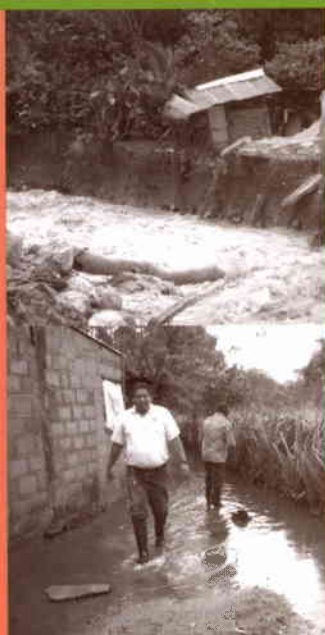


Superar la desigualdad, reducir el riesgo



Gestión del
riesgo de
desastres
con equidad
de género

Superar la desigualdad, reducir el riesgo



AMERICA LATINA
genera
GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO
PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO



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 Lemaesquier 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