos de repetición (frecuencia).
e. ¿Qué consecuencias tienen las inundaciones sobre los elementos vulnerables? ¿Por qué son vulnerables?

Esta herramienta ha sido desarrollada por la GTZ como producto de experiencias en proyectos de gestión local del riesgo y sistemas locales de alerta temprana. Es una primera aproximación metodológica que sistematiza opciones, buenas prácticas y lecciones aprendidas. Si se parte de que este tipo de instrumentos son resultado de procesos, y que como tales están en permanente revisión, es posible hacer algunas consideraciones. La propuesta se basa en experiencias locales de análisis de vulnerabilidades y amenazas, lo cual comparte con otras metodologías, y está pensada para su aplicación en estos niveles. El diseño no consideró el enfoque de equidad de género. De hecho, en su planteamiento se reproducen algunos abordajes tradicionales como los causados por el hombre o que impactan al hombre. La condición de género es un elemento central en la construcción de vulnerabilidades sociales, razón por la cual, mientras no se considere en la exploración del riesgo, éstas serán insuficientes. El análisis se basa en vulnerabilidades y amenazas, pero no integra el análisis de capacidades. Esto puede conducir a errores en la evaluación de las vulnerabilidades, o conducir a soluciones que no tomen en cuenta las capacidades de las comunidades, tanto de hombres como de mujeres.

Dentro de la búsqueda de opciones de análisis de riesgo que permitan identificar las relaciones de género, estas herramientas tienen como ventaja haber sido producidas a partir de experiencias locales validadas. Para el objetivo de desarrollar instrumentos que integren

el análisis de desigualdades y adopten el enfoque de equidad de género como criterio transversal, esta herramienta presenta algunas facilidades como el análisis diferenciado de las vulnerabilidades y la adopción participativa de soluciones. Requiere, sin embargo, del establecimiento concreto, explícito e integral de criterios transversales de equidad de género en la concepción misma de la propuesta.

Automapeo comunitario

El Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED) de Nicaragua desarrolló una propuesta metodológica de automapeo comunitario para la gestión local del riesgo. Ésta consiste en mapas, gráficos, croquis o maquetas, elaborados por los actores locales, donde se identifican y ubican las zonas que se han visto o podrían verse afectadas si ocurriera una inundación, un incendio, un terremoto o una erupción volcánica.

El automapeo se realiza en sesiones de trabajo participativas. En ellas intervienen el gobierno municipal, personas líderes de la comunidad, representantes de las instituciones del Estado, organismos no gubernamentales, entre otros. El automapeo brinda información que sirve de base para la elaboración de mapas indicativos de riesgos y de recursos locales. El automapeo se realiza en dos etapas que se describen a continuación:

Etapa 1: Reconocimiento e inventario de las amenazas y vulnerabilidades (riesgos)

Parte de una reconstrucción de la memoria histórica de las emergencias y los desastres, a través de actividades participativas como talleres, asambleas comunitarias y municipales, entrevistas a las personas adultas mayores y representantes de las instituciones, entre otros.

Enseguida, se identifica y recolecta toda la información posible sobre la comunidad, tal como diagnósticos hechos por otros organismos e instituciones, fotografías aéreas, hojas topográficas, planes municipales, entre otros.

Un análisis y reconocimiento de amenazas, vulnerabilidades y recursos existentes permite identificar, con ayuda de una matriz, las amenazas (inundaciones, zonas de sequías), vulnerabilidades (casas ubicadas en zonas de inundación, cultivos en zonas de deslaves, violencia intrafamiliar, pobreza, migración), y los recursos de los que dispone el municipio.

La elaboración del automapeo de riesgo implica:

- Organizar grupos según las comisiones de trabajo que existan en la comunidad.
- Entregar el material (pliegos de papel, marcadores, lápices de colores, etc).
- Conseguir un mapa base del municipio que sirva de guía.
- Identificar los límites de la comunidad.
- Dibujar la información básica en un mapa: ríos, puentes, quebradas, montañas, poblados, carreteras, etc.
- Ubicar en el mapa las amenazas identificadas.
- Ubicar en el mapa las vulnerabilidades identificadas.

Luego del análisis de riesgo y de la disponibilidad de recursos se procede a una búsqueda participativa de soluciones.

Etapa 2: Evaluación indicativa de riesgos y recursos locales

En esta segunda etapa, el equipo técnico en análisis y gestión de riesgos hace una evaluación detallada de las amenazas y vulnerabilidades que se han identificado en el proceso anterior. Con base en este análisis se elabora un documento técnico que incluye un mapa indicativo de riesgos y un mapa indicativo de recursos, los cuales servirán de base para diseñar acciones para la reducción de los riesgos registrados.

El automapeo es un instrumento que se fundamenta en la participación de todos los actores de la comunidad, en el aprovechamiento de su saber histórico y de sus capacidades autónomas, y en la aplicación de herramientas complementarias de análisis de acuerdo a la comunidad donde se aplique.

En este sentido, el automapeo tiene la potencialidad de integrar transversalmente el enfoque de equidad de género, tanto en el análisis que realiza de las vulnerabilidades, y de los recursos y capacidades disponibles, como en los procesos de participación y toma de decisiones. Contemplar los mecanismos que asegurarán una participación efectiva de las mujeres en el análisis y toma de decisiones, es fundamental en esta etapa; de lo contrario, se podrían reproducir patrones tradicionales de participación entre hombres y mujeres, donde estas últimas quedan subordinadas.

Organismos no gubernamentales y comunitarios que trabajan con poblaciones altamente vulnerables, tendrán en el automapeo una herramienta útil para identificar amenazas y

vulnerabilidades, así como opciones de gestión, en condiciones de escasa información y de poco o ningún apoyo de las instituciones del Estado.

Sin embargo, este instrumento tiene muchas limitaciones para la identificación de amenazas a mayor escala (sismicidad, inundaciones de larga recurrencia, etc.), que también impactan a las comunidades. El desarrollo de soluciones integradas podrá ser fácilmente complementado con instrumentos de análisis regional, sistemas de información, etc. El automapeo comunitario, si bien realiza un inventario de recursos, no hace un análisis de capacidades, lo cual representa una limitación en términos de identificar las relaciones de género en el contexto del riesgo.

Análisis de capacidades y vulnerabilidades (ACV)

En los años setenta y ochenta se inició un importante esfuerzo de las ciencias sociales para identificar y comprender el peso que los factores sociales y económicos tenían en la causalidad de los desastres. En 1989, Woodrow y Anderson realizaron una propuesta conceptual para comprender las vulnerabilidades de la población, al cual llamaron análisis de capacidades y vulnerabilidades (ACV). El marco conceptual del ACV estaba basado en una serie de observaciones que mostraban que los desastres se daban en un contexto particular de desarrollo, y que las acciones de respuesta y manejo podían tener efectos positivos y negativos a este contexto. En varios casos observados por Woodrow y Anderson la comprensión deficiente de las capacidades y vulnerabilidades locales tuvieron como resultado un aumento en el impacto de los desastres.

> Un proyecto de apoyo de OXFAM en las Filipinas llevó a cabo un ejercicio de ACV con los pobladores de varias comunidades. En varias ocasiones, las personas se refirieron a sus kalakasan (capacidades), poniendo el bayanihan (autoayuda y cooperación comunitaria) como una de ellas. Muchas agencias en las Filipinas se dieron cuenta que apoyarse sobre la bayanihan, en lugar de solamente distribuir materiales de socorro, aumentaba sensiblemente las posibilidades de una rápida recuperación.

El ACV fue diseñado con el fin de ayudar a las entidades de cooperación a entender las condiciones que generan las vulnerabilidades y las capacidades pre-existentes en las comunidades, antes de formular sus intervenciones de preparación, respuesta y recuperación de los desastres.

En el marco del ACV, las capacidades se pueden definir como: las características de las personas y las comunidades que pueden ser usadas en función de la respuesta y el manejo de situaciones de desastre, en las cuales futuras acciones de desarrollo pueden ser establecidas (OXFAM, 2002: 7).

Los análisis de capacidades y vulnerabilidades integran tres categorías centrales: físicas o materiales, sociales u organizacionales, y actitudinales o motivacionales.

En los ejercicios de ACV que se realizan en las comunidades, las categorías mencionadas se organizan en la siguiente matriz básica, la cual se utiliza para la recolección de información:

CATEGORÍAS	VULNERABILIDAD	CAPACIDADES
Físicas y materiales · Recursos productivos · Habilidades · Amenazas existentes		
Sociales u organizacionales · Relaciones · Organizaciones		
Actitudinales o motivacionales · Visión de cambio · Creencias		

El empleo de la herramienta de ACV se ha incrementado en los últimos años entre los actores que participan en la preparación para desastres, debido a su flexibilidad y precisión para las interpretaciones en la escala local.

La introducción de información desagregada por sexo constituye un importante paso para una mejor comprensión del papel que juegan las relaciones de género como fuente de vulnerabilidades y como determinantes de capacidades. El enfoque de género se convierte así en un instrumento indispensable para un mejor manejo de la preparación, la respuesta y la recuperación.

CATEGORÍAS	VULNERABILIDAD		CAPACIDADES	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
Físicas y materiales · Recursos productivos · Habilidades · Amenazas existentes				
Sociales u organizacionales · Relaciones · Organizaciones				
Actitudinales o motivacionales · Visión de cambio · Creencias				

Además de disponer de información desagregada por sexo, las categorías de análisis propuestas por el modelo ACV pueden integrarse a las herramientas conceptuales del enfoque de equidad de género[14] en el análisis del riesgo, tal y como se propone a continuación.

14 Las herramientas conceptuales del enfoque de equidad de género se desarrollan en el Capítulo 1 de este documento.

CATEGORÍAS FÍSICAS O MATERIALES

Esta categoría se refiere a las condiciones físicas que pueden hacer vulnerable a una comunidad, o bien que pueden hacerla más resistente a los impactos y potenciar sus capacidades para enfrentar la recuperación. Se refiere a la localización y los tipos de estructuras que caracterizan a esa comunidad.

La pregunta clásica al analizar la infraestructura, el clima, el ambiente, la tierra o la tecnología es ¿nos hacen más susceptibles al impacto o nos dan capacidades para enfrentar desastres? Las preguntas que deben contestarse para obtener información sobre las categorías físicas o materiales de análisis, se orientan también al tipo de vivienda y los lugares donde trabajan las personas, por ejemplo:

Los aspectos físicos y materiales se relacionan directamente con las oportunidades de hombres y mujeres para acceder a los recursos, controlarlos y participar en la distribución de los beneficios que generan. Un adecuado análisis de capacidades y vulnerabilidades, por ejemplo, no puede ignorar las grandes limitaciones que enfrentan las mujeres para acceder a la propiedad de la vivienda, la tierra y la tecnología.

Aún en los casos en que las mujeres acceden a programas gubernamentales de apoyo, estos no siempre les otorgan las viviendas que reúnen las condiciones mínimas de construcción, los terrenos ubicados en los lugares más seguros, las tierras más fértiles o con ubicación adecuada para la comercialización de los productos, o las tecnologías que les permitan desarrollar actividades productivas competitivas. Estas restricciones serán determinantes en la construcción de vulnerabilidades, o en la disminución de sus capacidades para enfrentar el riesgo. Por otro lado, al analizar la división genérica del trabajo, es posible determinar la diferencia entre hombres y mujeres en relación a los lugares de trabajo y las responsabilidades en la administración de los recursos.

CATEGORÍAS SOCIALES U ORGANIZACIONALES

Los procesos y estructuras sociopolíticas que caracterizan a una comunidad la hacen más o menos vulnerable, o, en otras palabras, le permiten un mejor o peor manejo del riesgo.

En el ACV, aplicado con enfoque de equidad de género, se trata de determinar cómo estas condiciones generan exclusión adentro de las comunidades, crean relaciones de poder y generan desigualdades sociales y de género.

Las relaciones de poder entre mujeres y hombres han tenido como consecuencia una exclusión de las primeras de los espacios de organización social donde se toman las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de la comunidad: gobiernos locales, asociaciones de desarrollo, cooperativas, juntas de agua, comités pro vivienda, etc. Como consecuencia, sus necesidades e intereses particulares no han sido tomados en cuenta o han sido invisibilizados en el marco de un supuesto interés común, el cual es normalmente representado por un hombre, adulto y blanco, que son los líderes formales de las comunidades. Pero no solamente se han ignorado las prioridades de las mujeres, sino también no se han tomado en cuenta, y menos aún se han reconocido, sus capacidades en el manejo del riesgo.

Analizar los factores sociales y organizacionales desde la perspectiva de las capacidades, supone determinar aquellas que son comunes a quienes integran la comunidad, pero también aquellas que responden a la diversidad de personas y grupos sociales que la integran: hombres y mujeres de diversas edades, condición socioeconómica, filiación étnica y cultural, etc. Sólo si se atienden todas las especificidades de quienes conforman los grupos sociales será posible potenciar sus capacidades en el manejo de los desastres y de recuperación.

CATEGORÍAS ACTITUDINALES O MOTIVACIONALES

La manera en cómo los hombres y mujeres perciben, entienden y enfrentan el riesgo en sus comunidades, así como sus reacciones ante él, dependen de sus creencias, visiones y valores, y de cómo se conciben a sí mismos. Un factor determinante en este proceso es la identidad de género.

La adopción de actitudes fatalistas frente al riesgo es uno de los aspectos fundamentales a identificar en esta parte del análisis. El espíritu de lucha y de colectividad son también capacidades importantes por analizar.

La construcción de las identidades de género ha establecido una serie de estereotipos o ideas preconcebidas respecto a lo que un hombre debe ser, sentir, pensar y hacer, y a lo que una mujer debe ser, sentir, pensar y hacer. Así se identifica a los hombres con la fuerza, la valentía, la inteligencia, la independencia, y la racionalidad, mientras que a las mujeres son asumidas como frágiles, temerosas, sensibles, dependientes, supersticiosas, entre otras características.

En la práctica, difícilmente los hombres y las mujeres reúnen todas estas características, o solamente las que se supone que deben tener en razón de su sexo. Por ejemplo, es común

que las mujeres sean las protagonistas de los procesos de respuesta y reconstrucción luego de un desastre, mientras la población masculina se caracteriza por mostrar elevados índices de alcoholismo o conductas como la violencia física y el abuso sexual.

En el ACV es clave utilizar el análisis de género tanto para evitar estereotipos con relación a las vulnerabilidades y capacidades de mujeres y hombres, como para lograr una efectiva determinación de los factores relacionados con la condición de género que aumentan el riesgo, y potencian las capacidades que permiten modificarlo.

El ACV toma en consideración la recurrente interacción entre las categorías analíticas. Por ejemplo, el fomento de una capacidad a nivel motivacional –una visión de cambio–, puede implicar una modificación en aspectos físicos (estado de la vivienda, solidaridad).

Una de las cualidades más importantes del ACV es que permite integrar en el análisis del riesgo información cuantitativa y cualitativa, al ofrecer un diagnóstico más completo –y por lo tanto más eficiente–, de las condiciones que determinan el riesgo. Esta característica del modelo le permite superar otras propuestas que reducían el análisis a los factores físicos y espaciales involucrados en el riesgo. Una de las consecuencias más graves de esta limitación es la invisibilización de los factores sociales que participan de manera determinante en la construcción del riesgo[15].

Las herramientas ACV son probablemente las que mejores condiciones presentan para identificar las relaciones entre mujeres y hombres, y desarrollar acciones integrales de gestión del riesgo de desastres:

- El enfoque de vulnerabilidades/capacidades ofrece ventajas para una comprensión más integral del riesgo y sus posibilidades de reducción y control. Las amenazas, vulnerabilidades y capacidades están relacionadas y, por lo tanto, el análisis de ellas de manera fragmentada puede conducir a serios errores en la implementación de estrategias. Por ejemplo, la aplicación de soluciones paternalistas de gestión puede ser consecuencia de identificar las vulnerabilidades aisladas de las capacidades. Este caso es frecuente en relación con las mujeres que son tradicionalmente consideradas sólo como grupo vulnerable.
- La desagregación de información por sexo, en ambos niveles de análisis (vulnerabilidades y capacidades), permite atender desde el inicio los factores que reproducen las desigualdades y reconocer las capacidades diferenciadas.

15 La Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, elaboró una guía –día a día– que sirve de ejemplo sobre la utilización de esta metodología. http://www.cruzroja.org/desastres/redcamp/docs/materiales/ImplemenandoAVC.pdf

• Los análisis ACV – igual que los anteriores – se realizan a partir de procesos participativos que, cuando son efectivos, facilitan el acceso a la información, experiencias y capacidades de todas las mujeres y hombres de las comunidades. Simultáneamente, promueven la responsabilidad activa de todas las personas involucradas en los procesos de gestión.

El proceso de desarrollo y aplicación de la metodología de ACV conduce a integrar el enfoque de equidad de género como elemento transversal en su propuesta y categorías de análisis. Además, el modelo ACV prevé el reconocimiento de otro tipo de rasgos de las comunidades, y que definen las vulnerabilidades y capacidades de la población. Por ejemplo, los cambios a lo largo del tiempo, las diferencias étnicas en la distribución del ingreso, entre otros.

4. Incidencia política en la gestión del riesgo de desastres con equidad de género: una propuesta metodológica[16]

En la última década, las organizaciones involucradas en el desarrollo se han planteado la incidencia como una estrategia para lograr transformaciones en las políticas públicas.

Las políticas públicas son instrumentos de intervención y planificación social para distribuir oportunidades de integración social que se institucionalizan conforme a valores socialmente consensuados.

La incidencia política es concebida como una acción organizada para planificar esfuerzos orientados a la transformación de las políticas públicas, en función de corregir desigualdades mediante la redistribución de recursos económicos, culturales, políticos, ambientales. La incidencia pertenece al ámbito de lo político y se relaciona con el derecho a la participación ciudadana y la democracia. En esta medida involucra a todos los sectores de la sociedad.

Como se analizó en capítulos anteriores, el riesgo y su distribución desigual como resultado de las relaciones de género, se determina en los procesos y modelos de desarrollo, más que en las condiciones naturales o de amenaza. Esto hace que en las políticas públicas que definen estos procesos y modelos se encuentren también las mayores posibilidades para reducirlo. En síntesis, la gestión del riesgo con equidad de género es un proceso característico de la gestión del desarrollo que debe concretarse en las políticas y la inversión públicas. Por lo tanto, son los actores de la gestión del desarrollo quienes pueden efectivamente reducir el riesgo (SINAPRED, 2004).

16 Este apartado constituye una adaptación de las propuestas contenidas en: Escalante y otras, 2002.

La incidencia respecto a la gestión del riesgo con equidad de género se plantea como estrategia para influir en la distribución de oportunidades entre hombres y mujeres, al diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas, transformar modelos de política e institucionalizar la gestión del riesgo con equidad de género, es decir, hacerlo parte de la acción regular del Estado. La incidencia política se propone como un proceso de identificación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Redes

En Mesoamérica, redes con participación de proyectos, organizaciones no gubernamentales y los Ministerios de Ambiente y Agricultura, impulsaron procesos de incidencia política para la integración del enfoque de equidad de género en las políticas de ambos sectores.

La incidencia política es una estrategia que puede ser desarrollada por la sociedad organizada para asegurar que los gobiernos cumplan con las responsabilidades que han asumido para reducir el riesgo y las desigualdades de género. Sin embargo, los procesos de incidencia política pueden ser desarrollados también por múltiples actores, desde muy diversos ámbitos y en muy diversos espacios. Esto quiere decir que la incidencia política puede impulsarse incluso dentro de las instituciones gubernamentales, para lograr, por ejemplo, la implementación de políticas públicas de gestión del riesgo con enfoque de equidad de género.

Entre los desafíos de la incidencia política para la gestión del riesgo con equidad de género destacan:

- La visibilización de las relaciones entre hombres y mujeres en el contexto del riesgo
- La modificación de los marcos teóricos y metodológicos empleados tradicionalmente en el análisis de las vulnerabilidades y capacidades de mujeres y hombres frente al riesgo
- La transformación de los objetivos y acciones de las políticas para garantizar la transversalidad de la gestión del riesgo con equidad de género en las políticas de desarrollo
- La asignación de presupuestos específicos a las acciones que favorezcan la gestión del riesgo con equidad entre hombres y mujeres
- La promoción de nuevas formas de participación de hombres y mujeres de todos los sectores sociales en los procesos de toma de decisiones, en el control social de la gestión y en el ciclo de los proyectos
- La sensibilización y creación de capacidades técnicas en todos los organismos encargados de la promoción del desarrollo, gubernamentales y no gubernamentales
- La implementación de acciones innovadoras en el marco del desarrollo

A partir de estos propósitos, algunos ámbitos de incidencia política para la gestión del riesgo con enfoque de equidad de género son:

- Los mecanismos de participación en el sistema político
- Los métodos de trabajo
- Los métodos de análisis de la realidad
- Los métodos de formulación de proyectos de inversión
- La evaluación y seguimiento de las políticas (indicadores)

Hacer incidencia para la construcción de políticas públicas de gestión del riesgo con equidad de género, supone plantear dentro de los objetivos de la incidencia que las políticas distribuyan de manera equitativa los costos y beneficios de la gestión del riesgo e impacten positivamente la calidad de vida de mujeres y hombres.

Etapas del proceso de incidencia

Un proceso de incidencia política supone al menos cuatro etapas importantes:

- Definición del problema
- Análisis de poder
- Construcción del plan de incidencia
- Evaluación

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

En el marco de las políticas públicas de gestión del riesgo con enfoque de equidad de género, es posible definir un problema como una situación o condición que expone en forma diferenciada y negativa a hombres y mujeres ante el riesgo, que tiende a permanecer en el tiempo y que obstaculiza el desarrollo humano sostenible.

Para determinar claramente un problema es necesario analizar sus causas y sus efectos diferenciados en la población, particularmente en hombres y mujeres. Adicionalmente es importante realizar un ejercicio para concretar lo más posible el problema. En muchas ocasiones el problema que es necesario abordar constituye un componente o aspecto de un problema principal.

Luego de determinar el problema, es necesario identificar los tipos de políticas públicas y los sectores que se requiere que intervengan en la solución. Es decir, se trata de establecer la viabilidad del proceso de incidencia.

ANÁLISIS DE PODER

El análisis de poder pretende identificar los actores que intervienen en el problema y que podrían participar de su solución, y las relaciones de poder que existen entre ellos. En síntesis, se trata de responder a preguntas como las siguientes: ¿Quiénes? ¿Por qué (posiciones)? ¿Cómo? ¿Dónde?

La gestión del riesgo con equidad de género debe ser considerada como parte integral y transversal de las políticas de desarrollo de un país. Por tanto, en los procesos de incidencia para la reducción del riesgo con enfoque de equidad de género, participan los mismos actores que realizan la gestión del desarrollo en sus diferentes dimensiones: económica, social, ambiental y política (SINAPRED, 2004).

Aunque las tipologías de actores pueden variar y deben adaptarse a las circunstancias específicas en las que se propone el proceso de incidencia, a continuación se proponen algunas categorías básicas:

- **Actores objetivo:** personas e instituciones que toman decisiones relacionadas con la propuesta de incidencia. Estos actores son el objetivo principal del plan de incidencia.
- **Actores aliados:** son personas e instituciones con las que se podrían coordinar estrategias de incidencia para influir en el objetivo.
- **Actores oponentes:** son actores que se oponen al objetivo del plan de incidencia y son aliados del objetivo.
- **Actores indecisos:** son personas e instituciones que no han tomado posición. Eventualmente podrían ser aliados del objetivo o del proceso de incidencia, razón por la cual pueden ser decisivos para alcanzar los objetivos del proceso de incidencia.
- **Actores organizadores:** son personas e instituciones que organizan el plan de incidencia.

Una vez identificados los actores es necesario realizar el análisis de las relaciones de poder entre ellos. Para eso hay que considerar el espacio donde se toma la decisión, la correlación de fuerzas y desarrollar un auto-análisis del poder.

Con relación al espacio donde se toma la decisión, hay que precisar –el éxito de la incidencia depende de ello- quién decide si se trata de una o más personas, y el nivel o espacio donde se toman las decisiones. Por otro lado, hay que reconocer cómo se decide, es decir, los procedimientos de toma de decisiones y su distribución en el tiempo.

Para reconocer las relaciones de poder entre los actores involucrados en el proceso de incidencia, es útil diseñar un mapa de poder que refleje cuáles son los actores, cuál es su importancia y cómo se relacionan. Este ejercicio de análisis permite definir las estrategias del proceso de incidencia.

Finalmente, se requiere el autoanálisis de las capacidades, fortalezas y debilidades de las organizaciones impulsoras del proceso de incidencia a nivel institucional, financiero, organizativo, político y, particularmente, en materia de operación de la gestión del riesgo con equidad de género. También en este nivel es necesario identificar quién toma las decisiones y cómo, y hacer visible el aporte diferenciado de las distintas organizaciones y personas.

CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE INCIDENCIA

Básicamente, diseñar un plan de incidencia implica un proceso de planificación que establece:

- ¿Qué se quiere cambiar?
- ¿Quiénes van a participar (personas o instituciones)?
- ¿Cómo se hará?
- ¿Cuándo?

La efectividad de un plan de incidencia depende de que este sea:

- Específico, detallado, breve y claro
- Verificable (indicadores)
- Comprensible para todas las personas
- Factible técnica y políticamente
- Viable en un plazo razonable (corto plazo)
- Concreto en los productos esperados
- Generador de opinión pública
- Motivador
- Flexible para adaptarse a los cambios

Las estrategias son conjuntos de actividades dirigidas a un mismo fin. Dos características importantes de las estrategias es que éstas puedan ejecutarse simultáneamente y sean lo suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios en el contexto en que se desarrolla el plan de incidencia.

Entre las estrategias utilizadas con frecuencia en la ejecución de planes de incidencia se encuentran:

- Estrategias de comunicación, cuyo objetivo fundamental es persuadir y presionar
- Estrategias de organización de grupos
- Estrategias de movilización (por ejemplo, marchas, concentraciones, ferias, reuniones, exposiciones)
- Y, estrategias de influencia (cabildeo) que se diseñan para actores específicos, entre otras

Las estrategias se ejecutan a través de una serie de actividades que son mecanismos para poner en práctica el plan de incidencia en distintas esferas: administrativas, educativas, financieras, de divulgación, organizativas, políticas, entre otras.

El arte de la incidencia reside en combinar estrategias y actividades con base en prioridades y recursos disponibles. Se trata de lograr la mejor coordinación entre las actividades y la distribución de su ejecución en el tiempo.

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE INCIDENCIA

La evaluación sistemática durante el proceso de implementación del plan de incidencia constituye un recurso que permite revisar, corregir, reforzar, actualizar y ampliar las estrategias propuestas inicialmente. Los procesos de evaluación de un plan de incidencia para integrar el enfoque de equidad de género en la gestión del riesgo deben atender, al menos, a las siguientes dos preguntas:

- ¿Se cumplió el objetivo del plan de incidencia?
- ¿Se logró integrar la gestión del riesgo con enfoque de equidad de género en la propuesta de desarrollo?

Metodología

En este apartado se ofrece una descripción de los pasos básicos para elaborar un plan de incidencia para la integración de la gestión del riesgo con equidad de género en las políticas de desarrollo.

En esta metodología se concibe el proceso de incidencia política como una guía para la acción que implica acciones, mecanismos, recursos humanos y financieros para lograr un objetivo.

El objetivo de construir un plan de incidencia es contar con una herramienta que permita:

- Orientar la acción para consolidar fortalezas y disminuir debilidades
- Focalizar esfuerzos en el marco de una visión de corto plazo
- Comprender qué se quiere lograr y cómo
- Fortalecer la base organizativa y cohesión política de los grupos
- Aprovechar al máximo recursos disponibles
- Precisar con qué se cuenta, con quién y cómo se actúa

Para la construcción del plan de incidencia se proponen los siguientes pasos:

Paso 1: Definición del problema y análisis del presente
Paso 2: Futuro deseado
Paso 3: Definición de objetivo general y específicos
Paso 4: Mapa de poder
Paso 5: Del presente al futuro
Paso 6: Actividades, responsables, tiempo y recursos

Paso 1. Definición del problema y análisis del presente

Antes de comenzar la construcción del plan de incidencia, es necesario realizar una definición lo más precisa posible del problema o situación que se desea trasformar. Aunque los pasos siguientes permitirán definir con más concreción el problema, es importante una enunciación inicial del problema.

Luego, es necesario realizar un análisis de la situación presente que responda a la pregunta "¿Dónde estamos?" Se trata de identificar fortalezas y limitaciones que una vez definidas pueden ser agrupadas por áreas o temas.

Paso 2. Futuro deseado

El paso siguiente es intentar responder a la pregunta "¿Dónde queremos estar?" Es decir, cuáles son los resultados que se esperan del proceso de incidencia en las áreas o temas identificados en el análisis del presente.

Es importante recordar que los procesos de incidencia política son procesos de corto plazo. Por ello es importante identificar la situación en la que se quisiera estar con respecto al problema a un año, plazo como máximo. Es necesario agrupar estos resultados de acuerdo a las áreas o temas establecidos en el paso 1. Análisis del presente.

Paso 3. Definición del objetivo general y específicos

A partir de los resultados obtenidos en el paso 1. Análisis del presente y en el paso 2. Futuro deseado, es posible precisar el objetivo general y los específicos del plan de incidencia.

El objetivo general corresponde al escenario que esperamos en el futuro, en otras palabras, los cambios que el plan de incidencia va a lograr en la situación que deseamos transformar. El objetivo general debe integrar explícitamente la gestión del riesgo con equidad de género.

Los objetivos específicos se relacionan con los productos que se obtendrán como resultado de las actividades ejecutadas en el marco del plan de incidencia. Los temas o áreas identificados en los pasos anteriores pueden facilitar la construcción de los objetivos específicos

Paso 4. Mapa de poder

La construcción colectiva de un mapa de poder es un recurso técnico para la identificación de actores y el análisis de las relaciones de poder entre ellos.

En primer lugar, es necesario identificar la lista de los actores más importantes relacionados con el objetivo que queremos alcanzar. Luego, colectivamente, se pueden clasificar los actores de acuerdo a las categorías antes descritas: objetivo, aliados, oponentes, indecisos y organizadores

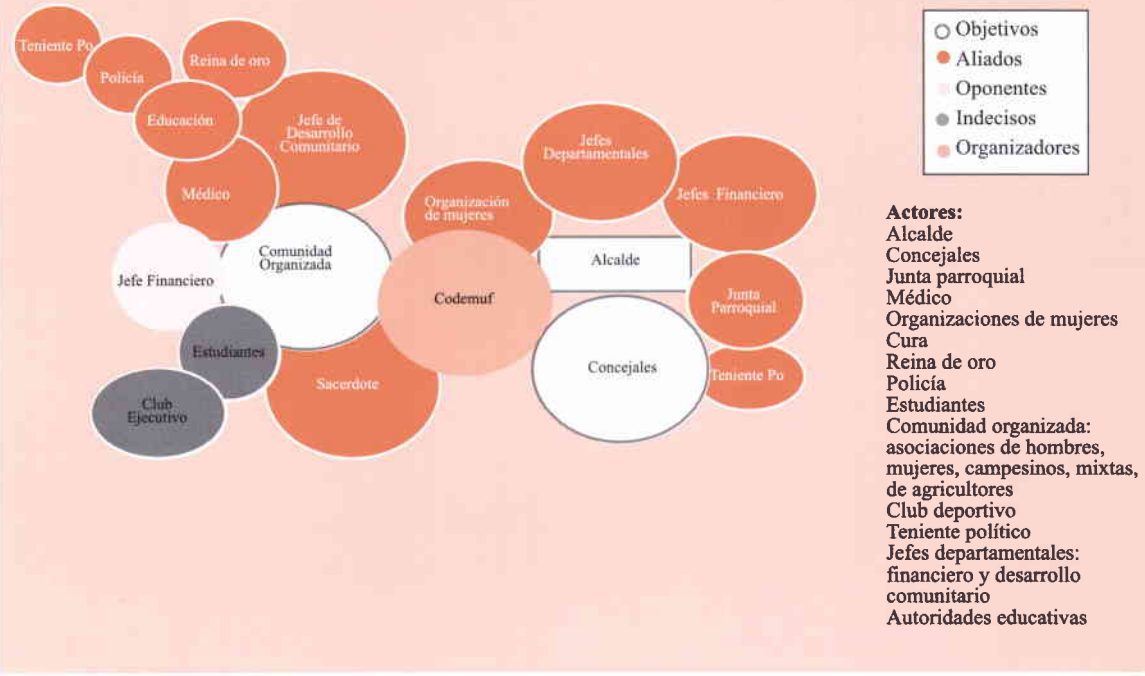
Una vez identificados los tipos de actores, se puede determinar su importancia con relación al objetivo del plan de incidencia. Puede hacerse de acuerdo a tres categorías: más importante, más o menos importante, menos importante.

Clasificados los actores y establecida su relevancia, se construye el mapa de poder ideando un sistema gráfico que permita determinar cuáles son los actores- objetivo, cuáles son aliados, cuáles oponentes, cuáles indecisos y cuáles organizadores; cuáles son más importantes que otros, cómo se relacionan entre sí, etc.

El mapa es una herramienta para la discusión de las repercusiones de las relaciones de poder en el buen desarrollo del plan de incidencia.

A continuación se ofrece como ejemplo un mapa de poder realizado por mujeres y hombres de las comunidades de La Loja y Zamora (Ecuador), con el fin de diseñar un plan de incidencia para integración del enfoque de género en la gestión ambiental.

EJEMPLO DE MAPA DE PODER



Paso 5. Del presente al futuro

Al tomar en cuenta el análisis que ha resultado de todos los momentos anteriores, se pueden identificar líneas de acción que permitan pasar de los objetivos específicos al futuro deseado, es decir, a los resultados.

Paso 6. Actividades, responsables, tiempo y recursos

Finalmente, para cada objetivo específico y su correspondiente acción estratégica es necesario identificar:

- ¿Qué hacer? Actividades en relación con los objetivos específicos.
- ¿Quién lo hace? Responsables, es decir, personas u organizaciones responsables y mecanismos de coordinación.
- ¿Cuándo? Distribución del tiempo considerando que los procesos participativos requieren tiempo. Es importante considerar tiempos y procedimientos de las instituciones que toman las decisiones relacionadas con el objetivo del plan de incidencia.
- ¿Con qué? Recursos financieros, humanos, organizativos y de infraestructura.

¡ALGUNAS IDEAS PRÁCTICAS!

Para realizar el ejercicio de construcción colectiva del plan de incidencia se puede utilizar una matriz como la siguiente, la cual puede ser trazada en una pared grande.

OBJETIVO GENERAL:							
Presente		**Objetivos específicos**	**Líneas de acción**	**Actividades**	**Responsables**	**Tiempo**	**Recursos**	**Futuro (resultados)**
FORT	**LIM**							

Con los resultados del proceso es posible construir una matriz convencional de planificación como la siguiente:

OBJETIVO GENERAL:					
OBJETIVO ESPECÍFICO 1:					
Líneas de acción	**Actividades**	**Resultados**	**Responsables**	**Tiempo**	**Recursos**
1.1					

5. Equidad en las instituciones [17]

Las consideraciones que se han planteado para la gestión del riesgo con equidad de género son igualmente importantes en el ámbito interno de las instituciones que participan en ella. Para ello se requiere el abordaje del espacio institucional, es decir, las políticas institucionales, estructura interna y sus mecanismos de trabajo.

17 Adaptado de: Blanco, M. y Velásquez, M, 2003.

Ayuda que no ayuda

La mayoría de los esfuerzos de ayuda son concebidos para toda la población de un área afectada por un desastre. Sin embargo, las mujeres ven negado su acceso a los recursos de ayuda cuando la distribución depende de las estructuras ya existentes, porque éstas, por lo general, reflejan la estructura patriarcal de la sociedad. (OPS, 2001)

La revisión del funcionamiento de las estructuras institucionales supone una demanda ética y una demanda operativa. Ética, porque una organización que trabaja para construir procesos de desarrollo sustentable debe procurar espacios participativos y equitativos de trabajo. Operativa, porque no es posible promover la gestión del riesgo con equidad de género si la estructura institucional de ejecución no la favorece.

Se trata de que los conceptos de participación y equidad de género dejen de ser discursos que se exportan al exterior de la institución para convertirlos en principios orientadores que se concreten en su funcionamiento interno y, por lo tanto, en su impacto en la gestión del riesgo con equidad.

Concretar compromisos

La aprobación de múltiples acuerdos internacionales en materia de equidad entre mujeres y hombres, y las demandas de la cooperación internacional para que las instituciones y proyectos que financian incluyan acciones por la equidad de género, ha hecho que algunas instituciones adopten el principio de equidad como parte de su misión o del objetivo general del proyecto. Muchas incluso cuentan con una política de equidad de género. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que son pocas las instituciones y los proyectos que han concretado este compromiso en sus prácticas de gestión del desarrollo. La adopción del principio de equidad y la aprobación misma de políticas es un buen principio y favorece la permanencia en el tiempo de la intención. Sin embargo, es sólo un paso. Deben idearse los mecanismos para que la equidad de género se convierta en una realidad para quienes trabajan en la institución y para las comunidades involucradas en sus proyectos.

Políticas institucionales de equidad de género

Cuando una organización reconoce explícitamente las desigualdades entre mujeres y hombres, y quiere iniciar un proceso de cambio, tanto en su proyección externa como en el interior de sus estructuras, puede adoptar una política de equidad de género.

Una política de equidad de género está constituida por un conjunto de principios, acciones y medidas estructurados en forma lógica, continua y sistemática, orientados a lograr relaciones más equitativas dentro de la institución y en las realidades donde interviene.

Es importante que esta política esté contenida en un documento oficial de la institución y que se concrete en un plan de acción que la ponga en operación y asegure sus resultados. Con el plan se evitará que las acciones se ejecuten de forma aislada, sin coordinación, y que dependan de exigencias coyunturales.

Estructura organizativa para la equidad

La estructura de una institución define las relaciones, comunicaciones y distribución de responsabilidades para todas las áreas que la integran. Normalmente, la manera en que se ordenan las partes se expresa en el organigrama y los reglamentos de trabajo. Cuando estos instrumentos son conocidos y discutidos por todo el personal se fortalece la base sobre la cual se establecen las relaciones de trabajo.

En muchas instituciones es posible constatar que los organigramas y la distribución oficial de las responsabilidades y funciones no necesariamente corresponde con la compleja red de relaciones de poder no oficiales o informales que se establecen entre las personas que trabajan en ellas. Es necesario analizar la situación de las mujeres no sólo en términos de las estructuras formales, sino también en las relaciones cotidianas que se materializan en la práctica institucional.

Es fundamental establecer procedimientos claros por medio de los cuales se asigna y delega la autoridad y la responsabilidad, y hacer una descripción precisa de las posibilidades de decisión y las funciones de cada cargo. Esto permitirá un ambiente de respeto y aumentará el rendimiento del personal.

Mujeres en cargos de dirección

No es frecuente encontrar mujeres que ocupen cargos de dirección en las instituciones o proyectos relacionados con la gestión del riesgo. En los casos en que una o más mujeres logran acceder a estas posiciones, es común que las direcciones bajo su cargo, a pesar de ser registradas en el organigrama al mismo nivel que las encabezadas por hombres, no tienen la misma relevancia dentro de la institución. En la práctica, cuentan con menos personal y presupuesto y sus actividades no son consideradas estratégicas para la institución.

Establecer canales de comunicación transparentes por medio de los cuales las personas puedan manifestar sus preocupaciones en torno a las relaciones de trabajo, puede ser una medida afirmativa que evidencie el compromiso de la organización con la defensa de los derechos de quienes trabajan en ella.

Tomar las medidas descritas es importante para una organización que se plantea la equidad como uno de sus principios y objetivos de trabajo. Estas condiciones disminuirán las situaciones de incertidumbre para las mujeres con relación a su posibilidad de ocupar cargos de dirección y acceder a los mecanismos de ascenso, por ejemplo. En condiciones de trabajo más justas, las mujeres pueden contar con espacios en los cuales expresar y negociar aspectos relacionados con su trabajo, que sean de su interés específico.

Es importante que se establezca un espacio oficial en el marco del cual presentar denuncias de acoso sexual y violencia. Desgraciadamente, ambas son situaciones que se presentan con regularidad en algunas de las instituciones y actividades relacionadas con la gestión del riesgo.

Papel de la dirección

Ejercicio del poder

En experiencias de capacitación desarrolladas en Mesoamérica, un tema recurrente fue el ejercicio vertical del poder, aun en aquellas instituciones cuya misión era promover la equidad. En algunas de ellas, quienes ocupaban los cargos de dirección eran mujeres. Los ejercicios realizados durante los procesos de reflexión permitieron poner en evidencia que existe una noción del poder y de la forma de ejercerlo que ha sido construida socialmente y que no sólo es ejercida por los hombres sino también por muchas mujeres que acceden a los puestos de decisión. Este ejercicio del poder se caracteriza por su verticalidad, autoritarismo y necesidad de control.

Por más dispuestas que se manifiesten las personas que trabajan en una institución para desarrollar procesos participativos, reflexionar sobre las jerarquías o los niveles de dirección, no es un reto fácil de enfrentar. Este desafío requiere de un análisis sobre las relaciones de poder que supone el proceso de distribución del trabajo, las responsabilidades y los beneficios en una institución.

Las experiencias que han intentado la incorporación del enfoque de equidad de género en iniciativas de desarrollo, muestran que una limitación determinante es la oposición abierta o el desinterés mostrado por los niveles de dirección de las instituciones. Por el contrario, aquellas iniciativas que contaron con una actitud abierta y comprometida en la práctica, y no sólo en el discurso, desarrollaron procesos más rápidos y con mayor impacto.

Un aspecto importante por considerar es el papel fundamental de la dirección en el proceso de división del trabajo a lo interno de la organización. En su propósito por orientar acciones para el desarrollo y hacer un uso lo más eficiente posible de los recursos con los que cuenta, la dirección distribuye responsabilidades y capacidades de decisión. Este proceso puede reproducir desigualdades existentes en la estructura de la institución o constituirse en una oportunidad para modificar las relaciones de poder injustas que excluyen a las mujeres.

División del trabajo

Una forma común en que la división genérica del trabajo entre lo productivo y lo reproductivo se reproduce en las organizaciones que llevan a cabo iniciativas de gestión del riesgo, es la división entre lo técnico, entendido como competencia masculina y que alude a las llamadas ciencias "duras", y lo social, que generalmente es puesto en manos de mujeres. Es común, entonces, que los hombres estudien profesiones y sean contratados en cargos asociados a temas como la ingeniería, la geografía y las emergencias; y que las mujeres estudien y ocupen los puestos relacionados con el trabajo social. Esta división del trabajo se reproduce también en el área administrativa donde, por lo general, los hombres ocupan puestos como guardias y choferes, y las mujeres asumen las tareas de limpieza o secretariado.

Si el ejercicio de una buena gestión institucional se relaciona con las capacidades para que la entidad marche en forma fluida, ordenada, coherente, con cierto grado de predicción y constancia, esta requiere del apoyo de un liderazgo transformador en los diferentes niveles de la organización. En este sentido, es fundamental reconocer las características y ventajas propias del liderazgo femenino. La forma en que hombres y mujeres han sido educados y las responsabilidades que les han sido asignadas también influyen en el ejercicio de sus liderazgos. Como resultado de su experiencia de socialización, las mujeres han desarrollado habilidades de percepción y manejo de la subjetividad, lo cual les permite identificar fácilmente las necesidades de otros y otras, e inclusive entender aspectos más cualitativos relacionados con el bienestar del personal o de las comunidades con las que se trabaja. Otra de las fortalezas de las mujeres consiste en su capacidad de negociación y la habilidad que han desarrollado para realizar acciones en conjunto; esta cualidad contribuye a crear una visión integrada del trabajo institucional.

Responsabilidades de los padres

Durante un proceso de sensibilización, un funcionario gubernamental expresó que su jefe nunca le dio permiso para ausentarse del trabajo y atender a sus hijos e hijas cuando estaban enfermos. No fue sino hasta que tuvo una mujer como jefa que pudo participar en su cuidado y sustituir a su esposa en la responsabilidad de llevarlos a un centro de asistencia médica.

Estrategias para la equidad de género

Tres de las estrategias institucionales más comunes para aplicar el enfoque de equidad de género en el quehacer institucional son: nombrar a una persona responsable; contratar a una persona consultora en género o asignar la responsabilidad en forma transversal.

UNA PERSONA RESPONSABLE

Nombrar a una persona como responsable de género constituye un importante paso para pasar de la intención a los hechos en el compromiso de trabajar por la equidad entre mujeres y hombres, hacer este trabajo visible y profesionalizarlo. Sin embargo, muchas experiencias muestran que las encargadas de género se encuentran aisladas de las actividades del resto de la organización, no cuentan con presupuesto ni con personal, y están ubicadas en una posición dentro del organigrama institucional que no les permite incidir en el resto de las áreas de trabajo.

Otra situación común es que el cargo le sea asignado a una técnica por su condición de mujer, sin que necesariamente cuente con las destrezas conceptuales y técnicas necesarias. En muchos lugares este cargo se utiliza para ubicar personal que no ha sido útil en otras áreas de trabajo o para pagar favores políticos.

Como resultado de una o más de las situaciones mencionadas, la persona responsable de género se satura de trabajo en su intento por demostrar la importancia de integrar la equidad en el quehacer institucional. En otros casos, en lugar de lograr el reconocimiento del resto del equipo técnico, la carencia de poder y recursos hacen que este trabajo sea invisibilizado.

Sin embargo, si por el contrario, se nombra a una o varias personas en la división encargada de la dimensión de género, se coloca esta oficina en un nivel de dirección, se le asigna presupuesto, personal y capacidad de decisión, la presencia de una persona encargada puede ser un buen comienzo para afrontar el reto de lograr que las acciones para el desarrollo beneficien en forma equitativa a mujeres y hombres.

CONSULTOR/A ESPECIALISTA EN GÉNERO

Otra modalidad empleada por las organizaciones es la contratación de una consultor/a especialista en género, comúnmente mujer, que realiza -en el mejor de los casos- un trabajo de gran calidad técnica. Desdichadamente, aunque una misma consultora sea contratada en periodos sucesivos, es una persona externa que no interactúa en forma permanente con la dinámica de trabajo, el equipo técnico y las comunidades. En estos casos, los esfuerzos son puntuales, aislados y no se integran al trabajo principal de la institución. Como resultado, es más difícil para la institución y para las personas que trabajan en ella, apropiarse del proceso, comprometerse con sus principios y responsabilizarse por su implementación.

TRANSVERSALIDAD

Una tercera opción es la asignación transversal de la responsabilidad a todas las personas que integran el equipo de trabajo y en todas las áreas de intervención del proyecto u organización. En principio, esta es la situación ideal pues la equidad de género no debe ser una preocupación aislada, sino un objetivo compartido por todas las áreas de la institución. Sin embargo, cuando la transversalidad se delega en todo el personal sin crear mecanismos concretos, termina siendo un asunto que es de todos y no es de nadie. La transversalidad sólo es posible cuando la institución cuenta con objetivos y responsabilidades claramente definidos en relación con la implementación de la gestión del riesgo con equidad de género.

En todo y en ninguna parte

Aunque la transversalidad es una estrategia que pretende la integración del enfoque de equidad de género en todas las esferas, quienes se resisten al cambio la han utilizado precisamente para lo contrario: para evadir esta responsabilidad.

La experiencia ha mostrado que uno de los mecanismos más exitosos es la implementación simultánea de dos o incluso de las tres estrategias mencionadas. Por ejemplo, al contratar a una persona responsable de género con participación en la toma de decisiones y designar personas responsables en cada una de las áreas de trabajo. De esta forma, se cuenta con una persona de alto nivel que puede impulsar la propuesta de género, apoyada por un equipo que es representativo y tiene incidencia en la labor institucional.

La contratación eventual de consultoras externas puede ser muy útil en el momento de desarrollar procesos como las evaluaciones. También una persona externa puede contribuir en la facilitación de procesos de sensibilización y capacitación del personal de la organización. Analizar las relaciones de género implica revisar las relaciones de poder entre las personas. Esto puede generar momentos de reflexión y discusión en los que ayudaría mucho contar con la experiencia de trabajo de alguien que no pertenezca al equipo de trabajo habitual.

La estrategia de contar con personas responsables de la implementación de la política de género y sus acciones afirmativas en cada una de las áreas de trabajo de la organización ha dado excelentes resultados. A este equipo de personas se le ha llamado "grupo impulsor". Aunque inicialmente puede operar de manera informal, es importante oficializar su creación cuanto antes, de manera que se reconozca su papel como parte de los esfuerzos de fortalecimiento institucional. Es clave que el trabajo del grupo impulsor se realice en coordinación con la dirección de la institución.

Como en otros casos mencionados, es importante que tanto hombres como mujeres comprometidos con la equidad se integren al grupo impulsor. Aunque muchos hombres pueden expresar resistencias y creer que el género es un asunto de mujeres, esto puede superarse al implementar procesos de sensibilización del personal que incluyan, por ejemplo, la reflexión sobre las masculinidades.

Un ejemplo interesante en la incorporación de criterios de género en las instituciones relacionadas con la gestión de riesgo de desastres es el que llevó a cabo el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central (Cepredenac). En 1996, su Consejo de Representantes (autoridades nacionales de los institutos científicos y de protección civil), decidió establecer una política para la integración del enfoque de género en sus estrategias de trabajo y gestión institucional. Para ello se tomaron medidas como las siguientes:

- Nombrar personas responsables en las instituciones nacionales. Estas tendrían como tarea la promoción, ejecución y seguimiento de las decisiones que fuesen tomadas al respecto.
- Crear el cargo de coordinadora regional sobre género y contratar una consultora especializada. Bajo responsabilidad de esta se realizó una reserva presupuestaria (15 mil dólares, que representaba el 7.5% del presupuesto operativo del año).
- Establecer un objetivo para integrar transversalmente la equidad de género en el plan de desarrollo institucional y en el plan anual operativo: "*Promover la inclusión del enfoque de género en todas las tareas desarrolladas por la organización*".

El desarrollo de un abordaje múltiple, permitió al Cepredenac consolidar su política de género y gestión de riesgo durante los años siguientes, y promoverla en las instituciones nacionales Simultáneamente, se realizó un acercamiento con los mecanismos nacionales de la mujer. Además, la Junta Directiva definió que todos los proyectos de cooperación debían integrar explícitamente la equidad de género en su formulación y en sus presupuestos.

Múltiples experiencias documentadas* han mostrado una relativa estabilidad en el cumplimiento de esta política del organismo: fue integrado en el Marco estratégico para la reducción de las vulnerabilidad y el impacto de los desastres (1999), que es la política regional de más alto nivel, aún vigente, y en el proceso de formulación de los proyectos de cooperación. De tal manera, es frecuente que "el tema", la "dimensión" o el "abordaje" de género sea incluido en los proyectos de ejecución nacional y sobre todo en aquellos dirigidos al fortalecimiento de capacidades locales. Por otra parte, ya no existe la posición de coordinación regional sobre género y desastres (básicamente porque en un cambio de estrategia todas las posiciones de coordinación temática se eliminaron, para evitar un crecimiento organizativo insostenible) y solo algunas instituciones nacionales continúan teniendo una persona responsable del tema.

Algunos ejemplos:

- SICA-Cepredenac. Marco estratégico para la reducción de las vulnerabilidades y el impacto de los desastres. Panamá, 1999.
- Cepredenac. Planes anuales operativos 1996-97-98.
- Cepredenac. Primer encuentro constructivo centroamericano "género y cultura de desastres". Guatemala. 1996.
- Sánchez, 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). Guatemala, 2001.

Recursos humanos en equidad

Existen numerosos testimonios de hombres y mujeres, empleados en instituciones dedicadas a la gestión del riesgo y al desarrollo, que relatan las condiciones de desigualdad y discriminación en las cuales deben desarrollar su trabajo.

La gestión equitativa de recursos humanos no se reduce a la asignación de funciones técnicas al personal. Supone la definición de políticas de recursos humanos que garanticen la transparencia en la relación entre la institución y su personal, y, en general, en las relaciones y condiciones laborales.

Uno de los desafíos claves por superar es la tensión que se produce entre las funciones productivas y reproductivas. En otras palabras, tomar medidas que contribuyan a superar la desigualdad que se genera entre hombres y mujeres a partir de la tradicional división sexual del trabajo . La carga adicional que las labores reproductivas representan para las mujeres debe ser contemplada en las metodologías, planificación estratégica, infraestructura institucional y políticas de la administración.

Debe promoverse que los hombres asuman la responsabilidad que les corresponde en el desempeño de su rol reproductivo en la familia. Sin embargo, mientras no exista una distribución más equitativa de las responsabilidades domésticas, es necesario dar especial apoyo a las mujeres para que puedan asumir de mejor manera la carga del trabajo reproductivo.

Otro elemento clave para concretar relaciones más equitativas al interior de las organizaciones son las políticas de contratación de personal. Esto implica revisar, con apoyo del enfoque de equidad de género, los criterios de selección e inducción del personal, los procedimientos de promoción y ascenso, los mecanismos de divulgación de nuevas plazas, entre otros.

18 Ver Capítulo 1.

La equidad entre mujeres y hombres debe traducirse también en políticas salariales justas. Un ambiente de trabajo sensible al género implica la eliminación de todas aquellas expresiones de discriminación o que atenten contra la dignidad de las personas, particularmente contra las mujeres. Otra de las herramientas son las políticas de desarrollo del personal a través de mecanismos como la capacitación y sensibilización, y los programas de evaluación permanente del personal, con el fin de promover el crecimiento individual de las y los trabajadores.

Acciones afirmativas

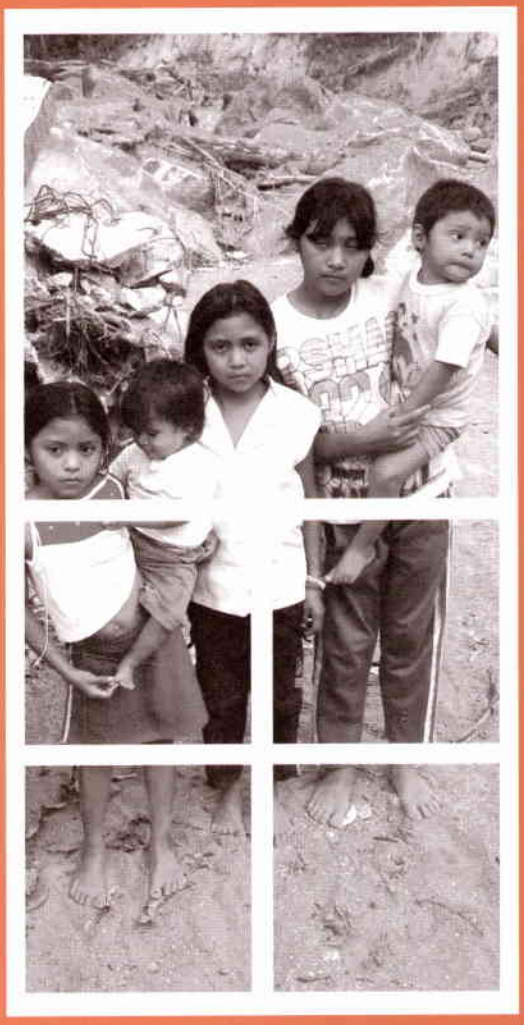
Para promover la equidad de género una institución puede diseñar y poner en práctica acciones afirmativas. Se trata de medidas temporales que favorecen a un grupo de personas que se encuentra en una situación de discriminación. En el caso de las mujeres, las acciones afirmativas reconocen la desigualdad con el fin de corregirla y facilitarles el acceso a condiciones de igualdad de oportunidades (Blanco, 2001). Algunos ejemplos de acciones afirmativas son los siguientes:

- Capacitación de las mujeres en áreas tradicionalmente consideradas de competencia masculina
- Cuotas de participación en la asignación de cargos, ascensos y vacantes
- Definición de metas y plazos para la inclusión de mujeres en cargos de dirección

En síntesis, la integración de criterios de equidad de género en el funcionamiento de las instituciones involucradas en la gestión del riesgo, permite incrementar su eficiencia al facilitar el uso pleno de los recursos políticos, humanos y económicos. Adicionalmente, promueve una gestión del desarrollo -y particularmente del riesgo- democrático, equitativo, horizontal, respetuoso de la diversidad, que abre nuevas posibilidades para los modelos de organización institucional.

CAPÍTULO 4

Balances y desafíos



CAPÍTULO 4 *Balances y desafíos*

El resultado de esta reflexión se resume en un sinnúmero de preguntas que conducen a nuevos desafíos y una sola constatación.

1. Los desafíos

DESARROLLO CONCEPTUAL

Es necesario trascender la visión del desastre como emergencia a la propuesta del manejo del riesgo como concepto integrador. También es indispensable pasar del análisis de la situación de las mujeres en las etapas de preparación, respuesta y rehabilitación, para comprender las complejas interrelaciones entre desarrollo, riesgo y desigualdades de género.

Esta tarea compete tanto a las personas e instituciones que han estado vinculadas tradicionalmente a los desastres, como aquellas que han comenzado a realizar esfuerzos por construir el concepto de riesgo y vincularlo con las desigualdades que enfrentan las mujeres. En realidad, esta tarea es responsabilidad de todas las instancias comprometidas con el desarrollo con equidad.

Esto requiere de un fuerte impulso a procesos de investigación que integren los avances de ciencias como la geografía, la ingeniería y las ciencias de la tierra con los desarrollos de las ciencias sociales en áreas clave como la desigualdad social, la gobernabilidad, el desarrollo local, la construcción de capacidades, la participación, entre otras.

Si bien en los últimos quince años se ha pasado por un intenso proceso de producción científica sobre riesgos, la base conceptual es inestable y se presentan grandes variaciones, en cortos periodos de tiempo. Por otro lado, la producción teórica del enfoque de género es poco dinámica y existen escasos adelantos en ámbitos como la macroeconomía, por ejemplo, o el debate sobre la reducción y control del riesgo. La sensación de incertidumbre limita las capacidades de negociación e incidencia en la toma de decisiones y en la identificación de soluciones técnicas concretas. De tal modo, continuar el avance en el desarrollo conceptual es una condición básica para la promoción de la gestión del riesgo con equidad de género.

CONSTRUCCIÓN METODOLÓGICA

El desarrollo conceptual en materia de manejo del riesgo y relaciones de género sólo tiene sentido en términos de mejorar las metodologías de intervención diseñadas en todos los espacios de planificación del desarrollo. Sin embargo, su pertinencia, eficacia y aplicabilidad dependerán de la articulación con la vasta experiencia acumulada por la gran diversidad de personas e instituciones en la ejecución de medidas para reducir y controlar el riesgo.

Para el desarrollo conceptual, la construcción de metodologías requiere de la articulación de una gran variedad de disciplinas y de esfuerzos institucionales.

Los instrumentos desarrollados hasta ahora para el análisis del riesgo padecen de serias limitaciones para reconocer las interacciones de éste con otras dimensiones del desarrollo y con las relaciones de género. Nuevas categorías deben ser incluidas y otras construidas, para obtener aproximaciones más eficientes a las vulnerabilidades y capacidades de las mujeres y los hombres, y de las comunidades que habitan.

También los ámbitos relacionados con los procesos de planificación social, desde las políticas públicas hasta los proyectos, requieren de guías prácticas que faciliten su labor y ofrezcan alternativas para construir instrumentos de planificación que permitan dimensionar la gestión del riesgo con equidad de género integradas desde su concepción misma. Pero los esfuerzos no pueden limitarse sólo a las nuevas iniciativas. Es necesario, a modo de acción afirmativa, crear metodologías que permitan integrar criterios de gestión del riesgo con equidad de género en los procesos en marcha.

Quizá en la dimensión local es donde más esfuerzos se han hecho por diseñar metodologías de gestión del riesgo. Otro tanto se ha hecho al integrar técnicas que permitan reconocer la situación de las mujeres. Estos esfuerzos deben continuar y sentar un precedente en términos de una gestión integral que haga llegar las agendas locales, a la agenda política de los espacios estatales y federales, en el caso de México.

No existen elementos de medición que permitan determinar el impacto real de las medidas tomadas y de las acciones realizadas. Intuitivamente, se puede observar que existen éxitos parciales; sin embargo, se requiere con urgencia de la construcción de sistemas de indicadores y medición de impacto que den cuenta de los avances en materia de riesgo y equidad de género, no sólo en el contexto inmediato de la ocurrencia de los desastres, sino en la construcción del riesgo en el proceso de desarrollo.

GESTIÓN DE POLÍTICAS

Asumir la gestión del riesgo con equidad de género como problema del desarrollo, supone entenderla como prioridad de las políticas públicas. Pero no sólo como proceso de planificación explícita (Sistema Nacional de Protección Civil en México, por ejemplo), sino como proceso de planificación implícito en toda la política pública. Así se define una gran tarea pendiente tanto en la construcción de marcos conceptuales, que permitan entender el riesgo en el contexto de los diversos sectores de la política pública, como en la elaboración de metodologías que faciliten la inclusión de los criterios de riesgo con equidad de género, en la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas.

ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

Todos los desafíos descritos requieren de un sistema institucional que los implemente en todos los niveles de promoción, ejecución y en el control de la gestión del riesgo.

La articulación entre las instituciones tradicionalmente vinculadas al riesgo y aquellas responsables de la promoción de la equidad de género, es una tarea inmediata que puede comenzar por las instancias de protección civil, gestión del riesgo y prevención (SINAPROC en el caso de México) y los mecanismos nacionales de las mujeres (INMUJERES), y continuar en todos los espacios, locales, estatales y federales, gubernamentales o no.

IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS

Para bien o para mal, muchos de los procesos de puesta en práctica de las políticas públicas se realizan a través de la implementación de proyectos. Es preciso tener en consideración que la gestión del riesgo de desastres con equidad de género es un proceso permanente y transversal: la gestión del riesgo no comienza ni termina con la implementación de un proyecto.

En este documento se han esbozado algunas pistas para que los proyectos puedan desarrollar estos criterios integrados. Sin embargo, es necesario construir metodologías más precisas para su implementación y crear mecanismos para verificar que esta intención se materialice durante su ejecución.

GENERACIÓN DE INFORMACIÓN

Un requisito para afrontar todos los desafíos descritos y muchos otros, es contar con información desagregada por sexo, confiable y de calidad. Esta información es fundamental para el diseño de políticas públicas, programas, proyectos, y cualquier iniciativa que pretenda modificar la distribución desigual del riesgo entre mujeres y hombres.

Por ejemplo, se demanda información desagregada sobre la situación de hombres y mujeres para identificar los impactos diferenciados de los desastres, de manera que se posibilite el diseño de acciones de respuesta adecuadas a sus necesidades e intereses. Pero también, antes del desastre es necesario conocer la condición y posición de mujeres y hombres frente al riesgo, sus vulnerabilidades y capacidades, para poder realizar una efectiva gestión de su reducción y control.

PARTICIPACIÓN SOCIAL

La participación social efectiva es una condición para la gestión del riesgo con equidad de género, ya que el riesgo no podrá ser reducido y controlado, si no se considera la diversidad de necesidades e intereses, de vulnerabilidades y capacidades, de los grupos sociales que integran las sociedades (según su género, edad, etnia, condición socioeconómica). Este hecho tiene una dimensión ética relacionada con los principios de los derechos humanos y el desarrollo sostenible, y es también un requisito para la efectividad de las medidas que tomen las sociedades en su afán por enfrentar las amenazas.

Los procesos de planificación, ejecución y control para la gestión del riesgo con equidad de género, así como todas las instituciones involucradas, requieren de mecanismos que aseguren la participación de hombres y mujeres de todos los sectores sociales en los espacios de toma de decisiones relacionados con la reducción y control del riesgo. Los espacios tradicionalmente asociados a la preparación y respuesta ante los desastres con frecuencia carecen de mecanismos y metodologías para promover la participación activa de otros sectores de la sociedad. Esta limitación debe ser resuelta en función de una aproximación más democrática y efectiva de los desafíos que plantea la reducción del riesgo con equidad de género como condición para el desarrollo sostenible.

CREACIÓN DE CAPACIDADES

La distribución desigual del riesgo entre hombres y mujeres encuentra sus causas en los procesos de construcción social del riesgo y las vulnerabilidades, y se refuerza con la falta de visibilización, reconocimiento y valoración de las capacidades específicas de las mujeres.

Es evidente que una estrategia central para promover la equidad de género en la gestión del riesgo de desastres es la de disminuir las vulnerabilidades, haciendo visibles las capacidades que las mujeres ya poseen frente al riesgo, potenciándolas en las dinámicas de reducción y control, y generando otras nuevas que les permitan superar la situación de desigualdad. En un primer momento, los esfuerzos de construcción conceptual y

metodológica, la investigación, el diseño de políticas y proyectos, y los recursos institucionales, deben orientar sus estrategias en esta dirección.

Es fundamental no olvidar que el propósito de los procesos de disminución de vulnerabilidades y fortalecimiento de capacidades debe orientarse a superar las desigualdades en el acceso y control de recursos, distribución de las responsabilidades, la participación política, con el fin de promover relaciones más equitativas entre hombres y mujeres.

2. La constatación

La constatación es que la relación entre desarrollo, equidad de género y manejo del riesgo de desastres es determinante y su abordaje ineludible. Mientras no se enfrente con propuestas conceptuales y metodológicas que fundamenten intervenciones de política pública, institucionales y técnicas, hombres y mujeres sufrirán las consecuencias más severas de los desastres como resultado de las prácticas de desarrollo actuales. Simultáneamente, los esfuerzos en las inversiones públicas y privadas soportarán continuos retrocesos.

La gestión del riesgo de desastres es una tarea emprendida desde hace mucho tiempo, pero que aún no se acerca a los niveles mínimos deseados. Ni los acuerdos internacionales, ni las acciones concretas emprendidas por los países y comunidades han logrado detener ni revertir los efectos de los desastres. Por el contrario, su impacto económico y social ha ido en aumento.

Y después de los albergues temporales, ¿qué?

El Instituto de Estudios de la Mujer "Norma Virginia Guirola de Herrera" (Cemujer), de El Salvador, luego de denunciar la marginación de amplios sectores de la población en las acciones de respuesta al huracán *Stan*, pregunta: ¿Y después de los albergues temporales, ¿qué? ¿Seguiremos posibilitando y permitiendo el deterioro ambiental? ¿Seguiremos autorizando los anillos periféricos, so pretexto de modernidad? ¿Seguiremos permitiendo y autorizando la construcción indiscriminada (no planificada) de viviendas sobre arenas movedizas, arenales, rellenos superficiales, etc.? ¿Seguiremos destruyendo nuestros pobres recursos aún subsistentes?".

Cemujer agrega que se debe tomar conciencia de la necesidad impostergable de diseñar y desarrollar estrategias integrales y sostenibles desde la visión de la gestión del riesgo que, justamente, incluye e integra las acciones dentro de la emergencia con las acciones de prevención de desastres y reducción de riesgos. (Cerigua-Cemujer-Canal Solidario, 2005)

Con este documento se espera contribuir a un proceso de reflexión y construcción de nuevos modos que permitan, en palabras de Marta Lamas, alcanzar la equidad entendida como "la igualdad con reconocimiento de las diferencias. Sólo con la introducción de nuevas prácticas y de nuevas normas, contra las cuales las personas puedan ser medidas y evaluadas, y con una redistribución de recursos que verdaderamente refleje un nuevo arreglo equitativo de género, se podrán atacar con eficacia las prácticas que producen desigualdad, tanto material (pobreza) como simbólica (discriminación)" (Lamas, 2003).

Bibliografía

Aguilar Lorena y Blanco, Montserrat. *¡La diversidad hace la diferencia! Consideraciones de género para promover el acceso equitativo y la distribución justa de los beneficios derivados de la utilización de la biodiversidad.* San José: Oficina Regional para Mesoamérica, Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), 2004.

Aguilar, Lorena y Castañeda, Itzá. *Sobre marinos, marinas, mares y mareas: equidad de género en zonas marino-costeras*. San José: Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), 2000.

Anderson, Mary and Woodrow, Peter. *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster.* Boulder, Colorado: Westview Press, Inc. and UNESCO, 1989.

Arenas, Ángeles y Bradshaws, Sarah. *Análisis de género en la evaluación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales*. Santiago: Cepal, 2004.

Asamblea General Naciones Unidas. Resolución 59/231. *Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres*. 22 febrero, 2005.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Programa de Indicadores de Riesgo de Desastre y Gestión del Riesgo: Programa para América Latina y el Caribe*. Manizales: agosto, 2003.

Bitrán, Daniel y otros. *Impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la República Mexicana en el año 2001*. México, 2003.

Blanco, Montserrat. *Guía de apoyo para utilizar el video* De la luna a las urnas. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica 2001.

Blanco, Lara y Rodríguez, Guiselle. *¿Candil de la calle... luz en la casa? Hacia una gestión y gerencia con equidad.* Serie Hacia la Equidad: Módulo No.7. San José, Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1999.

Blanco, Montserrat y Velásquez, Margarita. *De aciertos y desiertos. Equidad de género en ecosistemas de tierra seca.* San José: Unión Mundial para la Naturaleza, 2003.

Blaikie, Pierce et al. *Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres.* Lima: Tercer Mundo Editores, LA RED/ITDG, 1996.

Bochetti, Alessandra. *Lo que quiere una mujer.* Madrid: Ediciones Cátedra, 1995.

Briceño, Sálvano. *Gender Mainstreaming in Disaster Reduction: Comisión on the status of Woman.* New York, 2002.

Burón, Carlos. *Gestión de riesgo: Una nueva visión de los desastres.* http://www.sld.cu/sitios/desastres/n3.php?p=administracion.

Cardona, Omar Darío. *Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo*. En: *Los desastres no son naturales*. A. Maskrey (Compilador). Bogotá: LA RED, Tercer Mundo Editores, 1993.

Castañeda, Itzá y Flores, Guadalupe.| *Proyecto integral de desarrollo sostenible Araucaria-Vizcaíno en la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno.* En: *¡Todo cuenta!.* San José: Unión Mundial para la Naturaleza, 2004.

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central (Cepredenac). Planes anuales operativos 1996-97-98. Panamá.

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central (Cepredenac). Primer Encuentro Constructivo Centroamericano *Género y cultura de desastres*. Guatemala. 1996.

Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred). *Diagnóstico de peligros e identificación de riesgos de desastres en México.* México, 2001.

Cerigua, Cemujer, Canal Solidario. Stan: *Miles de damnificados en América Central.* 2005. www.mujereshoy.org

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). *Manual para la evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres.* México, DF: Cepal, 2003.

Comisión Económica para América y el Caribe (Cepal). *Objetivos del decenio del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: Cepal, 2005. http:// www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml=/publicaciones/xml/1/21541.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl

Comisión Nacional de Emergencia (CNE). *Género y desarrollo en la prevención de desastres.* San José, CNE-DIRDN-UNICEF-PNUD-PDHSL, 1998.

Comité de Prevención de Seguridad Civil. Sistema Nacional de Protección Civil. 1986.

Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres. *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres.* Hyogo: Naciones Unidas, 2005.

Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDH). Reunión hemisférica DIRDH. San José: 1999.

Deutsche Gesellsscharf für Technische Zusammenarbeit (GTZ) Gmbh. *Gestión de riesgo de desastres en el área rural de Latinoamérica y en el Caribe: instrumento de la GTZ.* Bonn: 2004.

Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental (DNP). *Guía para orientar las acciones e inversiones en gestión local del riesgo a nivel municipal. Pereira: El Diario del Otún.* http://www.eldiario.com.co/bodyindex.php?anteriores=2005-10-02&id_noticia=46983&nombre=noticias&padre

Division for the Advancement of Women (DAW). *Environmental Management and the Mitigation of Natural Disasters: a Gender perspective.* Ankara: DAW-UN/ISDR, 2001.

Division for the Advancement of Women (DAW). *Mainstreaming gender perspectives in environmental management and mitigation of natural disasters.* On: Roundtable Panel and Discussion Disproportionate impact of natural disasters on women. New York: DAW/NU- NGO Committee on the Status of Women, 2002.

Enarson, Elaine. *Gender and Natural Disasters.* IPCRR Working Paper No.1. Organización Internacional del Trabajo, 2000.

Enarson, Elaine. *Guía para la planificación con sensibilidad de género y de base comunitaria. Promoviendo la justicia social en la reconstrucción de Gujarat, India.* En: Terremoto social en El Salvador. Fundación Heinrich Böll (Compilador). 2001

Enarson, Elaine. *Panel II: Environmental Management and Mitigation of Natural Disasters: a Gender Perspective.* Ankara, Turkey. Noviembre, 2001.

Enarson, Elaine. *Género y vulnerabilidad.* En: Terremoto social en El Salvador. Fundación Heinrich Böll (Compilador), 2001.

Enarson, Elaine. *Promoting Social Justice in Disaster Reconstruction: Guidelines for Gender-Sensitive and Community-Based Planning* (Draft). Gujarat: The Disaster Mitigation Institute of Ahmedabad, 2002.

Enarson, Elaine y Meyreles, Lourdes. *Directrices prácticas para evaluar la vulnerabilidad a los desastres naturales y la capacidad de respuesta a nivel local.* Florida: Centro para la Gestión de Desastres y Ayuda Humanitaria, Universidad del Sur de la Florida, 2003.

Escalante, Ana Cecilia; Ramírez, Felicia; y Ugalde, Yamileth. *Incidencia en la gestión de políticas con enfoque de equidad de género en el sector rural de Centroamérica.* San José: Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2002.

Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD). *Mujer, reducción de desastre y desarrollo sostenible.* Debate en línea previo a la reunión de expertos sobre manejo ambiental y la mitigación de los desastres naturales: una perspectiva de género (Ankara, Turquía, 6-9 noviembre, 2001). Octubre, 2001.

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). *Camino a la igualdad de género.* CEDAW, Beijing y los ODM. Tegucigalpa: PNUD, 2005.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). *Estado de la población mundial 2005. La promesa de la igualdad. Equidad de género, salud reproductiva y Objetivos de Desarrollo del Milenio.* New York: UNFPA, 2005.

Fordham, Maureen. *The Place of Gender in Earthquake Vulnerabiliity and Mitigation. Presentado.* Second Euro Conference on global Change and Catastrophic Risk Management-Earthquarke Risks in Europe. Cambridge: International Institute of Advanced Systems Analysis, 2000.

Gellert, Gisela. *Gestión de riesgos en Centroamérica: iniciativas, actores y experiencias locales en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.* Guatemala: Flacso, 2003.

Gender and Disaster Network. *Gender equality in disasters six principles for engendered relief and reconstruction.* 2005.

Hannan, Carolyn. *Mainstreaming gender perspective in environmental management and mitigation of natural disasters.* Presented at: The Roundtable Panel and Discussion. The United Nations Division for the Advancement of Women and the NGO Committee on the Status of Women in preparation for the 46th Session of the Commission on the Status of Women, 2002.

Instituto Cooperativo Interamericano. *Educación popular: Una metodología.* Panamá: 1997.

Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). *Cuarto informe de labores 2004-2005.* México, DF: Inmujeres, 2005.

Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). *El enfoque de género en la producción de estadísticas sobre familia, hogares y vivienda en México. Una guía para el uso y una referencia para la producción de información.* México, DF: Inmujeres, 2003.

Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). *Programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres (Proequidad).* México, DF: Inmujeres, 2001.

Internacional Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR). *Gender mainstreaming in disaster reduction.* New York: UN/ISDR, 2002.

International Strategy for Disaster Reduction. *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives,* 2002.

Jodhan, Daniela. *Disaster Management, Gender and Poverty/Comparative Experiences/Caribbean SURF. 19th* Gender Network, UNDP, 2005.

Lagarde, Marcela. *Género y feminismo. Desarrollo humano y demo*cracia. En: Cuadernos inacabados No.25. Madrid: horas y *HORAS*, 1996.

Lamas, Marta. *Género: claridad y complejidad.* México, 2003.

Larios, María Lourdes. *Género y desastres, una perspectiva en construcción.* San Salvador: Ceprode, 1999.

Lavell, Allan (Compilador). *Viviendo en riesgo. Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina.* Lima: LA RED, 1997.

Lavell, Allan. *An Approach to Concept and Definition in Risk Management Terminology and Practice.* Genova: 2000.

Lavell, Allan. *Desastres y desarrollo: hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: el caso del huracán Mitch en Centroamérica.* En: Garita, N. y Nowalski J. Compiladores. *Del desastre al desarrollo sostenible: El caso de* Mitch *en Centroamérica.* BID y CIDHS, 2000.

Lavell, Allan. *La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica.* Panamá: Cepredenac-PNUD, 2003.

Ley General de Protección Civil. México, 2000.

Mendoza, Rosa. *El género y los enfoques de desarrollo.* Santiago de Chile: Cepal- Escuela para el Desarrollo, 2003.

Menjívar, Mauricio. *De ritos, fugas, corazas y otros artilugios: Teorías sobre el origen del hombre, o de cómo se explica la génesis de la masculinidad.* En: Cuadernos Digitales. Vol. 9. No.25. Noviembre, 2004. Universidad de Costa Rica. Escuela de Historia.

Organización de Naciones Unidas (ONU). *Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres.* Ginebra, 2004.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). Extracto del informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (A/COF. 206/6). Marco Acción para 2005-2015. Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, Kobe, Hyogo. Japón. www.unisdr.org/wcdr.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). UNFPA propone aprovechar la eficiencia de las mujeres para distribución de suministros. Centro de Noticias de la ONU, 8 de diciembre de 2005.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). *Género y desastres.* Hoja informativa del Programa Mujer, Salud y Desarrollo. Washington DC: OPS, 2001. http://165.158.1.110/english/hdp/hdwmuje.htm

OXFAM. *Participatory Capacities and Vulnarabilities Assessment: finding the link between disaster and developpement.* Manila, Filipinas. 2002.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Desarrollo Humano: Informe 1992.* Colombia, 1992.

_. *Assesing Human Vulnerability to Enviromental Change: concepts, Issues, Methods, and case studies.* Kenya: PNUD, 2003.

_. *Cómo elaborar una estrategia de género para una oficina de país.* San Salvador: Bureau para el Desarrollo de Políticas del PNUD: 2004.

_ *La reducción de riesgos de desastres: un desafío para el desarrollo.* New York: 2004.

_. *Informe sobre Desarrollo Humano 2005.* "La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual". New York: PNUD, 2005.

_. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004.* El reto del desarrollo local. México, DF: PNUD, 2005.

_. *Grenada: A gender impact assessment of hurricane* Ivan. *Making the invisible visible.* Documento en revisión. PNUD, 2005.

_ *Guía para formular un plan local de manejo de riesgos.* Proyecto de Manejo local de riesgos en la Península de Yucatán, versión preliminar, 2005.

Programa Infocus sobre Respuesta a la Crisis y Reconstrucción. *Módulos de la Respuesta Genérica de la OIT a las Crisis.* Ginebra: Departamento de Recuperación y Reconstrucción, Organización Internacional del Trabajo: 2001.
http://www.ilo.org/publ.c/english/employment/recon/crisis/publ/index.htm

REDEH - Human Development Network. *Proyecto fortaleciendo la administración de las mujeres en la educación de los recursos hídricos.* http://www.redeh.org.br

Rodríguez, Guiselle; Blanco, Montserrat y Azofeifa, Francisco. *La diversidad hace la diferencia. Acciones para asegurar la equidad de género en la aplicación del Convenio de Diversidad Biológica.* San José: Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), 2004.

Sánchez, 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).* Guatemala, 2001

Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) *Menos vulnerabilidad: menos desastres.* Paquete informativo de la Campaña Mundial 2001. Ginebra: 2001.

Secretaría de Gobernación de México. Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006. México, DF, 2001.

Secretaría de Gobernación de México (Segob). *Manual de organización y operación del Sistema Nacional de Protección Civil.*

Sequeira, Nora. *Risk Management: An Alternative Perspective in Gender Analysis.* Ankara: 2001.

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA-Cepredenac) *Marco estratégico para la reducción de las vulnerabilidades y el impacto de los desastres.* Panamá, 1999.

Sistema de las Naciones Unidas. *Report of the Inter-Agency Committee on Women and Gender Equality at its Fifth Session.* New York, 2000.

Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SNPMAD). *Metodología para la gestión del riesgo en el municipio.* Managua: Secretaría Ejecutiva y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002

Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (Sinapred) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Gestión local del riesgo...Un camino hacia el desarrollo municipal.* Serie 2 y 3. Managua: Sinapred, 2002.

Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (Sinapred). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo.* Managua: Departamento de Capacitación SE-Sinapred, 2004.

UN-HABITAT. *Gender, Disaster and Conflict: A Human Settlements Perspective.* DMP/UN-HABITAT Concept Brief, 2004.

Sistema Nacional de Protección Civil de México (Sinaproc). *Sistema Nacional de Protección Civil de México.* México, 2005. ww.proteccioncivil.gob.mx/Portal/PtMain.php?nIdHeader=2&nIdPanel=50&nIdFooter=22

Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. *Develando el género: Elementos conceptuales básicos para entender la equidad.* Serie Hacia la Equidad: Módulo No.9. San José, 1998.

United Nations Division for the Advancement of Women (DAW), Inter Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR). *Environmental Management and the Mitigation of Natural Disasters: a Gender Perspective.* Report of the Expert Group Meeting Ankara. Turkey, 6-9 November. 2001.

Vidal, María Rosa. "Desarrollo humano y conservación de la biodiversidad en la Reserva de la Biosfera El Ocote". En: *¡Todo cuenta!.* San José: Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), 2004.

UNIFEM, 2005. *Camino a la igualdad de género: CEDAW, Beijing y los ODM.*

Wilches-Chaux, Gustavo. "Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador, o Yo voy a correr el riesgo". *Guía de la red para la gestión local del riesgo.* Quito: LA RED,1998.

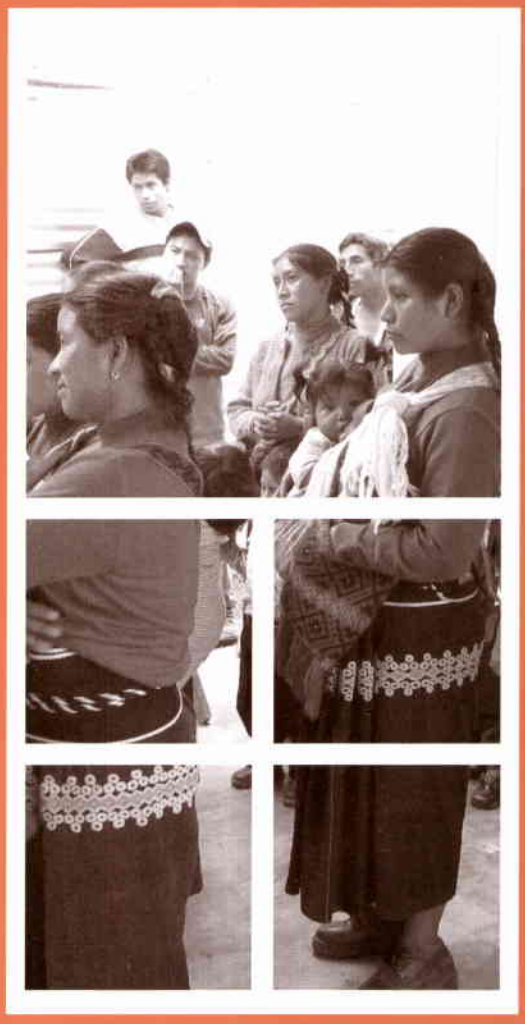
Wisner, Ben. "La condición humana de los desastres". En: *Terremoto social en El Salvador*. San Salvador: Fundación Heinrich Böll, 2001.

Wisner, Ben and Walker, Peter. *Beyond Kobe. A Proactive Look at the World Conference on Disaster Reduction.* A Report for the Swiss Department of Humanitarian Aid. MA, USA: Feinstein International Famine Center, 2005.

World Conference on Disaster Reduction. *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters.* Hyogo: Naciones Unidas, 2005.

Anexo 1

Términos y conceptos básicos



En este anexo se incluye una breve descripción del proceso de constitución de las identidades y relaciones de género, de la propuesta central del enfoque de género y de sus conceptos básicos.

1. Construcción social de identidades y relaciones entre mujeres y hombres

Hombres y mujeres habitan en un medio ambiente, una organización social, una cultura, un tiempo. De este contexto depende la forma en que viven y se relacionan las personas, su forma de entender el mundo y las normas que organizan su vida.

Sistema sexo-género

Sexo: características biológicas de hombres y mujeres.

Género: características sociales, culturales, políticas, jurídicas y económicas, socialmente asignadas en función del sexo con que se nace (PNUD, 2004).

De acuerdo a las características biológicas de hombres y mujeres, cada sociedad establece lo que significa ser hombre o ser mujer, es decir, las identidades de género. En otras palabras, no son innatas sino que son construcciones culturales, producto de una serie de factores determinados por el contexto económico, social, político y ambiental, y económico, que varían a lo largo de la historia y de una cultura a otra.

Así como las sociedades definen las identidades de género, establecen también las relaciones de género, es decir, la forma en que deben relacionarse hombres y mujeres, y, también, las mujeres entre ellas y los hombres entre ellos.

La identidad de las personas se aprehende durante el proceso de socialización. Es decir, durante los procesos de interacción con otros seres humanos. En este proceso, que comienza con el nacimiento y concluye con la muerte, las personas aprenden quienes son y cual es su papel en la sociedad.

Las amas de casa de los desastres

Las mujeres sobrevivientes de los desastres suelen ser quienes llevan la más pesada carga en las tareas de socorro y reconstrucción. Pasan a ser las principales encargadas de atender a los demás sobrevivientes, entre ellos niños y niñas, personas heridas o enfermas, y personas adultas mayores. Como la asistencia de emergencia ha sido administrada por hombres y entregada a los hombres, rara vez se presta atención a si las mujeres y sus familias se benefician o no con ella (Fondo de Población, 2005).

La construcción de las identidades de género implica el aprendizaje de los roles asignados por la sociedad a mujeres y hombres: las acciones, responsabilidades y los lugares establecidos para cada persona en la sociedad. El aprendizaje de los roles de género, durante el proceso de socialización, se hace a través

de las otras personas y de los roles que ellas desempeñan en la comunidad: las mujeres y los hombres, los papás y las mamás, la maestra y el alcalde, la enfermera y el médico, la trabajadora social y el geógrafo.

La construcción social de las identidades de género es un proceso histórico que se traduce en relaciones de poder [1] y en una forma particular de organización social llamada sociedad patriarcal o patriarcado. La sociedad patriarcal se fundamenta en una valoración distinta de hombres y mujeres que da origen a relaciones de desigualdad, exclusión y discriminación en casi todas las esferas de la vida social (Lagarde, 1996).

Estas relaciones se agravan por otras desigualdades construidas a partir de factores como la edad, la etnia, la opción sexual o la religión. En la vida cotidiana de mujeres y hombres estas relaciones tienen como resultado menos oportunidades para las mujeres, limitaciones en el acceso y control de los recursos[2] y en el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Las diferencias de género y las desigualdades que producen, son construidas a través de procesos sociales, son percibidas como naturales o innatas, es decir, las tareas y comportamientos de los hombres y mujeres son considerados normales, y por lo tanto, imposibles de cambiar.

Considerar las diferencias de género como naturales, dificulta el reconocimiento de las desigualdades y la discriminación que producen. También hace que la búsqueda de la igualdad y equidad entre mujeres y hombres requiera de esfuerzos y recursos específicos orientados a impulsar procesos de trasformación continuos en todas las áreas del desarrollo. El enfoque de equidad de género, es la herramienta para reconocer las diferencias y desigualdades de género, y para diseñar estrategias que permitan trasformarlas en relaciones más equitativas.

Ideas clave

- Las características consideradas como femeninas o masculinas no son inmutables: se pueden cambiar
- Estas características varían de una sociedad a otra, dentro de una misma sociedad: no existe un solo modelo de hombre o mujer
- La construcción social de las identidades de género determina la forma en que se relacionan las mujeres y los hombres (PNUD, 2004).

Las identidades y relaciones de género varían de una cultura a otra, y de un momento a otro de la historia. Por lo tanto, para comprender y transformar las identidades y relaciones de género, es decir, para aplicar el enfoque de género, hay que recordar que "el contexto es lo que cuenta". El enfoque de equidad de género permite analizar las relaciones de poder que están en la base de una gran cantidad de prácticas y situaciones cotidianas.(Dietz, citada por Lamas, 2003)

1 Las relaciones de poder son el resultado de la distribución de poder en una sociedad. Son relaciones políticas que operan en diferentes ámbitos de la sociedad como la familia, la vida sexual, las comunidades, las instituciones, etc.
2 Ver Capítulo 1, apartado 2, sección 2.3, sobre herramientas conceptuales del enfoque de equidad de género.

2. Conceptos básicos

División genérica del trabajo

Cada sociedad asigna a hombres y mujeres diferentes tareas y responsabilidades. Esta asignación se basa en una construcción social de lo que significa ser hombre y ser mujer, y por lo tanto es susceptible de cambio, varía de una sociedad a otra, de una época a otra, adaptándose a las transformaciones de los grupos humanos. Aunque no siempre se han asignado las mismas tareas a hombres y mujeres, durante siglos el trabajo de las mujeres se ha mantenido invisible y poco valorado social y económicamente.

Trabajo reproductivo

El trabajo reproductivo es indispensable para la supervivencia de los seres humanos y para la reproducción de mano de obra familiar. Sin embargo, la sociedad no lo considera como un trabajo y no es remunerado. Este trabajo no es pagado por nadie, solo por las mujeres que lo ejecutan, y representa una transferencia de valor de las mujeres desde lo reproductivo y doméstico hacia la esfera productiva (Campillo y Pérez citadas por Aguilar, 2000).

La mayoría de las sociedades distribuye las tareas necesarias para la supervivencia en dos dimensiones: la reproductiva y la productiva. Las tareas reproductivas o domésticas, es decir, aquellas asociadas al cuidado de los hijos e hijas y el hogar, son consideradas responsabilidad de las mujeres. Las tareas productivas que se realizan fuera del hogar y por las cuales se percibe algún tipo de ingreso son, en apariencia, responsabilidad de los hombres. Casi siempre es la única actividad que se considera como trabajo.

Datos clave

En el año 2004, el 37.5% de las mujeres mexicanas mayores de 12 años participaba en alguna actividad económica (INMUJERES, 2005)

En la práctica, tanto hombres como mujeres realizan distintas actividades, sin embargo, las tareas productivas realizadas por las mujeres, casi siempre indispensables para la sobrevivencia de la familia, raras veces se reconocen y menos aún se remuneran. Se requiere de un análisis minucioso de las actividades que se realizan, quiénes las realizan, dónde, cuándo, con qué recursos etc., para lograr hacer visible el papel de las mujeres.

Una de las expresiones más claras de las relaciones de género se expresa en el ámbito reproductivo o doméstico. En las discusiones sobre el desarrollo, se ha hecho cada vez más visible el aporte de las mujeres a la sociedad a través del trabajo reproductivo. En algunos casos se ha reconocido socialmente y en otros, los menos, se ha reconocido económicamente. Sin embargo, poco se habla, y menos se incide, sobre la distribución equitativa de responsabilidades: la corresponsabilidad. El trabajo doméstico sigue siendo,

prácticamente, responsabilidad exclusiva de las mujeres y un obstáculo concreto y determinante en su integración en los procesos productivos y políticos, para una mejora sustantiva en su calidad de vida.

El trabajo social o comunitario supone la organización colectiva de actividades sociales tendientes al bienestar de la comunidad. Generalmente, estas actividades no se contemplan en los análisis económicos, aun cuando las personas inviertan muchas horas de trabajo voluntario en él. Aunque participan hombres y mujeres también prevalecen las diferencias de género. Por ejemplo, es común que los hombres ocupen normalmente las posiciones de privilegio, mientras que las mujeres se dedican a labores de apoyo o logísticas.

Aptitudes para la reducción del riesgo

La experiencia ha mostrado el papel central de las mujeres en el mantenimiento y reconstrucción de la vida social y económica de las comunidades (Fondo de Población, 2005) Estas aptitudes son centrales para la reducción del riesgo.

Para diseñar acciones que propicien gestión del riesgo con equidad de género, es necesario reconocer y analizar la división genérica del trabajo, así como las desigualdades que produce. Uno de los problemas centrales en la definición de procesos de gestión del riesgo que consideren el enfoque de equidad de género, es la tendencia generalizada a ignorar los espacios predominantemente utilizados por las mujeres en favor de aquellos usados por los hombres, y a subvalorar los espacios de producción no comercial (en su mayoría femeninos), en favor de espacios de producción comercial (en su mayoría masculinos). Las tareas expresamente asignadas a mujeres y hombres, así como aquellas realizadas por las mujeres y que son invisibilizadas, tienen una relación directa con las vulnerabilidades ante el riesgo y las capacidades para enfrentarlo.

Acceso y control de los recursos, distribución de costos y beneficios

Tipos de recursos

· Recursos económicos o productivos: la tierra, el agua, el ganado, el forraje, el equipo, las herramientas, la fuerza de trabajo, la capacidad de empleo y generación de ingresos económicos.
· Recursos políticos: las organizaciones, la capacidad de liderazgo y negociación, la educación, la experiencia.
· Uso del tiempo: es un recurso poco considerado y de gran importancia en términos de equidad de género.

Beneficios

· Satisfacción de necesidades básicas, ingresos económicos, propiedad, crédito, educación, capacitación, poder político, prestigio y oportunidades, entre otros.

El trabajo productivo y el reproductivo son los mecanismos mediante los cuales los seres humanos entran en relación con los recursos, es decir, tienen acceso a ellos, deciden, asumen el costo de generar beneficios y disfrutan de estos para sí mismos, sus familias y sus comunidades.

Mujeres y hombres no tienen igual acceso a los recursos ni deciden equitativamente sobre ellos. Tampoco enfrentan de igual manera los costos de generar beneficios, ni estos se distribuyen en forma equilibrada.

Aunque se han documentado algunas experiencias sobre el impacto diferenciado de los desastres y de los procesos de reconstrucción en hombres y mujeres, hay menos avances en materia de análisis de las relaciones de género en la construcción del riesgo. Estas diferencias en el acceso y control de los recursos, y en la distribución de costos y beneficios, son determinantes en la construcción social del riesgo, en la creación de vulnerabilidades y la potencialización de capacidades para enfrentarlo. Adicionalmente, y como resultado de lo anterior, hombres y mujeres tienen diferentes percepciones y valoraciones de su entorno natural, económico y social. La comprensión de estos fenómenos es indispensable para la implementación de políticas adecuadas de gestión del riesgo de desastres con equidad de género.

Mujeres de Chiapas: "dueñas" de su trabajo

En la Colonia General Cárdenas, Chiapas, México, las tierras pertenecen a los hombres lo mismo que el dinero generado por las ventas de café. Las mujeres dependen de lo que ellos les entreguen para el sustento de la familia. No obstante, mujeres y menores trabajan en todas las actividades relacionadas con este producto: mantener los viveros, limpiar y preparar el terreno; sembrar semillas y recoger el fruto. Seleccionar los granos de café; despulparlo, secarlo, molerlo, guardarlo en bolsas y venderlo. Pero este trabajo no es reconocido por los hombres ni por las mujeres. (Vidal, 2004)

Necesidades e intereses de género

La división genérica del trabajo, el acceso y control diferenciado de los recursos, y la desigual distribución de costos y beneficios, hacen que hombres y mujeres tengan necesidades e intereses también diferentes. Las necesidades se refieren a la situación material y la satisfacción de demandas básicas como vivienda, servicios, alimentación, educación, etc. Los intereses son aspiraciones y prioridades relacionadas con la participación efectiva de mujeres y hombres en la toma de decisiones en los espacios personales, familiares y políticos.

Las necesidades son importantes y su atención puede contribuir notablemente a la disminución de las desigualdades y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Si las iniciativas de desarrollo consideran además como inciden sus intervenciones en las relaciones de poder entre los géneros, se pueden atender los intereses y contribuir al mejoramiento sostenible de la calidad de vida integral y en pleno derecho de todas las personas, mujeres y hombres.

El análisis de las necesidades e intereses específicos de mujeres y hombres permite determinar estrategias adecuadas para reducir las desigualdades de género que contribuyen

a la construcción social del riesgo de desastres, atendiendo efectivamente las demandas de mujeres y hombres y estableciendo acciones prioritarias para quienes están en situación de mayor desventaja.

La determinación de las necesidades e intereses de género solo puede hacerse de manera efectiva en aquellos espacios de la vida cotidiana donde tiene lugar la experiencia de vida de mujeres y hombres concretos. Es además desde estos espacios donde es posible pensar estrategias de trasformación social, fieles a las necesidades e intereses de mujeres y hombres, que permitan construir relaciones de género equitativas.

Las mujeres del Vizcaíno

En el Municipio de Mulegé, Reserva de la Biosfera "El Vizcaíno", Baja California Sur, México, las necesidades de las mujeres presentan ángulos diferentes según la zona donde habitan y la actividad realizada. En las tierras comunales o ejidos, y en los ranchos de la Sierra, las mujeres requieren tener acceso a la tierra. Pero en ambos casos la tierra no sería suficiente para modificar sus condiciones de vida. Necesitan llevar a cabo procesos más amplios que incluyan organización, capacitación y crédito. En la región pesquera del Pacífico Norte, las mujeres precisan puestos de trabajo que les permitan ocupar un lugar propio en una sociedad altamente masculinizada (Castañeda, 2004).

Condición y posición de género

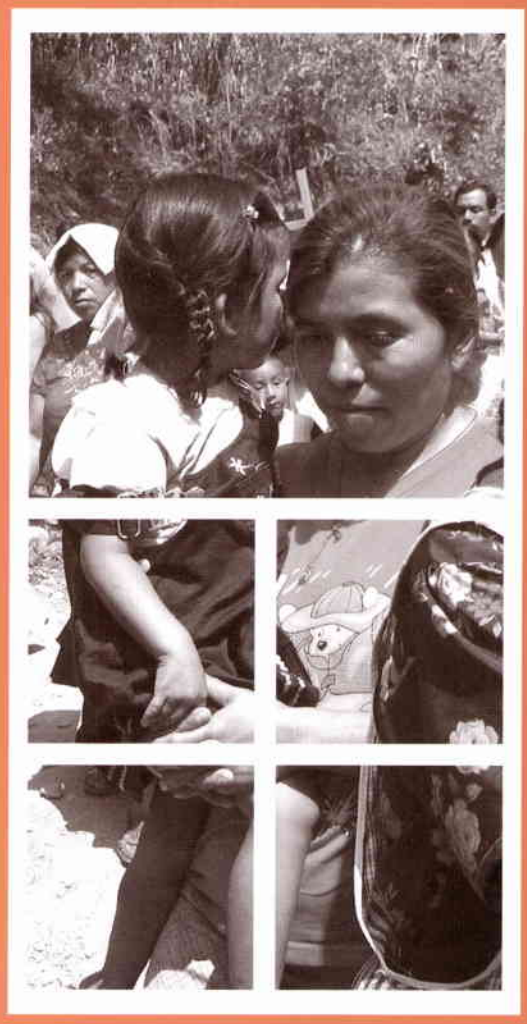
El reconocimiento de las necesidades e intereses de mujeres y hombres permite valorar posición y situación en la sociedad. La última se refiere a la situación de vida de las personas y apunta específicamente a las necesidades: condiciones de pobreza, servicios, recursos productivos, salud y educación, entre otras. La posición tiene que ver con la ubicación y el reconocimiento social, el estatus asignado a las mujeres en relación con los hombres. Se vincula, por ejemplo, con el nivel de los salarios, la participación en los espacios de toma de decisiones, el acceso a la educación y a la capacitación.

Uno de los elementos fundamentales en la comprensión de la categoría social de género es el reconocimiento de que las diferencias establecidas en los procesos de socialización de mujeres y hombres tienen repercusiones en su condición y posición. Por esta razón, existe una brecha en la participación, en el acceso a bienes y recursos del desarrollo, a la dirección de organizaciones, en la posibilidad de tener un cargo de representación pública, en la tenencia y posesión de tierra y otros recursos, etc.

Del mismo modo que las categorías anteriores, la condición y la posición de hombres y mujeres en la sociedad son determinantes en la construcción social del riesgo, en la construcción de vulnerabilidades frente al riesgo de desastres, el reconocimiento y visibilización de capacidades y la posibilidad de participar de manera efectiva en los espacios de toma decisiones que establecen las políticas de desarrollo que son, en última instancia, las que definirán las oportunidades de las personas en las situaciones de riesgo.

Anexo 2

Evolución del marco internacional



Qué se entiende por desarrollo y cómo alcanzarlo es aún una discusión inconclusa y también un asunto de intereses y perspectivas. Existe un estrecho vínculo entre el concepto de desarrollo y las nociones acerca de los desastres y las relaciones desiguales entre mujeres y hombres. En este anexo se hace un breve recuento de la evolución del marco internacional, que sin duda crea compromisos y define agendas para los países.

Mientras los modelos de desarrollo han tenido una fuerte tendencia a concentrarse en la implementación de medidas macroeconómicas, los desastres han sido concebidos como procesos inminentes frente a los cuales la única posibilidad es la preparación y la respuesta. Por otro lado, en este mismo contexto, la propuesta para superar la situación de desigualdad que afecta a las mujeres era integrarlas a la sociedad, sobre todo en términos productivos.

Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG)

Calculados por primera vez en el Informe de Desarrollo Humano (IDG) de 1995, estos índices se han convertido en una de las mayores contribuciones al conocimiento y la difusión de las desigualdades de género a nivel mundial (PNUD (1); 2004)

Las propuestas de desarrollo han definido gran parte de los procesos en materia de desastres y equidad de género, desplegados a nivel internacional y en la definición e implementación de las políticas públicas en cada país, así como la forma en que se ha organizado la institucionalidad de los Estados. De igual manera, han orientado los esfuerzos de las agencias de cooperación internacional.

En los años 90 una serie de propuestas intentaron superar la visión economicista del desarrollo, trascender el ámbito de la economía y trasladar el énfasis puesto en los bienes hacia las personas y sus posibilidades de realizarse plenamente como tales (Mendoza, 2003).

Desde 1990, el PNUD propone en el marco del Desarrollo Humano, que éste debe ser concebido como "el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas" (PNUD, 2002).

Al establecer el bienestar humano como objetivo central del desarrollo, el Desarrollo Humano, "abre muchas posibilidades a la transformación de las relaciones de género y la mejora de la condición de las mujeres, posibilidades que una visión más economicista no había permitido" (PNUD, 2004). Para el desarrollo humano es fundamental la promoción

de las capacidades humanas: lo que las personas pueden hacer o ser en la vida. Este concepto se relaciona directamente con los procesos de empoderamiento de las mujeres y la creación de capacidades frente al riesgo.

La evolución a propuestas de desarrollo cuyo punto de partida es el bienestar de los seres humanos fue acompañado de una evolución en la manera de concebir los desastres. Para finales de los años ochenta era posible constatar que el impacto de los desastres establecía serios límites a las posibilidades de desarrollo, particularmente de los países en condiciones de pobreza. Paradójicamente, la humanidad contaba con conocimientos, tecnologías y experiencias suficientes para impulsar procesos que permitieran vigilar y monitorear las amenazas y reducir las vulnerabilidades ante los desastres.

1. De desastres "naturales" a gestión de riesgo de desastres

La Asamblea General de las Naciones Unidas declaró los años noventa como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) y definió un Marco Internacional de Acción[1], cuyo objetivo era reducir por medio de una acción internacional concertada, especialmente en los países en vías de desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y trastornos sociales y económicos causados por los desastres naturales[2].

El DIRDN colocó el tema de la reducción del riesgo y el desarrollo en la agenda de la discusión internacional y contribuyó a profundizar el debate sobre la relación entre desastres, desarrollo, medio ambiente y sostenibilidad. Por un lado, cada vez era más clara la necesidad de reducir las vulnerabilidades como parte de los procesos de desarrollo social y económico. Por otro, entre más se analizaba la reducción del riesgo, más evidente era la urgencia de involucrar a todos los sectores de la sociedad, empezando con las propias comunidades locales expuestas al riesgo. Así, la DIRDN promovió un enfoque integral y multisectorial de los desastres, proponiendo medidas para definir procesos de planificación.

En el contexto del DIRDN, la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, en su Estrategia y Plan de Acción para un mundo más seguro (Yokohama 1996), reconoce el papel que las mujeres desempeñan en el proceso de gestión del riesgo de desastres a nivel comunal, incitando a promover su participación, y establece la necesidad de fortalecer capacidades como una forma de reducir las vulnerabilidades frente al riesgo de desastres.

1 Resolución 44/236, 1989. Entra en vigencia a partir del 1 de enero de 1990

2 Anexo a la Resolución 44/236, 22 de diciembre de 1989, Asamblea General, Naciones Unidas.

Como seguimiento al DIRDN, en el año 2001 inicia la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), con el objetivo de promover procesos de sensibilización, evaluación y gestión del riesgo de desastres (PNUD (1), 2004). En 2005, la EIRD reitera, tomando como punto de partida resoluciones anteriores relacionadas con la dimensión de género de los desastres "la importancia de integrar la perspectiva de género y de que las mujeres participen en la preparación y aplicación de todas las etapas de la gestión de los desastres, particularmente en su reducción" [3].

Riesgo y desarrollo

"La gestión y la reducción de riesgo se ha propuesto como un paradigma integral que se basa en todas las estrategias utilizadas anteriormente y las incorpora, con el criterio de que todas las actividades del desarrollo tienen el potencial de incrementar o reducir los riesgos" (PNUD(1), 2004)

Con la introducción de la discusión sobre el riesgo se demanda la gestión de su reducción. Alrededor del año 1996 se acuña el concepto de gestión del riesgo, atribuible en primera instancia al trabajo de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED). Luego del impacto del huracán Mitch en Mesoamérica, el término empieza a ser utilizado por múltiples actores.

La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (Kobe, Hyogo, Japón, 2005), aprobó el Marco de Acción (2005-2015): Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. La Conferencia de Kobe constituye el avance más reciente en el plano internacional en los esfuerzos por integrar la equidad de género en todos los procesos de toma de decisiones y planificación relacionados con la gestión de riesgos de desastres.

Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (Kobe, 2005)

· "Se debe incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastre, incluidos los relativos a la evaluación de los riesgos, la alerta temprana, la gestión de la información y la educación y la formación"(Consideración General de las Prioridades de Acción para 2005-2015, Marco Acción para 2005-2015).

· "Crear sistemas de alerta temprana centrados en la población, en particular sistemas que permitan alertar a tiempo y en forma clara a las personas expuestas, teniendo en cuenta las características demográficas, el género, la cultura y el modo de vida de los destinatarios, que den orientación sobre la forma de actuar en caso de alerta y que contribuyan a la eficacia de las intervenciones de los encargados de la gestión de las situaciones de desastre y otras autoridades" (Actividad Esencial de la Prioridad de Acción de Alerta Temprana, Marco Acción para 2005-2015).

· "Garantizar la igualdad de acceso de las mujeres y los grupos vulnerables a oportunidades de formación y educación adecuadas; promover la formación en los aspectos de género y cultura como parte integrante de la educación y la formación para la reducción del riesgo de desastre" (Actividad Esencial de la Prioridad de Acción de Enseñanza y Formación, Marco Acción para 2005-2015)

(Organización de las Naciones Unidas, 2005)

3 Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General. Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres. A/res/59/231. Quincuagésimo noveno período de sesiones. 22 febrero, 2005.

2. De mujeres en el desarrollo a género en el desarrollo

En el contexto de discusiones sobre el vínculo entre desarrollo y riesgo, surge la primera propuesta articulada que relaciona el desarrollo con el enfoque de género: Género en el Desarrollo (GED). Vinculado al movimiento feminista como expresión política y a su producción teórica-académica, esta propuesta recoge aportes de la teoría social y de los modelos de desarrollo que centran la atención en los seres humanos: "Las propias experiencias llevadas a cabo por los proyectos de desarrollo y la creciente presencia y protagonismo de las organizaciones de mujeres, condujeron a la reformulación de las políticas de desarrollo implementadas desde organismos internacionales y agencias de cooperación" (Ruiz, citada por Mendoza, 2003).

Sobre todo a partir de la década de los años 90, con la celebración de la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), es posible identificar procesos desarrollados por el movimiento feminista y organismos internacionales como el PNUD que desde diversas aproximaciones intentan abordar el problema desde el enfoque de GED.

El enfoque GED, impulsado particularmente luego de Beijing 1995, no se conforma con proponer una vía de integración a un modelo de desarrollo que discrimina y jerarquiza, sino que por el contrario propugna por redefinirlo, concibiéndolo como una estrategia que promueve la igualdad de oportunidades de todos los seres humanos, no sólo para acceder a los recursos, sino también para desarrollar sus potencialidades, tomar decisiones y ejercer sus derechos. El enfoque GED propone estrategias específicas para abordar los procesos a través de los cuales se producen y reproducen relaciones desiguales, roles y modelos de identidad excluyentes, para corregir la discriminación de las mujeres y para involucrar a los hombres y a la sociedad en la construcción de relaciones más democráticas (Mendoza, 2003).

CEDAW, Beijing y los ODM

"La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing deben ser los criterios para darnos cuenta del potencial que hay en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La riqueza de entender y experimentar la naturaleza de la discriminación de género, así como los pasos necesarios para lograr la igualdad de género que se han

definido a partir de los procesos de la CEDAW y Beijing, son aspectos que hay que abordar. Al usar a la CEDAW y Beijing como la óptica por medio de la cual se puede entender y atender la igualdad de género en los ODM, es posible combinar la convicción y la efectividad para el desarrollo de manera contundente"[4].

En materia de desastres la Plataforma de Acción de Beijing incluyó medidas concretas como llamar a todos los Estados Miembros, al sistema de Naciones Unidas, a las organizaciones internacionales y no gubernamentales a incorporar la perspectiva de género en todas las políticas, incluyendo aquellas relacionadas con el manejo ambiental y de desastres. La Plataforma de Acción reconoció el impacto de los desastres ambientales en las mujeres y la necesidad de realizar más investigaciones al respecto.

Tiempo más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas hacía notar que el impacto social y económico de los desastres y las epidemias, y específicamente el impacto sobre mujeres, las relaciones de género y los esfuerzos encaminados a alcanzar la equidad entre géneros, aún permanecía relativamente invisible de las políticas. Las recomendaciones plantearon la necesidad de que los gobiernos ofrecieran asistencia para desarrollar una respuesta humanitaria sensible al tema de género, tanto en las crisis originadas en los conflictos armados como en los desastres.

En síntesis, la consideración de las desigualdades de género en los modelos de desarrollo y en la definición misma del desarrollo, solo fue posible cuando, en primer lugar, se colocó a los seres humanos en el centro de atención de estas estrategias y, en segundo lugar, cuando la evidencia de estas desigualdades entre las personas, particularmente entre mujeres y hombres, hizo necesario replantearse los marcos conceptuales de referencia para comprender el desarrollo, y los mecanismos mediante los cuales se realizan las intervenciones. Como se analizó en los párrafos anteriores, algo semejante sucedió en relación con los desastres. La aceptación de su relación directa con el desarrollo solo fue posible cuando se comprendió el papel determinante de las sociedades en la construcción del riesgo y, esta constatación, requirió una reformulación de los mecanismos para comprender el desarrollo y los procesos de planificación que pretenden promoverlo.

Para el año 2000, la humanidad formula a nivel internacional mecanismos que promueven una visión más integral del desarrollo. Así, Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

4 *Tomado de Camino a la Igualdad: CEDAW, Beijing y los ODM. UNIFEM, 2005.*

(ODM, 2001), rescatan una agenda mínima de prioridades para orientar la planificación del desarrollo. Hasta ahora, la gran mayoría de los procesos de desarrollo han promovido la acumulación de riesgos de desastre. Superar esta situación implica el reconocimiento de la relación recíproca entre el tipo de planificación para el desarrollo y el riesgo.

En otras palabras, todos los ODM pueden contribuir a reducir las vulnerabilidades humanas frente a las amenazas naturales, sin embargo, la capacidad de reducir los riesgos de desastre dependerá del diseño de los procesos adoptados para alcanzar los objetivos. Es decir, el avance hacia el cumplimiento de los ODM dependerá de las capacidades sociales para gestionar los riesgos de desastres.

Los ODM, la CEDAW y Beijing

Los ODM no constituyen una agenda nueva sino que son un vehículo para la implementación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y la Plataforma de Acción de Bejjng. Son procesos que se apoyan mutuamente:

- La CEDAW y Beijing hacen un análisis global y profundo de las formas en que opera la desigualdad de género en todos los aspectos de la vida de las mujeres
- A partir de CEDAW y Beijing se han desarrollado estrategias efectivas para lograr la igualdad de género que pueden ser mejorados y utilizados para alcanzar los ODM
- Los recursos movilizados para alcanzar los ODM pueden aprovecharse para cumplir compromisos adquiridos en la CEDAW y Beijing

(UNIFEM, 2005)

Otro tanto ha ocurrido en materia de equidad de género, pues los procesos de planificación del desarrollo han sido considerados como universales o neutrales, es decir, se asume que los beneficios alcanzaran a todas las personas sin ningún tipo de distinción. Ignorar las desigualdades de género ha excluido a las mujeres de los avances hacia el desarrollo. La agenda básica de desarrollo establecida por los ODM demuestra que todas la prioridades requieren de la construcción de relaciones más equitativas entre hombres y mujeres. Se ha constatado que los grandes problemas que aquejan a la humanidad como la pobreza extrema y el hambre, la mortalidad infantil, la falta de acceso a la educación y la salud, así como el deterioro ambiental, se relacionan directamente con las condiciones de exclusión a las que ha estado sometido el 50% de la humanidad: las mujeres.

Objetivos de Desarrollo del Milenio

1. Lograr la educación primaria universal.
2. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
3. Promover la igualdad de género y otorgarle poderes a las mujeres.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.
7. Asegurar la sustentabilidad del medio ambiente.
8. Desarrollar asociaciones globales para el desarrollo.

Acuerdos internacionales de inicio del siglo como la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), y algunos mecanismos nacionales como la implementación de estrategias de reducción de la pobreza, han abierto nuevas posibilidades para que la sostenibilidad ambiental, la reducción de riesgos y la equidad de género se aborden como problemas del desarrollo. Su puesta en práctica exige una mejor integración entre los sectores responsables.

PNUD
México

www.undp.org.mx

La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (Kobe, Hyogo, Japón, 2005), constituye el avance más reciente en el plano internacional en los esfuerzos por integrar la equidad de género en todos los procesos de toma de decisiones y planificación relacionados con la gestión de riesgos de desastres. El Marco de Acción 2005-2015 señala la necesidad de:

"...incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastre, incluidos los relativos a la evaluación de los riesgos, la alerta temprana, la gestión de la información y la educación y la formación" (Consideración general de las prioridades de acción).

"Crear sistemas de alerta temprana centrados en la población, en particular sistemas que permitan alertar a tiempo y en forma clara a las personas expuestas, teniendo en cuenta las características demográficas, el género, la cultura y el modo de vida de los destinatarios, que den orientación sobre la forma de actuar en caso de alerta y que contribuyan a la eficacia de las intervenciones de los encargados de la gestión de las situaciones de desastre y otras autoridades" (Actividad esencial de la prioridad de acción de alerta temprana).

"Garantizar la igualdad de acceso de las mujeres y los grupos vulnerables a oportunidades de formación y educación adecuadas; promover la formación en los aspectos de género y cultura como parte integrante de la educación y la formación para la reducción del riesgo de desastre" (Actividad esencial de la prioridad de acción de enseñanza y formación).

Organización de las Naciones Unidas
Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres

9 789213 260210