



Development Connections

DVCN Critiques

Vol. 2, No. 1
Febrero de 2009
Washington D.C.

Desastres naturales, desarrollo y género¹

Alina Ramírez²

I. Desastres naturales y desarrollo

La tendencia del aumento en la frecuencia de los fenómenos naturales que se convierten en desastres en algunas regiones del mundo ocupa un lugar prioritario en la agenda internacional. Los distintos estudios han evidenciado la relación entre los daños causados por dichos fenómenos y los niveles de vulnerabilidad social, sin dejar de señalar también la incidencia de los cambios climáticos como factor causal de los mismos. De allí la necesidad de diseñar e implementar una estrategia que enfrente las causas de la vulnerabilidad frente a los fenómenos naturales y no sólo sus consecuencias.

En ese sentido, los análisis apuntan que los problemas de desarrollo son los mismos que aumentan la vulnerabilidad en aquellos lugares en donde los desastres naturales tienen un mayor impacto en términos humanos, económicos y sociales. En la región de América Latina y el Caribe se han identificado entre las principales causas de vulnerabilidad *la urbanización rápida y no regulada, la persistencia de la pobreza urbana y rural generalizada, la degradación del medio ambiente causada por el mal manejo de los recursos naturales, la política pública ineficiente y los rezagos y desaciertos de las inversiones en infraestructura*³.

¹ Este artículo es parte de un documento de posición sobre el tema encomendado por Development Connections a la autora sobre desastres naturales, medios de vida y género.

² Alina Ramírez, hondureña, con estudios en ciencias jurídicas radicada en la República Dominicana desde el año 2000. En el área de investigación social es autora y co-autora de estudios sobre migración internacional, trata y tráfico de mujeres desde la República Dominicana, trabajo infantil doméstico, derechos laborales de mujeres, políticas públicas, género y pobreza, entre otros. Correo electrónico: alinaramirez2005@yahoo.es

³ Banco Interamericano de Desarrollo, *Gestión de riesgo de desastres* http://www.iadb.org/sds/ENV/site_2493_s.htm (consultado: noviembre, 2008)

En las últimas dos décadas el saldo dejado por fenómenos naturales como terremotos, huracanes, inundaciones, deslizamientos, erupciones volcánicas e incendios naturales asciende a millones de vidas. Sólo en la región latinoamericana y del Caribe las pérdidas ocasionadas en la última década a causa de desastres naturales reportan más de 45,000 vidas, 40 millones de personas damnificadas y daños por encima de los US\$ 32,000 millones⁴.

En efecto, en los países más pobres de América Latina se reportan las consecuencias más devastadoras de las catástrofes naturales. En el año 1999 en Honduras y Nicaragua, países que se caracterizan por altos niveles de pobreza, el huracán Mitch provocó más de 10,000 personas muertas y 15,000 desaparecidas, mientras en otros países de la región centroamericana las pérdidas humanas fueron muy inferiores, no sólo porque el fenómeno fuese menos intenso en esos países sino también por menores niveles de vulnerabilidad económica y social. En Costa Rica por ejemplo las víctimas humanas fueron apenas 8, aunque las económicas ascendieron a 50 millones de dólares ante la pérdida de los cultivos de café, caña de azúcar y arroz.

De igual manera, el huracán Georges, que afectó la región del Caribe en 1998, refleja esta relación al dejar un saldo de 500 personas muertas entre Haití y República Dominicana y 500,000 sin hogar (dato limitado a República Dominicana), en tanto en Puerto Rico y Cuba las pérdidas en vidas humanas fue de 6 y 2 respectivamente⁵.

Estimaciones del Banco Mundial informan que las pérdidas por desastres en países en desarrollo son 20 veces más altas que en los países desarrollados, en términos del PIB. De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los desastres tienen tres tipos de repercusiones económicas: *efectos directos sobre las propiedades; efectos indirectos causados por pérdidas en la producción económica y en los servicios, y efectos secundarios que se manifiestan después del desastre, como la reducción del ingreso nacional, el aumento de la inflación, los problemas de comercio exterior, el incremento del gastos públicos con el consecuente aumento en el déficit fiscal, y la disminución de las reservas monetarias*⁶.

La relación existente entre los efectos de los desastres naturales y el grado de subdesarrollo no sólo se evidencia en términos humanos y económicos, sino también sociales. De tal suerte, la ocurrencia de los fenómenos naturales en países subdesarrollados se constituye en algo más que un riesgo natural al exacerbar las

⁴ UNESCO-Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe (2008), Reunión del Grupo Consultor sobre Desastres Naturales y Desarrollo Sostenible, Montevideo, Uruguay. http://www.icsu-lac.org/rc_lac/rclac4/RCLAC416.1UNESCO.pdf (consultado: noviembre, 2008)

⁵ Arranz Lozano, Mercedes y Palacios Estremera, M.ª Teresa, *Los efectos de los desastres naturales en América Latina: 1990-2000*, Anales de Geografía de la Universidad Complutense ISSN: 0211-9803 <http://webpages.ull.es/users/marranzl/Desastres%20naturales%20en%20A.%20L.pdf> (consultado: noviembre, 2008)

⁶ Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (1994) *Hacia un Mundo más Seguro Frente a los Desastres Naturales - La Trayectoria de América Latina y el Caribe* <http://nzdl.sadl.uleth.ca/cgi-bin/library?e=d-> (Consultado: noviembre, 2008)

contradicciones sociales resultantes de la discriminación y desigualdad social, la pobreza y las débiles democracias que caracterizan a estos Estados. Todos estos factores se convierten en mayores niveles de vulnerabilidad y verdaderos obstáculos para la recuperación post-desastre, profundizan las brechas de desigualdad social y de dependencia de los países pobres respecto los países ricos.

Diferentes estudios y expertos/as en el tema coinciden en señalar que la vulnerabilidad de una determinada sociedad ante un riesgo de desastre está directamente relacionada con factores sociales, económicos, físicos y ambientales que incrementan dicha vulnerabilidad. Entre estos factores destacan⁷:

- *la situación política inestable en las formas de gobierno y en la participación social;*
- *fallas en la aplicación de los derechos humanos y la justicia social que coadyuvan a relaciones sociales inequitativas;*
- *necesidades básicas no resueltas que mantienen en la pobreza generacional a grandes sectores de la población;*
- *dependencia del mercado externo y debilitamiento de la producción interna y su mercado;*
- *incremento del desempleo local y el desabastecimiento;*
- *educación pública y privada de bajo perfil;*
- *preexistencia de analfabetismo funcional;*
- *pobre aplicación de las leyes ambientales y de desarrollo urbano, y/o su uso faccioso por grupos de interés económico y político;*
- *degradación ambiental por acciones humanas tanto en zonas urbanas como rurales;*
- *migración, sobre-población urbana y urbanización acelerada sin control de recursos sostenibles;*
- *carencia de educación y difusión amplia de información sobre protección civil, mitigación y prevención de riesgos y desastres;*
- *escasez de mecanismos de protección contra pérdidas económicas,*
- *falta de alertas tempranas y monitoreo, entre otros tantos factores.*

De todo lo anterior se colige que el desarrollo sostenible⁸ es la estrategia más efectiva para enfrentar los daños causados por los fenómenos naturales. A través de una planificación integral que incorpora consideraciones sobre los riesgos por desastres naturales, junto a estrategias de protección del medio ambiente, de crecimiento

⁷ Tomado de: Foro de discusión en línea del Programa de Gestión de riesgos de Desastre por Eventos Naturales (WBI y EPC, 2004), Citado en: Arranz Lozano, Mercedes y Palacios Estremera, M.ª Teresa. *Ibíd.*

⁸ Desarrollo sustentable o desarrollo sostenible, definido en el Informe Brundtland (informe socio-económico elaborado por una comisión de la ONU. en 1987) como aquel que *satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.* Implica un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un marco que da también énfasis al contexto económico y social del desarrollo.

económico y garantía de los derechos humanos de la población, los países desarrollados incrementan sus capacidades y reducen su vulnerabilidad⁹.

El enfoque de desarrollo en la estrategia para enfrentar y reducir los daños ocasionados por los desastres naturales ha sido asumido por la comunidad internacional. En esa perspectiva, la Asamblea de Naciones Unidas aprobó la Resolución 44/236 en el año 1990, mediante la cual se declara la Década Internacional para la Reducción de Catástrofes Naturales (IDNDR), con vigencia hasta el año 2000. La preocupación central de dicha resolución era la *prevención* de las catástrofes naturales, así como el perfeccionamiento de sistemas de alarma y preparación para reducir y mitigar los daños, una vez producido el desastre. En el marco de esta resolución se llevaron cabo distintos proyectos y campañas mundiales. Desafortunadamente, esos esfuerzos no lograron disminuir las cuantiosas pérdidas humanas y económicas provocados por los desastres naturales en esa década, muchas más que en años anteriores.

Un importante logro del trabajo realizado en ese decenio fue el reconocimiento que la reducción de los daños causados por los desastres naturales requiere una intervención que supere las estrategias de emergencia. Exige del avance en la gestión de la prevención del riesgo mediante su integración en las estrategias de desarrollo sostenible. Acorde con este reconocimiento, en 1999 y a petición del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en resolución 1999/63 titulada *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales: nuevas disposiciones*, el Secretariado de la Naciones Unidas -creado con este propósito- presentó la “Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres” (ISDR). Esta estrategia asume la continuidad de la labor de la IDNDR haciendo un mayor énfasis en las estrategias de desarrollo como principal factor de prevención y mitigación de los daños causados por los desastres naturales.

El enfoque de desarrollo aplicado a las estrategias para hacer frente a los fenómenos naturales implica una visión integral, holística e histórica que posibilite impulsar cambios sociales, políticos y económicos que enfrente las actuales vulnerabilidades y evite la creación de otras nuevas.

II. Mujeres y desastres naturales

La gestión integral del riesgo de desastre debe prestar especial atención a los segmentos poblacionales ubicados en situación de vulnerabilidad, en virtud de las desventajas preexistentes producidas por la injusticia e inequidad económica y social. Dentro de estos segmentos poblacionales se encuentran las mujeres, a quienes por razones de la socialización de género se les asigna casi exclusivamente el trabajo reproductivo, en el espacio doméstico, lo cual limita el desarrollo de sus capacidades y oportunidades de generación de ingresos, de independencia económica y autonomía.

⁹ OPS/OMS (1994). *Ibíd.*

La desventaja social que enfrentan las mujeres por razones de género, se evidencia y profundiza en una situación de desastre, siendo las mujeres una de las poblaciones más afectadas. De allí la importancia de visualizar estas diferencias de género que deben ser consideradas en las etapas de evaluación de daños y diseños de planes de recuperación.

Un estudio que realizó el Gobierno de Holanda, la CEPAL y Naciones Unidas sobre los daños que sufren las mujeres en situaciones de desastre, tomando como referencia el caso de los terremotos en El Salvador¹⁰, indica que *el valor promedio de los daños y perjuicios de cada mujer salvadoreña que había perdido su vivienda es equivalente al 73% del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante. Si, además, se considera el trabajo no retribuido a las mujeres en tareas de emergencia y rehabilitación, la cantidad estimada rebasa el PIB per cápita. La suma total de daños y pérdidas resulta cercana al total de daños estimados por la CEPAL para el terremoto del 13 de enero, suponiendo un 9.6% del PIB del año 2000.*

La citada investigación señala el frecuente error en las intervenciones post desastre al no considerar la generación de ingresos de las mujeres en los hogares, independientemente si ocupan o no la jefatura del mismo. Por una parte no se cuantifica el valor económico del trabajo reproductivo y de cuidado de la niñez, personas enfermas o con diversidad funcional, brindado por las mujeres y, por otra parte, tampoco se toma en cuenta las múltiples actividades que realizan dentro del sector formal y especialmente en el sector informal.

En El Salvador, al igual que en otros países latinoamericanos la mayor cantidad de microempresas son de mujeres, las cuales se caracterizan por menores niveles de rentabilidad y condiciones de mayor precariedad. En una situación de desastre es muy frecuente la descapitalización de esas microempresas, sumado a la pérdida de bienes productivos o del espacio de producción, así como de la producción de patio. Todas estas pérdidas afectan de manera particular el aporte de las mujeres al ingreso del hogar, cuya superación se ve retrasada dada la mayor inversión de su tiempo en las actividades emergencia y reconstrucción poste desastre, no remuneradas.

Asimismo, constituye para las mujeres disminución de posibilidades y oportunidades de recuperación post-desastre -o al menos un aumento del tiempo de recuperación- las cargas económicas derivadas de las deudas por concepto de una vivienda o para costear la emigración de los hombres en busca de trabajo, estrategia de sobrevivencia que recarga aún más en las mujeres las responsabilidades del hogar.

La división tradicional del trabajo asigna a las mujeres una mayor carga de las labores reproductivas y comunitarias ante una situación post-desastre. Sin embargo, esa mayor responsabilidad y esfuerzo, factores claves en la mitigación de los efectos del

¹⁰ Arenas Freís (2001), *Daños que sufren las mujeres en situaciones de desastre. El caso de los terremotos de El Salvador*, Gobierno de Holanda y CEPAL, Naciones Unidas

desastre, no se traduce en mayor participación de las mujeres en los procesos de planificación para la recuperación o en la toma de decisiones, lo cual puede ser un indicador de continuidad o profundización de las desiguales relaciones de poder entre hombres y mujeres.

Por esa razón, adquiere una importancia capital la incorporación del enfoque de género¹¹ en la planificación y ejecución de la ayuda humanitaria en casos de desastres, a fin de evitar que la asistencia de socorro refuerce los roles de género, que redunde en la profundización de la inequidad social y el sub-desarrollo.

III. Medios de vida y enfoque de género

El término medios de vida se define como *las capacidades, los bienes y las estrategias que las personas emplean para ganarse el sustento*¹².

El enfoque de medios de vida sustentables tiene su fundamento en los derechos humanos y los principios referidos a la participación de las personas afectadas en la formulación e implementación de las estrategias de intervención en caso de desastre natural; amplia accesibilidad de información sobre ofertas de empleo; igualdad de oportunidades y condiciones entre hombres y mujeres en el acceso a educación y capacitación para incrementar su competencia técnica, así como el derecho de acceder a créditos y préstamos. De igual forma, las actividades generadoras de ingresos deben ser culturalmente apropiadas y estar en consonancia con la dignidad de la persona.

La implementación de programas y proyectos para restablecer los medios de vida después de un desastre natural deben considerar aspectos socioeconómicos y culturales a fin de asegurar la transversalización de género en dicha intervención de emergencia¹³:

- Mujeres y hombres disponen de recursos diferentes y en situación de crisis optarán por estrategias diferentes. Generalmente las mujeres tienen menos acceso a recursos y movilidad para buscar y obtener ingresos, así como limitaciones para continuar con su formación académica y el desarrollo de habilidades profesionales no tradicionales. Pueden intentar incursionar en áreas en las que no tienen experiencia y/o carecen de equipos, conocimientos o información.

¹¹ El enfoque de equidad de género es la perspectiva conceptual, metodológica y política para crear condiciones que permitan la inclusión equitativa de las mujeres, con equivalentes oportunidades de participación, de acceso, uso y control de los recursos, las decisiones y los beneficios; sobre la base del reconocimiento y respeto de las diferencias y la igualdad de derechos respecto a los hombres. (Reyna Cáliz, PNUD, Honduras)

¹² IASC Comité Permanente entre Organismos (2008), *Género y medios de vida en situaciones de emergencia, Manual sobre cuestiones de género en la acción humanitaria*.

¹³ IASC Comité Permanente entre Organismos (2008). *Ibíd.*

- Tomando en cuenta lo anterior, el enfoque de género en los programas destinados a restablecer los medios de vida presupone comprender los conocimientos, necesidades, vulnerabilidades y responsabilidades diferentes de mujeres y hombres.
- También deberán crearse espacios para encarar la desigualdad de género en cuanto al acceso a los recursos y al control sobre los mismos.
- Es importante ofrecer alternativas más viables que fomenten la valorización de los trabajos que tradicionalmente realizan las mujeres (cuidando no generar una competencia excesiva o saturación del mercado), pero también promuevan el desarrollo de sus habilidades en ámbitos no tradicionales y con alta demanda debido a las necesidades de reconstrucción post crisis (como carpintería y plomería).
- Al diseñar actividades generadoras de ingresos focalizadas a las mujeres, se debería prestar particular atención a las abrumadoras responsabilidades familiares y domésticas que las mujeres de por sí sobrellevan. Los programas destinados a restablecer los medios de vida en situaciones de emergencia deben brindar importantes oportunidades para promover un mayor grado de igualdad de género en la vida económica, al afirmar el papel de las mujeres como agentes económicos y al promover el acceso en igualdad de condiciones a los recursos productivos y a los mecanismos de adopción de decisiones.

En el marco de la estrategia de gestión integral del riesgo es fundamental reconocer en las mujeres sujetas activas, cuya participación resulta clave en todas las fases de la intervención. Las mujeres no son víctimas pasivas de los desastres que pueden ser consideradas como un todo homogéneo con idénticas necesidades, puesto que son el conjunto de circunstancias individuales, como la edad, discapacidad, enfermedad, situación de pobreza, entre otras, - además del género femenino- las que determinan el grado de vulnerabilidad frente a las crisis post desastre, partiendo desde luego de la certeza que dichas vulnerabilidades tienen su fundamento en los procesos de exclusión social.

Tal como plantea Gomáriz¹⁴, tanto las mujeres como los hombres tienen capacidades y vulnerabilidades construidas socialmente y a las cuales se les asigna una jerarquía o valor social diferente. Las capacidades de los hombres conllevan privilegios no concedidos a las mujeres, mientras las capacidades de las mujeres no son reconocidas ni valoradas y las causas de sus vulnerabilidades no son cuestionadas. *Por ello, es necesario que las mujeres no sean vistas como vulnerables per se, sino que son ciertas condiciones y situaciones inequitativas las que colocan a grupos de mujeres específicas en situación de desventaja y vulnerabilidad social, de ahí que hombres y mujeres no lleguen en las mismas condiciones a un desastre, ni reaccionen igual, ni tampoco tengan igual acceso a recursos de recuperación.*

¹⁴ Gomáriz, Enrique (1999), Citado en: Castro García, Cecilia, La inequidad de género en la gestión integral del riesgo de desastre. Un Acercamiento. Revista de la Universidad de Cristóbal Colón, no. 20, Tercera Época, Año III, Veracruz, Veracruz, México.

Sin duda la condición de género hace el proceso de recuperación de las mujeres pueda ser más lento y con un mayor costo, pero eso no impide que brinden un valioso aporte al proceso de reconstrucción. Las mujeres son importantes productoras, fuentes de ingresos para sus familias y trabajadoras comunitarias imprescindibles.

Resultado de los prejuicios y estereotipos de género prevalecen percepciones discriminatorias sobre los derechos y contribuciones de las mujeres, lo que explica por qué las mujeres en sus comunidades continúan siendo invisibles en las dimensiones sociales de la vulnerabilidad ante desastres y por qué son discriminadas en los programas gubernamentales de desarrollo y de gestión integral de riesgos de desastres¹⁵.

El proceso de reconstrucción post desastre es una excelente oportunidad de contribuir a la construcción de una sociedad más justa, igualitaria y democrática. Para ello se hace imprescindible considerar las diferencias de género que ubican a las mujeres en situación de desventaja social, así como las otras condiciones económico-sociales que aumentan la vulnerabilidad de los segmentos poblacionales discriminados o excluidos, desventajas que constituyen la principal causa de la disminución de las oportunidades de recuperación des esas poblaciones después de una situación de crisis post desastre.

Bibliografía

Arenas Freís (2001), *Daños que sufren las mujeres en situaciones de desastre. El caso de los terremotos de El Salvador*, Gobierno de Holanda y CEPAL, Naciones Unidas.

Arranz Lozano, Mercedes y Palacios Estremera, M.^a Teresa, *Los efectos de los desastres naturales en América Latina: 1990-2000*, Anales de Geografía de la Universidad Complutense ISSN: 0211-9803

<http://webpages.ull.es/users/marranzl/Desastres%20naturales%20en%20A.%20L.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo, *Gestión de riesgo de desastres*
http://www.iadb.org/sds/ENV/site_2493_s.htm

Calix, Reyna (s.f.c.) *Integrando la Perspectiva de Género en el Manejo del Riesgo de Desastres en Honduras*, GOBIERNO DE HONDURAS/COMISION PERMANENTE DE CONTINGENCIAS /FONDO DEL JAPON DE LA MUJER EN DESARROLLO (JWIDF0)/PROGRAMA DEL DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS (PNUD), Tegucigalpa.

http://www.americalatinagenera.org/comunidades/gestion_de_riesgo/documentos/encuentro/experiencias/2genero_y_desastres.ppt

Castro García, Cecilia, *La inequidad de género en la gestión integral del riesgo de desastre. Un acercamiento*. Revista de la Universidad de Cristóbal Colón, no. 20, Tercera Época, Año III, Veracruz, Veracruz, México.

¹⁵ Castro García, Cecilia. *Ibíd.*

CEPAL. Naciones Unidas (2007). *Capacitación de la CEPAL Sobre la Evaluación del Impacto Socioeconómico y Ambiental de los Desastres*, Santiago de Chile, Septiembre.

IASC Comité Permanente entre Organismos (2008), *Género y medios de vida en situaciones de emergencia, Manual sobre cuestiones de género en la acción humanitaria*.

Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (1994) *Hacia un Mundo más Seguro Frente a los Desastres Naturales - La Trayectoria de América Latina y el Caribe*.

<http://nzdl.sadl.uleth.ca/cgi-bin/library?e=d->

UNESCO-Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe (2008), Reunión del Grupo Consultor sobre Desastres Naturales y Desarrollo Sostenible, Montevideo, Uruguay.

http://www.icsu-lac.org/rc_lac/rclac4/RCLAC416.1UNESCO.pdf