

INCLUYENDO PERSPECTIVAS DE GÉNERO EN LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Gendering disaster risk management in Latin America and the Caribbean

Leslie E. Terrones Cernaqué

Abogada por la Universidad Esan (Perú)

LLM en Derecho Ambiental por Vermont Law School (EEUU)

Miembro del Comisión Mundial de

Derecho Ambiental de la UICN (WCEL)

Miembro del Red Mundial para el Estudio de los

Derechos Humanos y el Medio Ambiente (GNHRE)

lessaterr@gmail.com

RESUMEN: En los últimos años, muchos estudios y reportes publicados alrededor del mundo han hecho evidente que los efectos de los desastres a menudo reflejan y refuerzan las desigualdades de género que existían previo a su ocurrencia, lo cual tiene un efecto diferenciado en la manera en cómo las personas los afrontan y en los efectos que se desencadenan de manera posterior. Este fenómeno se debe, en gran parte, a que las condiciones que determinan el nivel de impacto de los desastres están influidas por la dinámica y los roles de género de la sociedad.

En América Latina y el Caribe, una región con niveles de desigualdad de género superiores a otras regiones, predomina una cultura machista que afecta no solo la forma en que los hombres y mujeres lidian con situaciones cotidianas, sino que influye en los niveles de preparación de la población frente a un desastre, la manera como esta lidia con él y las pérdidas sociales y económicas que este conlleva. Por ello, es importante que, al momento de adoptar estrategias y políticas relacionadas a la gestión del riesgo de desastres, los países de la región incorporen enfoques basados en análisis de género, con el objetivo de cerrar la brecha y proporcionar soluciones que beneficien a todos sus ciudadanos por igual.

A fin de contribuir en la incorporación de esta perspectiva de género, este artículo busca revisar el papel que han jugado los estereotipos de género en la gestión del riesgo de desastres, analizar el esfuerzo de incorporación de esta perspectiva en diversos marcos internacionales y regionales de gestión de riesgo de desastres, y finalmente presentar algunas recomendacio-

nes sobre cómo los países de América Latina y el Caribe pueden incorporar una perspectiva de género en sus diferentes políticas, planes y programas.

PALABRAS CLAVE: *desastres, género, políticas públicas.*

ABSTRACT: *In recent years, many studies and reports published around the world have made it evident that the effects of disasters often reflect and reinforce gender inequalities that existed prior to their occurrence, which has a differentiated effect on the way people cope with them and on the effects that are triggered afterwards. This phenomenon is largely attributed to the fact that the conditions that determine the level of impact of disasters are influenced by the dynamics and gender roles imposed by society.*

In Latin America and the Caribbean, a region with higher levels of gender inequality than others, there is a prevailing macho culture that affects not only the way in which men and women deal with everyday situations but can also influence the levels of preparedness of the population for a disaster, the way in which they deal with it and the social and economic losses it entails. It is therefore important that, when adopting strategies and policies related to disaster risk management, the countries of the region incorporate approaches based on gender analysis in order to close the gap and provide solutions that benefit all their citizens equally.

This article seeks to contribute to the incorporation of this gender perspective by reviewing the role that gender stereotypes have played in disaster risk management, analyzing the effort various international and regional disaster risk management frameworks have made to incorporate this perspective, and by presenting some recommendations on how the countries of Latin America and the Caribbean can incorporate a gender perspective in their different policies, plans and programs.

KEYWORDS: *disaster risk, gender, public policies.*

INTRODUCCIÓN

Cuando sucedió el desastre, (...) los hombres eran los que salían a buscar techo, a buscar comida, a intentar recuperar sus cosas, y eran las mujeres las que se quedaban al cuidado (...) de los hijos, de los abuelos, de todo el entorno familiar, incluso los suegros o entre ellas mismas se turnaban entre sus conocidos para poder cuidarlos y hacerse cargo de la preparación de los alimentos y del aseo.

(CUBA Y ÁLVAREZ, 2020, p. 82)

Las palabras antes citadas provienen de una mujer afectada por el fenómeno del Niño Costero, que azotó parte de la costa peruana en 2017 e ilustra el común denominador que rige la cultura en territorio latinoamericano: las mujeres¹ comúnmente siendo relegadas a las tareas domésticas y los hombres asumiendo roles más fuertes y varoniles como las cabezas de la familia (ONU, 2021). El machismo ha sido, durante siglos, la construcción social reinante en América Latina y el Caribe y ha cementado los roles estereotípicos que cada género tiene en la sociedad, reforzando, a su vez, las desigualdades entre hombres y mujeres. Estas desigualdades han sido alertadas, inclusive, por la Organización de las Naciones Unidas (2021), la cual, en su último Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, reportó que la región obtuvo una calificación baja en términos de igualdad de género en comparación con otras regiones del mundo. Ello se suma a lo señalado el Fondo Internacional de Emergencia para la Infancia de esta misma institución, el cual ya había mencionado que los países ubicados en este territorio tienen la mayor desigualdad, discriminación y violencia relacionada con el género del planeta (UNICEF, 2021).

¹ Si bien este artículo no pretende discutir la definición de mujer, es preciso mencionar que, conforme a la posición adoptada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, este concepto incluye, además de las personas del sexo femenino, a aquellas de género diverso, transgénero e intersexuales. Pese a que la voluntad de esta investigación no es negar la existencia de estos grupos de personas, es importante señalar, de antemano, que la misma está predominantemente enfocada aquellas identificadas como mujeres cisgénero.

El machismo y las construcciones sociales sobre los roles de género relacionadas a él, no solo se han visto internalizadas en la vida familiar de los ciudadanos, sino que han repercutido también en otros aspectos de la vida cotidiana. Así, se van creando condiciones desiguales en perjuicio de las mujeres en el ámbito del trabajo y la educación (CEPAL, 2022), el acceso a los recursos naturales, alimentos y agua y a instituciones financieras, vivienda y su involucramiento en la toma de decisiones (CEPAL, 2023), entre otros. Estos factores posicionan a las mujeres en condiciones especialmente vulnerables que pueden afectar la forma en que ellas afrontan diferentes tipos de riesgos, como aquellos de carácter ambiental o sanitario o ante la ocurrencia de un desastre. En este último caso, en particular el nivel de vulnerabilidad de las mujeres, influye en el grado de preparación ante el desastre, en cómo se afronta y en la capacidad de recuperación ante futuros eventos.

En América Latina y el Caribe, asumir que el riesgo de desastres no tiene repercusiones diferenciadas en relación con el género de las personas representa una amenaza para el bienestar de toda la población. Lo anterior, debido a que ciertos segmentos podrían verse gravemente más afectados que otros si las políticas no reconocen las desigualdades que existen en la actualidad. Una mejor comprensión de las dinámicas diferenciadas de género en la gestión del riesgo de desastres podría permitir un mejor diseño de políticas, planes y programas, beneficiando, en última instancia, a toda la ciudadanía en general (ERMAN et al., 2021, p. 12). Abordar el problema a través de los lentes del enfoque de género también podría servir como un punto de partida inicial para empezar a reconstruir la forma en que esos países ven los roles de las personas de diferentes géneros en la sociedad y, en última instancia, influir en la forma en que avanzan hacia la igualdad de género.

La introducción de una perspectiva de género en el contexto de riesgo de desastres no es algo nuevo en Latinoamérica. En las últimas décadas, y sobre todo desde la aprobación del Marco de Acción de Hyogo en 2005 y luego del Marco de Sendai en 2015, diversos países han venido reconociendo la importancia de incluir el enfoque de género en sus políticas

nacionales y trabajando en la incorporación del enfoque de género en sus planes de gestión de riesgos de desastres. Sin embargo, si bien abordar el riesgo de desastres desde una perspectiva de género es innegablemente positivo, no todos los gobiernos han reconocido dicho enfoque en sus políticas internas y, en algunos casos, no resulta claro cómo se implementarán las posibles soluciones planteadas en sus políticas y planes en la vida real.

Considerando esta situación, este artículo pretende plantear soluciones para seguir avanzando en la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, planes y programas de gestión de riesgos de desastres. La presente investigación está estructurada de la siguiente manera: la primera parte se centrará en la relación entre la reducción del riesgo de desastres y el género, evaluando los factores que impulsan las desigualdades de género y su vínculo con los impactos y consecuencias heterogéneas de los desastres en función del género. El segundo segmento analizará cómo diferentes organizaciones y entidades internacionales han venido abordando el riesgo de desastres con enfoque de género y presentará una revisión de las políticas de reducción de riesgos en algunos países de América Latina y el Caribe. Finalmente, la tercera sección explicará la importancia de incluir una perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres y presentará algunas estrategias para su integración en las políticas públicas de la región. El documento concluirá destacando la importancia de incluir una perspectiva de género más representativa, igualitaria e inclusiva en las políticas de gestión de riesgo de desastres.

1. IMPACTOS DIFERENCIALES DE LOS DESASTRES EN FUNCIÓN DEL GÉNERO

El riesgo de desastres puede ser definido como la posibilidad de que un evento determinado produzca muertes, lesiones, daños y pérdidas en una sociedad o comunidad en un periodo específico de tiempo (UNISDR, 2009, p. 30). El mismo está compuesto por cuatro principales elementos: un suceso o fenómeno potencialmente dañino –amenaza–, el grado de susceptibilidad de los elementos expuestos –vulnerabilidad–, las

condiciones geográficas en las que se asienta una comunidad –exposición– y la capacidad de respuesta (ONU, 2016, p. 15). Así, a mayores niveles de amenaza, vulnerabilidad y exposición y menor capacidad de respuesta para afrontar el desastre, mayor probabilidad que la población resulte lesionada, padezca problemas de salud y se produzcan pérdidas materiales o económicas o incluso muertes durante y después de un determinado suceso (UNISDR, 2009, p. 14).

Pese a que cada uno de estos elementos influye de manera diferente, es indudable que el factor dominante suele ser la vulnerabilidad (LAVELL, 1999, p. 9), la cual define la propensión de la sociedad –o de un subconjunto de ella– a sufrir daños o pérdidas debido a sus propias características particulares –físicas, sociales, económicas y medioambientales–. Este componente, sin embargo, es muy diverso y específico de cada lugar y depende de las circunstancias y construcciones sociales actuales de una determinada población o parte de ella.

Pero ¿qué papel desempeña el género en esta ecuación? Las mujeres y los hombres experimentan, perciben e identifican los riesgos de forma diferente. Las actuales relaciones de género entre hombres y mujeres en la reducción del riesgo de desastres dependen de distintos factores de carácter socioeconómico, físico, ambiental y cultural que suelen estar relacionados con las funciones y habilidades determinadas por el hogar y la sociedad en la que habitan, así como en las oportunidades y el acceso que se les brinda hacia los recursos naturales (UNFPA, s.f., p. 13).

Estas diferencias son, en gran medida, desfavorables para las mujeres y conducen a una desigualdad de género que afecta a todo el desarrollo socioeconómico, incluyendo la vulnerabilidad a los desastres y los diferentes niveles de capacidad de respuesta que estas tienen para reducir el riesgo y/o responder a él (UNDRR y UICN, 2009, p. 16). Así, aunque todo el mundo podría estar potencialmente expuesto a una determinada amenaza, los elevados niveles de vulnerabilidad de las mujeres repercuten en su susceptibilidad a dicha exposición y, en última instancia, en su capacidad para afrontar la amenaza, así como en la posible magnitud del desastre (UNFPA, s.f., pp. 34-35), creando, a la larga, una brecha de

género que resulta en impactos diferenciados que afectan sus índices de resiliencia ante futuros eventos (ERMAN et al., 2021, p. 12).

A continuación, se muestran algunos de los aspectos que afectan desproporcionadamente a las mujeres en relación a la gestión del riesgo de desastres que han sido reportados por diversos especialistas e instituciones internacionales.

1.1. Violencia de género

En contextos de emergencias y desastres, las desigualdades que existían previamente entre hombres y mujeres suelen agudizarse, sobre todo de manera posterior a su ocurrencia (UNDRR y UN WOMEN, 2022, p. 12). Particularmente, el impacto más notorio es el aumento de la violencia de género. Aunque su prevalencia varía significativamente de un país a otro (PNUMA, 2021, p. 26), en el contexto del riesgo de desastres, la forma más predominante es la violencia doméstica. La Cruz Roja Canadiense y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) constataron, por ejemplo, que, en la mayoría de los casos, aunque la violencia doméstica existiera antes de los desastres, la violencia interpersonal tiende a aumentar después de que éstos se produzcan pues los impactos del desastre –como la pérdida o desbaratamiento de las redes de apoyo o en el incremento de estrés en las familias– repercuten negativamente en los factores sociales subyacentes –como la desigualdad de género o el acceso a mecanismos de protección y supervivencia–, lo cual aumenta la probabilidad que las personas pierdan el control o abusen de su poder para aprovecharse de los demás (SINGH, WELLS y FAIRHOLM, 2010, p. 10). En algunos casos, el nivel de violencia de la pareja aumentó debido a que el desastre creó una sensación prolongada de incontrolabilidad, que terminó por aumentar el deseo controlador de los hombres, quienes acudieron a la violencia como táctica de control (WEITZMAN y BEHRMAN, 2016, p. 168).

La violencia sexual también suele aumentar cuando la población se ven obligadas a desplazarse fuera de sus comunidades tras los desastres. Este riesgo se amplifica en los campos de refugiados y desplazados,

donde las mujeres y las niñas están muy expuestas a extraños (ERMAN et al. 2021, p. 31). Las estrategias negativas para hacer frente a la situación, como el sexo transaccional, la prostitución, el matrimonio infantil o la trata de personas, también parecen intensificarse debido a que muchas personas suelen quedar en situación de pobreza, volviéndolas más susceptibles a incurrir en mecanismos de explotación (IFRC, 2015, p. 20).

1.2. Acceso a recursos básicos

En algunas sociedades, las mujeres son las principales proveedoras de alimentos, agua y combustible para la familia, siendo la agricultura su principal empleador, particularmente en los países de bajos y medianos recursos (BORDIA y HATZFELDT, 2017, p. 19). Estas condiciones las ponen en una situación especialmente vulnerable a amenazas de origen climático como son las inundaciones, lluvias torrenciales, sequías, olas de calor, entre otros (PIRES RAMOS y MCFARLAND DIAS, 2021, p. 10). En algunas situaciones, se ha encontrado también que, cuando se desencadena una escasez de alimentos luego de un desastre, suelen ser las mujeres y niñas las primeras en saltarse comidas o pasar hambre en favor de su familia, o, inclusive, ser discriminadas o perjudicadas sistemáticamente por sistemas de ayuda alimentaria (NEUMAYER y PLÜMPER, 2007, p. 556).

Asimismo, muchas mujeres no cuentan con acceso a derechos sobre la tierra (OXFAM, 2019) o enfrentan acuerdos de tenencia y propiedad más inseguros (ERMAN et al. 2021, p. 44; SEGNESTAM, 2017, p. 816). Asimismo, muchos de los activos del hogar generalmente son registrados a nombre del hombre de la familia, creando obstáculos en el registro de pérdidas, daños y necesidades, así como la correcta estimación de la afectación y los impactos directos e indirectos de los desastres en las mujeres (UNDRR y UN WOMEN, 2022, p. 15).

En materia sanitaria, el acceso de las mujeres a bienes y servicios –ropa, calzado, productos de higiene, toallas menstruales–, así como a las necesidades sanitarias –embarazo, parto, lactancia y anticoncepción– suele colapsar luego de los desastres (ERMAN et al. 2021, p. 29), poniéndolas en una situación altamente insegura.

1.3. Expectativas sociales, estándares culturales y distribución de poder

Muchas veces las expectativas sociales suelen asignar el rol de cuidadora de la familia y las funciones de protección de los niños, ancianos y personas con discapacidad, así como la de los bienes domésticos, a las mujeres y niñas. Lo anterior puede obstaculizar sus propios esfuerzos de autorrescate ante un suceso inesperado (NEUMAYER y PLÜMPER, 2007, p. 554) e impedir su capacidad de evacuación.

Por otro lado, el código de vestimenta asignado a las mujeres y niñas en algunas sociedades también puede restringir su capacidad para moverse con rapidez o migrar a espacios más seguros. Así, en comunidades donde las mujeres acostumbran a vestir con prendas más conservadoras, estas tienden a tener más dificultades para huir del peligro –por ejemplo, ante la aproximación de un tsunami, el derrumbe de un edificio o inundaciones– debido a las barreras creadas por su vestimenta (CENTER FOR DISASTER PHILANTHROPY, 2022; NEUMAYER y PLÜMPER, 2007, p. 554).

Finalmente, la distribución dispareja de poder entre mujeres y hombres suele tener también efectos adicionales en la asignación de responsabilidades en los contextos domésticos y sociales (ERMAN et al. 2021, p. 38) y repercutir en la capacidad para afrontar y adaptarse ante desastres y el acceso a mecanismos de ayuda. En los países donde existe un control desigual sobre las fuentes de capital –como alimentos, agua o gastos–, se ha encontrado que la capacidad de las mujeres de afrontar, adaptarse y recuperarse luego de un desastre suele ser inferior a la de los hombres (SEGNESTAM, 2017, p. 809), además de ser discriminadas y/o marginadas al momento de recibir ayuda luego del desastre en tanto que los hombres suelen recibir un trato preferencial en la distribución de recursos (NEUMAYER y PLÜMPER, 2007, p. 555; ZAIDI y FORDHAM, 2021, p. 5).

1.4. Aumento de la carga de trabajo doméstico y pérdida de fuentes de ingreso

La carga de trabajo no remunerado también se intensifica para las mujeres tras los desastres (UNDRR y UN WOMEN, 2022, p. 13). Ello en

tanto que, debido a las expectativas sociales, las mujeres suelen ser relegadas a las tareas domésticas y actividades de cuidado de enfermos y heridos, ello sin dejar de hacer sus tareas cotidianas (CENTER FOR DISASTER PHILANTHROPY, 2022), limitando su tiempo para el trabajo remunerado y repercutiendo, en última instancia, en el monto total de sus ingresos (ERMAN et al. 2021, p. 45).

Esta situación afecta, sobre todo, a mujeres que desempeñan el rol de jefas de familia y a aquellas que se encuentran en situación de pobreza o tienen a personas dependientes a su cargo (UNDRR y UN WOMEN, 2022, p. 13). Ello sin considerar que, al estar a cargo del cuidado de los miembros del hogar, muchas niñas y adolescentes terminan abandonando sus estudios escolares, lo cual interrumpe el desarrollo de sus capacidades y otras oportunidades de subsistencia y repercute negativamente en sus niveles de pobreza (ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2014, p. 2).

Además del aumento de la carga de trabajo doméstico, las mujeres suelen sufrir otras pérdidas en sus bienes que a veces pueden pasar desapercibidas. A saber, la pérdida de algunos utensilios de cocina que podrían haber servido para generar ingresos mediante la elaboración de alimentos para vender en la calle o puerta a puerta acaba traducándose en limitaciones al acceso a otras actividades generadoras de ingresos y a la rapidez con que estas pueden restablecerse (BRADSHAW y FORDHAM, 2013, pp. 20-21).

1.5. Acceso a la información y a sistemas de alerta temprana

Por último, en muchos países donde hay una alta incidencia de comunidades indígenas o donde muchas mujeres habitan en zonas rurales, la información referida a desastres solo es puesta a disposición en el idioma predominante, que en ocasiones puede no coincidir con el idioma local, lo cual perjudica a las mujeres que solo hablan o entienden este último (UNDRR y UN WOMEN, 2022, p. 15). Lo anterior dificulta o, en muchos casos, imposibilita la toma de decisiones informadas, así como la adopción de medidas oportunas y rápidas para prepararse y responder ante desastres (PALONKA y EVIDENTE, 2022, p. 5).

En adición a ello, algunas mujeres no cuentan con acceso a sistemas de alerta temprana, mecanismos formales de información sobre desastres y procedimientos de evacuación; suelen estar mal informadas sobre su exposición ante distintas amenazas; no entienden qué recursos o derechos están disponibles a través de sus programas gubernamentales; o simplemente no se les permite tomar la decisión de evacuar a tiempo (FERRIS, PETZ Y STARK, 2013, p. 76; HUAIROU COMMISSION, 2009). Ello sin contar que muchas mujeres tienden a no aceptar ayuda de aquellos socorristas que son hombres, limitando la habilidad para salvar su vida (PALONKA Y EVIDENTE, 2022, p. 6). Esta falta de información, educación y compromiso relacionada a sistemas de preparación y respuesta se traduce en que las mujeres no saben cuándo o cómo actuar ante las diversas advertencias emitidas ante una potencial amenaza (BRADSHAW Y FORDHAM, 2013, pp. 20-21) y en las restricciones que existen para su potencial evacuación ante un desastre.

2. INTENTOS POR INCORPORAR LA PERSPECTIVA GÉNERO EN LAS POLÍTICAS SOBRE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

Como se ha evidenciado en la sección anterior, existen circunstancias diferenciadas que impactan negativamente en las mujeres en cada fase del desastre, desde la prevención y la preparación hasta en sus efectos posteriores. En ese sentido, a fin de prevenir, mitigar y abordar estas cuestiones, es imperativo incorporar enfoques basados en el género que tengan en cuenta las vulnerabilidades y capacidades diferenciadas de las mujeres en todo el ciclo de gestión del riesgo de desastres.

Si bien estos efectos diferenciados y la necesidad de adoptar estrategias con enfoques de género han venido siendo puestos en evidencia hace muchos años, no fue sino hasta hace casi tres décadas atrás que tales afirmaciones fueron incorporadas en la agenda internacional. Inclusive, hasta hace menos de una década que, luego de la adopción del Marco de Sendai, los países de América Latina comenzaron a incluir una mención expresa al género y su relación con el riesgo de desastres en sus políticas y estrategias nacionales.

Este recorrido a nivel global y regional será abordado en esta sección, la cual se enfocará en la incorporación del análisis de género en los mecanismos internacionales y regionales que, hasta la fecha, han sido aprobados para mejorar gestión del riesgo de desastres.

2.1. Inclusión del enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres a nivel internacional

Hasta 1994, ninguna conferencia internacional había tenido a una discusión centrada en cuestiones de género como protagonista. La primera gran introducción de la perspectiva de género en el ámbito internacional tuvo lugar en 1995, durante la Conferencia Mundial sobre la Mujer. El evento dio lugar a la Declaración y Plataforma de Acción de Pekín –Plataforma de Acción de Pekín–, la cual destacó doce áreas principales en las que era necesario actuar urgentemente para garantizar una mayor igualdad de oportunidades para mujeres, hombres, niñas y niños: pobreza, educación, salud, violencia, conflictos armados, economía, poder y toma de decisiones, mecanismos institucionales, respeto de los derechos humanos, representación en los medios de comunicación, medio ambiente y abuso infantil. Seis años después, en 2001, se celebró en Turquía la primera conferencia de la historia centrada enteramente en la relación entre el riesgo de desastres y género, la cual estuvo enfocada en mejorar las capacidades y aptitudes de las mujeres para la gestión de riesgos y en cuestionar la imagen dominante de las mujeres como víctimas.

Ambos acontecimientos influyeron en la redacción del contenido del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, primer instrumento internacional referido a la gestión del riesgo de desastres en incorporar, por primera vez, una referencia expresa y específica al género. Pese a que este documento incorporó una mención independiente sobre las mujeres, su exposición a los desastres y su implicación en la participación comunitaria, el mismo limitó a reconocerlas como meras receptoras de información, omitiendo una mención sobre su papel más activo (GERBAIS, 2020, pp. 28-32) y olvidando mencionar su potencial como lideresas de

su comunidad y los conocimientos relevantes que las mismas podrían aportar en la gestión del riesgo.

Más adelante, en 2008, los participantes del Tercer Congreso Mundial de Mujeres en la Política y la Gobernanza sobre Género en la Adaptación al Cambio Climático y la Reducción del Riesgo de Desastres firmaron la Declaración de Manila para la Acción Mundial sobre Género en el Cambio Climático y la Reducción del Riesgo de Desastres. Este documento estableció varios objetivos para alcanzar la paridad de género en las estrategias de adaptación al cambio climático y el riesgo de desastres.

Al año siguiente, en el 2009, como resultado de la Conferencia sobre Género y Reducción del Riesgo de Desastres celebrada en China, se adoptó la Agenda de Pekín para la Acción Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres con Enfoque de Género. Esta herramienta destacó algunas áreas clave para promover la igualdad de género en la reducción del riesgo de desastres y estableció nueve recomendaciones que se debían adoptar antes de 2015, las cuales incluían el aumento del compromiso político respecto al análisis de género y la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas, la recopilación de datos específicos y desagregados sobre género o el apoyo a las instituciones de investigación para que estudien la relación coste-beneficio y la eficiencia de las políticas y programas con enfoque de género en la reducción del riesgo de desastres.

En el 2015, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres reconoció el impacto desproporcionado a las mujeres antes la ocurrencia de desastres y destacó la necesidad de promover su liderazgo. A diferencia de las herramientas anteriores, este nuevo marco normativo diferenció y desasoció a las mujeres de otras categorías, categorizándolas como un segmento independiente en secciones relacionadas a los actores relacionados al igual que las comunidades indígenas o los adultos/as mayores, y destacó la importancia de su participación e involucramiento en la gestión de riesgos de desastres. Pese a este gran avance, el documento omite incluir una definición de género, no

reconoce la vulnerabilidad diferenciada de los distintos grupos de personas –incluyendo las mujeres– en contextos específicos (ZAIDI y FORDHAM, 2021, p. 4) y, al igual que su inmediato predecesor –Marco de Acción de Hyogo–, no otorga un debido reconocimiento a los saberes de las mujeres en materia de gestión del riesgo de desastres, posicionándolas nuevamente en un rol pasivo más que activo y como beneficiarias o interesadas en vez de agentes de cambio.

Más recientemente, documentos como el Informe del Secretario General de Aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 o la Resolución aprobada por la Asamblea General de 2020 han procurado buscar soluciones a estas falencias, abogando por la necesidad de incorporar cuestiones sociales y de género en las estrategias, políticas, planes y programas de reducción del riesgo de desastres y promoviendo la participación y liderazgo de las mujeres en el diseño e implementación de estos instrumentos, así como en la asignación de recursos.

2.2. Gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe

En América Latina, se estima que aproximadamente tres cuartas partes de la población vive en zonas de alto riesgo de desastres y una tercera parte vive en zonas altamente expuestas a amenazas (WEISS, 2008, p. 4). Además de las pérdidas y destrucciones materiales y humanas, las constantes amenazas, sobre todo de carácter climático (UNDRR, 2021, pp. 45-46), han provocado múltiples pérdidas y destrucciones materiales y humanas y, en ocasiones, han agravado las precarias condiciones que existían antes de su ocurrencia (VEGA OCASIO et al., 2020, p. 2). Lecciones aprendidas luego de estas innumerables pérdidas, han llevado a los gobiernos a adoptar soluciones en materia de gestión del riesgo de desastres como forma de abordar las vulnerabilidades y, en última instancia, prepararse mejor para adaptarse y hacer frente a las diversas amenazas (GFDRR, 2010, p. xv).

Muchas de las políticas antes mencionadas, sin embargo, carecen de una adecuada perspectiva de género. Además, a la fecha, aún existen

muy pocos datos relacionados con las experiencias de las mujeres y las niñas durante y después de los desastres en la región. Según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), solo el 20% de los países reportan avances en la inclusión de la perspectiva de género en la planificación de la reducción del riesgo de desastres, el 23% reportan tener medidas para incluir la perspectiva de género en los planes de recuperación y solo el 15% han realizado evaluaciones de vulnerabilidad de género (PNUMA, 2021, p. 27).

Con la finalidad de comprender mejor la situación de la inclusión de la perspectiva de género en las políticas, planes y programas de gestión de riesgo de desastres en la región, a continuación, se presenta un análisis sobre la inclusión de género en las estrategias adoptadas por los países de América Latina y el Caribe.

2.3. Experiencias a nivel regional

La Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos de Desastres, aprobada por el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central y República Dominicana (CEPRENAC) en 2017, establece la igualdad de género e igualdad de oportunidades como uno de sus principios. Reconoce la forma diferenciada en que mujeres y hombres son afectados por los desastres y los roles que se les asignan, y llamando la atención sobre la necesidad de integrar estas perspectivas en las políticas, estrategias, planes y proyectos. Reconoce que la manera de hacer inclusivos los procesos de toma de decisión, es generando información que tiene en cuenta estadísticas sensibles al género y que sea de fácil acceso para toda la población. Su texto, además, hace un llamado sobre la urgencia de mejorar la educación sobre la temática, así como el fortalecimiento de la participación pública y la integración de la sabiduría ancestral de las comunidades con las características multiculturales de los países.

Por otro lado, la Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres, adoptada por los Estados miembros de la Comunidad Andina (CAN) en el 2017, contempla el género y la interculturalidad como

aspectos clave para su implementación efectiva. Así, reconoce que es esencial empoderar a toda la sociedad, incluidas las mujeres, en términos de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción. Si bien la estrategia incluye referencias específicas al género, centra la discusión en el fortalecimiento de la coordinación, la cooperación y el desarrollo de capacidades entre los cuatro países de la Comunidad Andina, para reforzar sus medidas de prevención y sistemas de alerta temprana.

La Estrategia Regional de Gestión de Integral de Desastres del Caribe, aprobada por la Agencia del Caribe para la Gestión de Desastres (CDEMA) en el 2014, reconoce la importancia de incorporar la perspectiva de género para una adecuada evaluación de las vulnerabilidades. Es la única de la región que incluye este tema dentro de los ejes transversales que enmarcan sus acciones y prioridades. De igual modo, es el documento con la mención más extensa sobre la integración de cuestiones de género en la gestión del riesgo de desastres.

No solo llama a los países a adoptar acciones concretas respecto a este tema en sus respectivas políticas y herramientas, además propone tres estrategias básicas orientadas a lograr este objetivo: i) mejorar los marcos legales y políticos; ii) fortalecer las capacidades a nivel regional, nacional y subnacional para realizar análisis de género y formular estrategias, planes y programas sensibles al género, y; iii) colaborar con organizaciones civiles de mujeres y hombres, a nivel comunitario, local, regional, nacional y con socios estratégicos.

Por último, la Estrategia de Gestión de Riesgos de Desastres para los países del Mercado Común del Sur (Mercosur) del 2019, constituye un caso aislado dentro de la región. Dicha estrategia no realiza ninguna mención específica al enfoque de género, limitándose a señalar la importancia de reconocer e incluir las necesidades de las comunidades vulnerables. La única referencia a la interconexión entre género y la gestión de desastres realizada por la institución se puede encontrar en los Lineamientos de la Política de Igualdad de Género, los cuales reconocen como esencial la necesidad de integrar los enfoques de género en las

dimensiones social, económica y ambiental, incluyendo en esta última una referencia a los desastres.

2.3. Experiencias a nivel local

Distintos estudios han dado cuenta de la situación a nivel local de la integración de la perspectiva de género en las experiencias locales, en la gestión de riesgos de desastres. Un estudio llevado a cabo en el 2009 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), analizó cómo cinco países diferentes del Caribe –Jamaica, Belice, Dominica, República Dominicana y Guyana– abordaban la relación entre el género, la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático. El estudio arrojó que no existían indicios de la incorporación de una perspectiva de género en los marcos legislativos, políticas y mandatos de ninguno de estos países (PNUD, 2009, p. 10) o de datos desagregados por sexo sobre muertes, daños y pérdidas tras los desastres (PNUD, 2009, p. 15).

De igual forma, destacó que, aun cuando las mujeres cumplen activamente roles de jefes de los grupos de la sociedad civil, la mayoría de ellas no eran consideradas actores relevantes en los mecanismos nacionales de toma de decisiones para la gestión del riesgo de desastres (PNUD, 2009, pp. 13-14).

Pese a que la integración de la igualdad de género en los marcos normativos de los países caribeños ha mejorado enormemente en los últimos años, particularmente en la preparación y recuperación ante desastres, aún existen brechas de género en el acceso en la salud, protección social, formación técnica y profesional y representación, repercutiendo en los niveles de vulnerabilidad y respuesta de las mujeres ante los desastres (BANCO MUNDIAL y GFDRR, 2021, p. 12). Así, pese a que los niveles de participación varían entre los diversos países, se ha encontrado que, en muchos de ellos, las mujeres no son incluidas en el diseño, adopción e implementación de políticas de respuesta y recuperación ante desastres (BANCO MUNDIAL y GFDRR, 2021, pp. 29-30). Además, muchas de las políticas relacionadas con la gestión de riesgo de desastres son género neutral y no toman en cuenta las necesidades específicas de hombres,

mujeres, niños, niñas u otras poblaciones vulnerables (BANCO MUNDIAL y GFDRR, 2021, p. 28).

Por su parte, un informe realizado por el Banco Mundial el 2019, sobre la situación de cinco de los seis países centroamericanos – Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua– describió la situación a nivel local. El estudio arrojó que solo tres países incluían temas de género en sus marcos legales y políticas públicas relacionadas a la gestión del riesgo de desastre y/o cambio climático (BANCO MUNDIAL, 2019, p. 71).

Entre estos países destacó Costa Rica, que en 2016 creó la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). Esta comisión fue constituida con el objetivo de transversalizar la multiculturalidad y la equidad de género en todas las instituciones del sector público, incluyendo aquellas involucradas dentro del sistema de gestión del riesgo (BANCO MUNDIAL, 2019, p. 70). Además, se destacó también que Costa Rica y Guatemala, han avanzado en la incorporación de unidades de género dentro de sus respectivas Agencias de Protección Civil (BANCO MUNDIAL, 2019, p. 75). Por otro lado, el informe señaló que la Red de Expertas en Políticas Públicas, impulsada por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), viene promoviendo acciones para construir oportunidades más incluyentes que empoderen a las mujeres e incrementen su potencial en la gestión de desastres (BANCO MUNDIAL, 2019, p. 73).

Si bien la incorporación de perspectivas de género en las políticas públicas relacionadas a la gestión de riesgos de desastres en Centroamérica ha avanzado favorablemente en los últimos años, permanecen algunos desafíos a fin de lograr una gestión inclusiva del riesgo en estos países. Aún es necesario impulsar el trabajo multidisciplinario y avanzar con la articulación de las acciones de los diversos órganos involucrados en la gestión del riesgo a nivel nacional y regional; diseñar y fortalecer espacios de participación que incluyan la perspectiva de las mujeres (BANCO MUNDIAL, 2019, p. 77), impulsar el conocimiento tradicional y el acceso a sistemas de alerta temprana en poblaciones de mujeres indígenas

(BANCO MUNDIAL, 2019, p. 79); así como recolectar información desagregada por sexo, edad o condiciones de discapacidad (BANCO MUNDIAL, 2019, p. 71), entre otros.

Finalmente, dos experiencias se deben revisar en el caso de Sudamérica. Primeramente, en Perú, las condiciones socioeconómicas y de desarrollo colocan a las mujeres en una situación de alta vulnerabilidad. En atención a ello, si bien las políticas y estrategias adoptadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) –institución a cargo de la gestión del riesgo de desastres– han mencionado la importancia de considerar la variable de género y han reconocido la vulnerabilidad de las mujeres ante los desastres, se ha reducido su análisis y propuestas a las limitaciones físicas de las mujeres, como estar embarazadas o ser ancianas o padecer alguna discapacidad. Así, dicho reconocimiento refiere a las mujeres, particularmente, como víctimas de violencia de género, pero no reconociendo su capacidad de liderazgo o la importancia de su conocimiento.

De igual forma, las razones socioeconómicas, como el acceso al empleo, los roles familiares o la pertenencia a poblaciones indígenas o comunidades migrantes, no son consideradas en las diversas normativas aprobadas sobre gestión de riesgo de desastres en el país². Lo anterior ha evidenciado una falta de colaboración multisectorial con entidades clave como son el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables o el Ministerio de Justicia. Ello sin mencionar que no existen datos desagregados por sexo respecto a los daños personales o el número de damnificados ante un desastre (MONTENEGRO, 2015, p. 67).

Desde la década de 1980, Chile ha venido adoptando importantes medidas centradas en la reducción de riesgos de desastres, lo cual ha

² Según el último Informe sobre Brechas de Género, la puntuación media global en el Índice de Desigualdad de Género en el Perú para el año 2019 se ubicó en 0,3859, existiendo brechas en el acceso a la educación, empleo, salud reproductiva, participación en política, autonomía económica, entre otros. Ver: Instituto Nacional de Estadística (INEI) (2020). Perú: Brechas de Género 2020. *Avances hacia la igualdad de hombres y mujeres*. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1801/libro.pdf

resultado en una baja probabilidad de pérdidas y graves consecuencias tras la ocurrencia de un evento extremo en comparación con otros países de la región (CARDONA, 2010, p. 7). En adición a ello, a lo largo de los años, el país ha venido adoptando medidas a fin de promover la transversalización del enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres. Por ejemplo, desde el año 2005 la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI) y el actual Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, han venido trabajando conjuntamente en la adopción de planes orientados a incorporar las vulnerabilidades de las mujeres en la planificación y respuesta ante desastres (CITRID y Mesa de Trabajo en Gestión del Riesgo y Género, 2020, p. 34).

Pese a estos grandes esfuerzos, actualmente, la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030 solo menciona una vez la perspectiva de género, en el marco de su principio orientador sobre equidad, sin proponer medidas concretas para efectivizar el mismo. Asimismo, solo uno de los objetivos del Plan Estratégico propone involucrar a actores gubernamentales vinculados a temas de equidad de género, en la formulación e implementación de instrumentos de planificación de gestión de riesgo de desastres.

De esta manera, si bien ambos documentos alegan que se debe aplicar el enfoque de género de manera transversal en todo su contenido, los mismos no incorporan una referencia expresa al tema en las acciones y metas que se identifican en los instrumentos de medición y reflejan una falta de coordinación intersectorial con organizaciones especializadas en género (MIRANDA et al., 2021, p. 20).

3. INCLUYENDO LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Como hemos visto hasta ahora, muchos países de la región han adoptado algún tipo de legislación o estrategia que aborde la gestión de desastres. Pese a ello, solo algunos han encontrado formas de relacionar esta

materia con la perspectiva de género y, en particular, con la vulnerabilidad de las mujeres y su nivel de participación en la sociedad.

Con el fin de aportar en el desarrollo de mejores prácticas, que vinculen ambas aristas en las políticas, planes y programas de la región, en esta sección se expondrán algunas recomendaciones propuestas por la comunidad internacional, sobre el abordaje del género en la reducción del riesgo de desastres. Para lo anterior, revisaremos algunos casos de éxito en la región, como ejemplos sobre cómo se ha considerado la perspectiva de género en diversos aspectos de la gestión de riesgo.

3.1. Estrategias basadas en violencia de género

Abordar los problemas relacionados con la violencia de género va más allá de cambiar las políticas de gestión del riesgo de desastres e implica reformas en el sistema social, de seguridad y de justicia de cada país. Sin perjuicio de ello, existen ciertas medidas a corto plazo que podrían adoptarse para evitar escalar la situación de vulnerabilidad y proteger la seguridad de las posibles víctimas ante potenciales riesgos.

Así, entre otros tópicos para tener en cuenta, la violencia de género podría aumentar como consecuencia del desplazamiento. De tal manera, los refugios podrían construirse y estructurarse para garantizar la seguridad de las mujeres y reducir su exposición a la violencia, implantándose, por ejemplo, sistemas de iluminación e instalaciones sanitarias en su interior. De igual manera, se debería intentar fomentar la incorporación de mecanismos de participación en la toma de decisiones relacionada a la gestión de los campamentos y en la distribución de alimentos que permita un equilibrio adecuado entre la voz de las mujeres y la de los hombres (CARSON et al., 2013, p. 56).

Ejemplo por destacar constituye el caso de Guatemala, que introdujo estrategias como estas en la gestión de sus refugios, tras el paso de la tormenta Agatha en 2010. El país trabajó de la mano de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agencias, fondos y programas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco

Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR) con el objetivo de adoptar acciones que permitieran cubrir las necesidades básicas de las mujeres, incluyendo su derecho a la privacidad y el suministro de productos básicos de higiene, así como la puesta en marcha de campañas destinadas a educar a la población en temas relacionados con el agua potable, la alimentación, la salud mental y la salud sexual y reproductiva (OCHA, 2010, pp. 15-16).

3.2. Inclusión del conocimiento indígena y ancestral

América Latina es el hogar de múltiples comunidades nativas e indígenas que representan aproximadamente el 8% de la población de la región –50 millones de personas– y pertenecen a 500 grupos étnicos diferentes (LUSTING y TOMMASI, 2020, p. 288). Con el fin de avanzar en la inclusión de estas poblaciones en la toma de decisiones, múltiples tratados adoptados a nivel mundial y regional han hecho hincapié en la situación sumamente crítica que enfrentan las comunidades indígenas en las diversas sociedades de la región, así como la importancia de sus aportes y de considerar sus necesidades, incluyendo aquellos en materia de gestión de desastres. Pese a ello, muchos de estos documentos olvidan mencionar la importancia de las mujeres y los papeles centrales que ellas ocupan en estas comunidades.

En algunos casos, por ejemplo, las mujeres son las encargadas de garantizar la seguridad alimentaria en sus comunidades y poseen un vínculo especial con el territorio, la defensa del agua y la conservación de la naturaleza (UNDRR y UN Women, 2022, p. 11). Además, ocupan el rol de depositarias y transmisoras intergeneracionales de los conocimientos tradicionales de sus pueblos, lo que les confiere una gran responsabilidad en la preservación de las prácticas y conocimientos tradicionales (MINAM, 2015, p. 39). Ello les otorga un rol fundamental en la adaptación y mitigación frente al cambio climático, así también en la reducción de riesgos de desastres.

Un ejemplo de reconocimiento de la importancia de las mujeres indígenas en la gestión de riesgo de desastres es el trabajo del grupo Centro de Mujeres Candelaria, situado en la provincia de Patacamaya, Bolivia. Dicho grupo de trabajo enfoca sus esfuerzos en reforzar las capacidades de abordar colectivamente los riesgos y vulnerabilidades medioambientales de las mujeres aimaras e incorporarlas a los procesos de toma de decisiones de la comunidad. La labor de esta organización tiene como objetivo incorporar los conocimientos ancestrales en el seguimiento y la predicción de los cambios meteorológicos y en la protección de los medios de vida, los alimentos, el agua y el ganado para reducir los efectos de la sequía, las heladas, las granizadas, las nevadas y las tormentas eléctricas (FORDHAM et al., 2011, pp. 49-51).

3.3. Participación de las mujeres en los sistemas de alerta temprana y los sistemas comunitarios de autogestión

Tanto los instrumentos internacionales como los regionales han subrayado la importancia de aumentar la disponibilidad y el acceso de las mujeres a los sistemas de alerta temprana de peligros múltiples. Asimismo, varias investigaciones han llegado a concluir que, si se les da la oportunidad, las mujeres son más propensas a recibir y actuar sobre los sistemas de alerta y, debido a la construcción de sus propias redes sociales, pueden ayudar en la identificación de las personas de mayor riesgo (BRADSHAW, 2004, p. 11). Su participación es, por tanto, crucial para mitigar los efectos negativos que los desastres pueden tener tanto en ellas como en sus comunidades.

Considerando ello, en Honduras, antes de que el huracán Mitch azotara el país en 1998, una buena práctica que incluía la educación basada en el género impidió que se produjera alguna muerte en el municipio de La Masica. El éxito se atribuye a un proyecto de preparación comunitaria puesto en marcha por CEPREDENAC, en el cual se establecieron redes de organizaciones locales encargadas de la gestión de riesgos, a las cuales se les capacitó con conocimientos sobre las amenazas geográficas de la localidad, considerando una evaluación de vulnerabilidades

diferenciada por género. Gracias a estas medidas, las mujeres de la zona estuvieron debidamente preparadas para evacuar e incluso ayudaron en operaciones de socorro y misiones de rescate durante el evento (BUVINIC, 1999, pp. 12-13).

Otro buen ejemplo sobre cómo involucrar un mayor número de mujeres en los mecanismos de alerta temprana fue el proyecto de cooperación “Fortalecimiento del Sistema de Alerta Temprana (SAT) Hidrometeorológica” implementado por el PNUD en Cuba entre 2015-2017. Dicho proyecto fue financiado con los fondos provistos por el Programa de preparación ante desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (DIPECHO), y desarrollado por el Sistema Nacional de Defensa Civil en conjunto con instituciones nacionales, gobiernos territoriales y otros actores especializados, como la Federación de Mujeres Cubanas (FMC). El proyecto se enfocó en tres estrategias dirigidas a incluir el enfoque de género en los planes de respuesta ante desastres (PNUMA, 2021, p. 27). Se concentró en un proceso formativo que involucró importantes actores en la gestión del riesgo de desastres –autoridades, medios de comunicación y otros profesionales–, centrado en la capacitación en temas de género –como necesidades diferenciadas, brechas de género, participación, entre otros–; el desarrollo de instrumentos clave en la gestión del riesgo, como metodologías, encuestas, entre otros; y la promoción de la participación de las mujeres en sus propias comunidades (FORDHAM et al., 2011, pp. 49-51).

3.4. Recolección de datos y transparencia

Contar con estadísticas de género, fiables y oportunas, es fundamental para comprender a profundidad las diferencias entre mujeres y hombres, como para la formulación de políticas y la toma de decisiones (UN DESA, 2015, p. xv). Una base de datos desagregada por edad y sexo que cuente indicadores específicos de género, como los ingresos, el acceso a la salud y el control de los recursos, entre otros, permitiría conocer la situación actual y el nivel de bienestar de las mujeres y las niñas, así

como las diferencias sociales en diversos contextos. Se ha encontrado que, cuando esta información es producida y publicada con regularidad y con un alto nivel de calidad, los indicadores pueden utilizarse para desarrollar y aplicar políticas y supervisar los resultados, cumpliendo los compromisos de lograr la igualdad de oportunidades para las mujeres (OPEN DATA WATCH, DATA2X y CEPAL, 2020).

Pese la importancia de contar con información desagregada, recientes informes sobre la situación de las personas ante desastres siguen mostrando que aún faltan datos sobre el impacto diferenciado de las mujeres y los hombres en todo el mundo (UN DESA, 2015, p. xvi). América Latina no es la excepción. Las herramientas actuales utilizadas para medir los impactos directos de los desastres ofrecen muy poca información sobre los factores de riesgo subyacentes y las desigualdades pre-existentes que determinan la vulnerabilidad y la resiliencia de las mujeres ante los desastres y no incluyen datos desagregados por sexo, edad y/o discapacidad (UNDRR y UN WOMEN, 2022, p. 11). Esta falta de indicadores para medir los elementos del riesgo y la resiliencia de género dificulta la comprensión de las condiciones actuales de las mujeres en la región (ZAIDI y FORDHAM, 2021, p. 4).

Uno de los países que viene trabajando para cerrar esta brecha en la información y adoptando una visión de datos abiertos en materia de género es Colombia. Este país puso en marcha, el año 2006, el Observatorio Colombiano de las Mujeres, un espacio financiado y administrado por el gobierno y que tiene como objetivo recopilar, analizar y difundir información relacionada con la situación de las mujeres que viven en el territorio colombiano, así como apoyar la formulación y el seguimiento de políticas públicas para cerrar las brechas de equidad de género a nivel nacional, regional y local. En el sitio web³ se puede encontrar información sobre distintos indicadores relativos a mujeres y hombres, como datos demográficos, casos de violencia al año, derechos reproductivos, entre otros. Muchos de estos reportes, sobre todo aquellos que contienen datos relativos a los niveles de violencia de género, han

³ Disponible en: <https://observatoriomujeres.gov.co/>

sido incorporados a algunos proyectos legislativos que tratan de abordar estos problemas en el país.

Plataformas como el Observatorio, apoyadas y financiadas por el sector público, en colaboración con organizaciones privadas o sin fines de lucro, podrían replicarse en materia gestión de riesgos de desastres en otros países. Contar con información desagregada por sexo y edad y otros factores relevantes⁴ permitiría conocer de antemano los impactos diferenciados según el contexto (UNDRR y UN WOMEN, 2022, p. 14), lo cual se traduciría en un mejor diseño y ejecución de medidas concretas, que se adapten a las necesidades de las mujeres en la región, y con ello, reduciendo sus niveles de vulnerabilidad.

3.5. Interseccionalidad y cooperación

A pesar de los esfuerzos regionales para abordar la situación de las mujeres y sus niveles de resiliencia de forma holística y cohesionada, la estrategia por la que se ha decantado principalmente al hablar de gestión de riesgos de desastre, es colocar a toda esta población en una misma categoría, homogenizando sus niveles de vulnerabilidad, sin considerar factores contextuales como edad, educación, raza o etnia, ingresos, nacionalidad, religión, orientación sexual y/o discapacidades (ZAIDI y FORDHAM, 2021, p. 3). Incluir una perspectiva interseccional en las políticas, planes y programas, que tome en consideración todos los aspectos diferenciales de esta población, sin embargo, es sumamente necesario a fin de lograr una mejor comprensión de las múltiples identidades de las mujeres, las cuales generalmente terminan entrecruzándose y, a menudo, asociándose con su opresión y desigualdad estructurales (YADAV et al., 2021).

A fin de lograr esta interseccionalidad, creando sinergias y mecanismos de respuesta más eficaces, algunas agencias internacionales han

⁴ Algunos factores relevantes a considerar en la recopilación de la información desagregada son: el número de madres cabeza de hogar, su condición de discapacidad o movilidad reducida, si cuentan o no con una enfermedad crónica, pertenecen a grupo étnico, su orientación sexual, situación migratoria, religión, entre otros.

señalado la importancia de trabajar coordinadamente con diferentes agencias públicas responsables de vivienda, agua, saneamiento, agricultura, finanzas, poblaciones vulnerables, entre otros. Dicha coordinación busca identificar y comprender de mejor manera las necesidades específicas de mujeres y hombres, especialmente en zonas y comunidades rurales, e incorporarlas en políticas y programas sensibles al género (PNUD, 2009, p. 18).

Una herramienta que ilustra muy bien dicho intento, es el Plan de Acción de Género y Cambio Climático de Perú (PAGCC-Perú), adoptado por el Ministerio del Ambiente de Perú en 2016. Este Plan fue elaborado en colaboración con la Oficina Global de Género de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y reconoció la importancia de incorporar un enfoque de género en el proceso de planificación de acciones para enfrentar los efectos del cambio climático.

El Plan se destacó por su enfoque participativo, pues fue adoptado en consulta con organizaciones de la sociedad civil y distintos representantes del sector. Las acciones propuestas para su implementación incluyeron talleres, foros públicos, así como estrategias de cooperación entre actores gubernamentales e instituciones internacionales (MINAM, 2015). Aunque el plan se enfocó específicamente en el cambio climático y no en la gestión integral del riesgo de desastres, políticas como esta podrían servir de ejemplo para evaluar el papel que desempeñan las distintas partes y actores gubernamentales involucrados y sentar las bases para trabajar en estrategias que refuercen la colaboración interinstitucional entre ellos.

CONCLUSIONES

El género es una construcción social que define los roles, características y oportunidades que cada persona supuestamente debe tener en función de su sexo biológico. Está influido por factores culturales y adquiere su significado cuando las diferentes identidades interactúan entre sí (MIRANDA, 2021, p. 14). En la gestión del riesgo de desastres,

analizar las diferencias y brechas de género y abordar las disparidades nos brinda la oportunidad de reducir las vulnerabilidades subyacentes, afrontar mejor las amenazas y recuperarnos de sus posibles consecuencias. De igual forma, la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de riesgo de desastres brinda la oportunidad de reexaminar las relaciones de género en la sociedad desde distintos ángulos y mejorar la igualdad de género en el desarrollo socioeconómico (UNFPA, s.f., p. 25).

Aunque, en los últimos años, muchos países del mundo, así como organizaciones internacionales, han intentado incluir las palabras género, perspectiva de género o enfoque de género en sus políticas de riesgo de desastres, en la mayoría de los casos el concepto no ha sido plenamente comprendido ni puesto en práctica en la realidad. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, solo uno de los marcos regionales incorpora el género como eje central en sus lineamientos y propone alternativas para efectivizar su incorporación y son pocos los países que vienen adoptando una perspectiva transversal, participativa y colaborativa en la elaboración de sus herramientas de gestión de riesgo de desastres.

Para incorporar plenamente este enfoque en la región, los países deben avanzar, entre otras cosas, en la protección de los derechos humanos de las mujeres; desarrollar formas de recopilar, analizar y utilizar datos desglosados por edad y sexo; integrar el liderazgo de las mujeres en la acción comunitaria; abordar la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado; y abogar por redes de seguridad social e inversión en la salud y el bienestar y la resiliencia de las mujeres y las niñas (ZAIDI y FORDHAM, 2021, p. 6).

Cabe señalar que este análisis se ha limitado a estudiar el panorama existente en América Latina y el Caribe, donde, debido a factores socio-culturales, las mujeres han sido históricamente marginadas y tratadas de forma diferente y, por tanto, han estado altamente expuestas a las diversas amenazas y sus particulares consecuencias en la región. Sin embargo, es importante recordar que, aun cuando las disparidades de género son un fenómeno global, los efectos e implicancias de los desastres dependerán en gran medida de las particularidades y la realidad

socioeconómica de cada país. En algunos casos, por ejemplo, muchos más hombres han muerto o se han visto afectados social y económicamente frente a ciertos tipos de desastres (ERMAN, 2021, pp. 9, 20, 23 y 25) y, en general, otras minorías, como los miembros de la comunidad LGBTQ+, generalmente no son considerados dentro de las políticas y estrategias de gestión de riesgos (GAILLARD, GORMAN-MURRAY Y FORDHAM, 2017, p. 19).

Finalmente, es importante resaltar que, para lograr una formulación y aplicación de políticas sobre el riesgo de desastres más inclusiva y eficaz, es necesario adoptar un enfoque holístico en el que las mujeres y otros grupos minoritarios sean bienvenidos y en el que se escuchen los conocimientos y las voces de toda la población, incluyendo comunidades indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

- ASIAN DEVELOPMENT BANK (2014): *Gender-Inclusive Disaster Risk Management*. Disponible en: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/34130/files/gender-inclusive-disaster-risk-management-0.pdf>
- BANCO MUNDIAL (2019): *Informe hacia una Centroamérica más resiliente. Pilares para la acción*. Disponible en: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/951981571084150552-0240022019/render/InformeHaciaunaCentroAmericamasResilientePilaresparaAccion.pdf>
- BANCO MUNDIAL Y THE GLOBAL FACILITY FOR DISASTER REDUCTION AND RECOVERY (GFDRR) (2021): *Gender-Responsive Disaster Preparedness and Recovery in the Caribbean: Desk Review*. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/d1b9e8bd-c093-58a7-ace4-7ea5ada697bf/content>
- BORDIA, Maitreyi y HATZFELDT, Gaia (2017): *The Rising Tide. A New Look at Water and Gender*. World Bank Group. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/901081503580065581/pdf/119074-REVISED-PUBLIC-W17068.pdf>
- BRADSHAW, Sarah (2004): *Socio-economic impacts of natural disasters: a gender analysis*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5596/1/S045330_en.pdf
- BRADSHAW, Sarah y FORDHAM, Maureen (2013): *Women, girls and disasters - A Review for DFID*. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/844489/withdrawn-women-girls-disasters.pdf

- BUVINIC, Mayra (1999): "Hurricane Mitch: Women's Needs and Contributions". Inter-American Development Bank. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Hurricane-Mitch-Women-Needs-and-Contributions.pdf>
- CARDONA, Omar (2010): *Indicators of Disaster Risk and Risk Management. Program for Latin America and the Caribbean. Summary Report*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Indicators-of-Disaster-Risk-and-Risk-Management-Program-for-Latin-America-and-the-Caribbean-Summary-Report.pdf>
- CARSON, Marcus, JOHANNESSEN, Åse, BEYENE, Atakilte, RUBEN, Cecilia, REMLING, Elise y PETER, Sophie (2013): *Institutionalizing Gender Equality in Disaster Risk Reduction*. Report commissioned by the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB). Disponible en: <https://www.msb.se/siteassets/dokument/publikationer/english-publications/institutionalising-gender-equality-in-disaster-risk-reduction-drr-challenges-and-impacts-on-women-and-men-girls-and-boys-in-the-context-of-a-changing-climate.pdf>
- CENTER FOR DISASTER PHILANTHROPY (2022): *Women and Girls in Disasters* [en línea]. [Fecha de consulta: 6 de marzo de 2023]. Disponible en: <https://disasterphilanthropy.org/issue-insight/women-and-girls-in-disasters/>
- CITRID Y MESA DE TRABAJO EN GESTIÓN DEL RIESGO Y GÉNERO (2020): *Género y Reducción de Riesgo de Desastres. Acercamiento a Nivel Local*. (Santiago: Universidad de Chile). Disponible en: https://www.preventionweb.net/files/75232_generoyreduccionderiesgodedesastres.pdf
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2022): "Panorama Social de América Latina y el Caribe La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible", en CEPAL. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/c2300031_web.pdf
- (2023): "Participación de las mujeres en la toma de decisiones en América Latina y el Caribe", en CEPAL. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/original_oig_8m_2023_final_enfrentadas_0.pdf
- CUBA, Lucero y ÁLVAREZ, Brenda (2020): "Estudio brechas de género en el desastre del niño costero 2017 en el Perú y en la Respuesta del Estado", en *Asociación Civil Transparencia*. Disponible en: <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2020/07/Informe-sobre-brechas-de-g%C3%A9nero-en-el-desastre-del-Ni%C3%B1o-Costero-en-el-Per%C3%BA-y-la-respuesta-del-Estado.pdf>
- DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LAS NACIONES UNIDAS (UN DESA) (2015): "Moving Forward on Gender Statistics", en *The World's Women 2015. Trends and Statistics* (pp. xv-xvi).
- ERMAN, Alvina, DE VRIES ROBBÉ, Sophie, THIES, Stephan, KABIR, Kayenat y MARUO, Mi-

- rai (2021): *Gender Dimensions of Disaster Risk and Resilience: Existing evidence*. World Bank Group & the Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR). Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35202/Gender-Dimensions-of-Disaster-Risk-and-Resilience-Existing-Evidence.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS (UNISDR) (2009): *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIALUNA ROJA (IFRC) (2015): *Unseen, unheard: Gender-based violence in disasters. Global study*. Disponible en: <https://www.ifrc.org/sites/default/files/2021-08/1297700-Gender-based%20Violence%20in%20Disasters-EN.pdf>
- FERRIS, Elizabeth, PETZ, Daniel y STARK, Chareen (2013): *The year of recurring disasters. A review of natural disasters in 2012*. (The Brookings Institution – London School of Economics Project on Internal Displacement). Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Brookings_Review_Natural_Disasters_2012-2.pdf
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF) (2021): *Gender equality*. [en línea] [Fecha de consulta: 6 de marzo de 2023]. Disponible en <https://www.unicef.org/lac/en/gender-equality>
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA). (s.f.): “Natural disasters: gender-based violence scenarios. Gender-based violence and natural disasters in Latin America and the Caribbean”. Disponible en: <https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA%20version%20ingles%201.pdf>
- FORDHAM, Maureen, GUPTA, Suranjana, AKERKAR, Supriya y SCHARF, Manuela (2011): *Leading resilient development. Grassroots women’s priorities, practices and innovations*. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) & Groots International).
- GAILLARD, J. C., GORMAN-MURRAY, Andrew y FORDHAM, Maureen (2017): “Sexual and gender minorities in disaster”, en *Gender, Place & Culture*, vol. 24, N° 1, pp. 18-26. <https://doi.org/10.1080/0966369X.2016.1263438>
- GERBAIS, Juliette (2020): *Women Representation in Disaster Risk Reduction. A Critical Discourse Analysis of the UNDRR Frameworks* [en línea]. Tesis de Bachillerato para el grado en migración internacional y relaciones étnicas (Malmö: Universidad de Malmö). Disponible en: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1472796/FULLTEXT02.pdf>
- GLOBAL FACILITY FOR DISASTER REDUCTION AND RECOVERY (GFDRR) (2010): *Disaster Risk Management in Latin America and the Caribbean Region: GFDRR Country Notes*. Disponible en: <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/drm-country-note-2010-all-notes.pdf>

- HUAIROU COMMISSION (2009): *Women's Views from the Frontline* [en línea]. [Fecha de consulta: 6 de marzo de 2023]. Disponible en: https://www.preventionweb.net/files/10154_10154WomensViewsFromtheFrontline.pdf
- LAVELL, Allan (1999): "Un Encuentro Con La Verdad: Los Desastres En América Latina Durante 1998", en *Anuario Político y Social de América Latina* N°.2.
- LUSTING, Nora y TOMMASI, Mariano (2020): "El COVID-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables en América Latina: un marco conceptual", en *Revista CEPAL* N°.132, pp. 283-295. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46836/1/RVE132_Lustig.pdf
- MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM) (2015): *Plan de Acción en Género y Cambio Climático*. Disponible en: <https://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/11/2015/12/PLAN-G%C3%A9nero-y-CC-16-de-JunioMINAM+-MIMP.pdf>
- MIRANDA, Daniela, CAMPOS, Katherine, JUZAM, Leila, TIRONI, Manuel, VALDIVIESO, Sofía, CARRARO, Valentina y PALMA, Karla (2021): *Gestión del Riesgo de Desastres desde una Perspectiva de Género Interseccional*, en CIGIDEN. Disponible en: https://www.cigiden.cl/wp-content/uploads/2021/05/PP_Genero_v03_ISBN-Digital.pdf
- MONTENEGRO, Santiago (2015): "La información estadística en la preparación, respuesta y rehabilitación de la gestión del riesgo de desastres" en CARRASCO, Sergio (ed.), *Gestión de riesgo de desastres: la importancia de la información estadística*. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) e Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Disponible en: <https://peru.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA-INEI-INDECI-Gestion-de-Riesgo-de-Desastres.pdf>
- NEUMAYER, Eric y PLÜMPER, Thomas (2007): "The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981–2002", en *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 97, N°. 3, pp. 551-566.
- OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIO (OCHA) (2010): *Guatemala. Flash Appeal*. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/guatemala/guatemala-flash-appeal-11-june-2010>
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNDRR) (2021): *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.undrr.org/media/76541/download?start-Download=true>
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNDRR) Y ENTIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER (UN WOMEN) (2022): *Hacia la igualdad de género y el liderazgo de las mujeres para la resiliencia ante el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*. Disponible en:

<https://www.undrr.org/publication/towards-gender-equality-and-womens-leadership-resilience-disaster-risks-latin-america>

OPEN DATA WATCH, DATA2X y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2020): “Bridging the Gap: Mapping Gender Data Availability in Latin America and the Caribbean”. Disponible en: <https://data2x.org/resource-center/bridging-the-gap-mapping-gender-data-availability-in-latin-america-and-the-caribbean/>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2016): *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres* [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/852089?ln=es>

——— (2021): *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* [en línea]. [Fecha de consulta: 6 de marzo de 2023]. Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf

OXFAM INTERNATIONAL (2019): *How Rural Women Are Adapting to Climate Change in Latin America and the Caribbean*. Disponible en: <https://www.oxfam.org/en/how-rural-women-are-adapting-climate-change-latin-america-and-caribbean>

PALONKA, Anna y EVIDENTE, Bella (2022): “Disaster protection for all: A Gender-Responsive and Disability-Inclusive Approach to Disaster Risk Reduction”. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el proyecto “Mujeres y Hombres Innovando y Trabajando en Red por la Igualdad de Género (WIN)”. Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/8/518598.pdf>

PIRES RAMOS, Erika y MCFARLAND DIAS, Keila (2021): *Gender, migration, climate change and disasters in Latin America and the Caribbean* [Expert paper]. UN Women Expert Group Meeting: Achieving gender equality and the empowerment of all women and girls in the context of climate change, environmental and disaster risk reduction policies and programmes. Disponible en: https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/66/EGM/Expert%20Papers/Erika%20RAMOS_CSW66%20Expert%20Paper.pdf

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2009): *Aumentando la visibilidad de género en la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático en el Caribe*. Disponible en: <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/aumentando-la-visibilidad-de-g%C3%A9nero-en-la-gesti%C3%B3n-del-riesgo-de-desastres-y-el-cambio-clim%C3%A1tico-en-el-caribe>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA) (2021): *Género y medio ambiente: un análisis preliminar de brechas y oportunidades en América Latina y el Caribe*. Disponible en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34929/GEN_ES.pdf?sequence=2&isAllowed=y

SEGNESTAM, Lisa (2017): “Gendered Experiences of Adaptation to Drought: Patterns

- of Change in El Sauce, Nicaragua”, en *Latin American Research Review*, vol. 52, N°.5, pp. 807-823.
- SINGH, Gurvinder, WELLS, Melinda y FAIRHOLM, Judi (2010): “Predictable, Preventable: Best Practices for Addressing Interpersonal and Self-Directed Violence during and after Disasters”. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Medialuna Roja (FICR) y Cruz Roja Canadiense. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/world/predictable-preventable-best-practices-addressing-interpersonal-and-self-directed>
- VEGA OCASIO, D., PÉREZ RAMOS, J.G. y DYE, T.D.V. (2020): “Conducting an immersive community based assessment of post-hurricane experience among Puerto Ricans: lived experience of medical ecology in an environmental disaster and migration”, en *BMC Public Health*, vol. 20, p. 1628. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12889-020-09735-w>
- WEITZMAN, Abigail y BEHRMAN, Julia Andrea (2016): “Disaster, Disruption to Family Life, and Intimate Partner Violence: The Case of the 2010”, en *Sociological Science*, vol. 3, N°.9, pp. 167-189.
- WEISS, Patricia (2008): *Natural disasters in Latin America and the Caribbean: national, regional and international interactions. A regional case study on the role of the affected state in humanitarian action.* (Georgetown University). Disponible en: <https://reliefweb.int/report/bolivia/natural-disasters-latin-america-and-caribbean-national-regional-and-international>
- YADAV, Pumam, SAVILLE, Naomi, ARJYAL, Abriti, BARAL, Sushil, KOSTKOVA, Patty y FORDHAM, Maureen (2021): “A feminist vision for transformative change to disaster risk reduction policies and practices”, en *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 54, p. 102026.
- ZAIDI, R. Zehra y FORDHAM, Maureen (2021): “The missing half of the Sendai framework: Gender and women in the implementation of global disaster risk reduction policy”, en *Progress in Disaster Science*, vol. 10, p. 100170.