

Género y gestión del riesgo de desastres: análisis comparado de la agenda internacional y latinoamericana y caribeña

Gender and disaster risk management: comparative analysis of the international and Latin American and Caribbean agendas

Ana Gabriela FERNÁNDEZ-SAAVEDRA
agfernandez@flacso.edu.uy
Flacso Uruguay
(Uruguay)

Rosario GONZÁLEZ-ARIAS
gonzalezrosario@uniovi.es
Universidad de Oviedo
(España)

Sandra DEMA-MORENO
demasandra@uniovi.es
Universidad de Oviedo
(España)

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. El análisis de los desastres desde la perspectiva de género: principales enfoques teóricos**
- 3. Metodología**
- 4. Análisis y discusión de resultados**
 - 4.1. La introducción de las cuestiones de género y desastres en los acuerdos multilaterales y su evolución temporal**
 - 4.2. La incorporación de la perspectiva de género en la agenda internacional sobre gestión del riesgo de desastres**
 - 4.2.1. Conferencias Mundiales sobre Gestión del Riesgo de Desastres**
 - 4.2.2. Conferencias de las Américas y el Caribe sobre Gestión del Riesgo de Desastres**
 - 4.3. La consideración de los desastres en las Conferencias Mundiales de la Mujer**
 - 4.3.1. Conferencias Mundiales de la Mujer**
 - 4.3.2. Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe**
- 5. Conclusiones**
- 6. Agradecimientos**
- 7. Bibliografía**

Género y gestión del riesgo de desastres: análisis comparado de la agenda internacional y latinoamericana y caribeña

Gender and disaster risk management: comparative analysis of the international and Latin American and Caribbean agendas

Ana Gabriela **FERNÁNDEZ-SAAVEDRA**
agfernandez@flacso.edu.uy
Flacso Uruguay
(Uruguay)

Rosario **GONZÁLEZ-ARIAS**
gonzalezrosario@uniovi.es
Universidad de Oviedo
(España)

Sandra **DEMA-MORENO**
demasandra@uniovi.es
Universidad de Oviedo
(España)

Citar como/cite as:

Fernández-Saavedra AG, González-Arias R, Dema-Moreno S (2023). Género y gestión del riesgo de desastres: análisis comparado de la agenda internacional y latinoamericana y caribeña. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 12(2):192-217.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.770

Resumen

En este artículo, se lleva a cabo un análisis documental comparado en un doble sentido: por un lado, se estudia cómo se ha incorporado la perspectiva de género en los principales acuerdos multilaterales sobre reducción del riesgo de desastres aprobados en el ámbito internacional, latinoamericano y caribeño y, por otro, cómo se aborda la gestión del riesgo de desastres en la agenda de igualdad en el mismo ámbito territorial. Los resultados muestran que se ha producido un acelerado proceso de incorporación de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres a escala global, no así en América Latina y el Caribe, contexto geográfico en el que dicha evolución no ha sido homogénea ni constante. El rezago identificado en esta región, especialmente afectada por los desastres, revela la importancia de contar con una regulación armonizada, que además incorpore las evidencias científicas sobre la materia alcanzadas en las últimas décadas.

Palabras clave: acuerdos multilaterales, gestión del riesgo, desastres, género, enfoque interseccional.

Abstract

The article carries out a comparative documentary analysis in a double sense: on the one hand, on the incorporation of the gender perspective in the main multilateral agreements on disaster risk reduction approved in the international, Latin American, and Caribbean sphere and, on the other, on the treatment of disasters risk reduction in the equality agenda in the same territorial area. The results show that there has been an accelerated process of incorporating the gender perspective in disaster risk management on a global scale, but not in Latin America and the Caribbean, a geographical context in which said evolution has not been homogeneous or constant. The lag identified in this region, especially affected by disasters, reveals the importance of having a harmonized regulation, which also incorporates the scientific evidence obtained on the matter in recent decades.

Keywords: multilateral agreements, risk management, disasters, gender, intersectional approach.

1 Introducción

Los desastres de origen natural han estado presentes a lo largo de toda la historia de la humanidad. Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, algunos factores vinculados con la acción humana —tales como el crecimiento demográfico, la progresiva urbanización de los países, las variaciones del clima y el cambio climático¹ o el uso indiscriminado de los recursos naturales— han contribuido a aumentar el riesgo de este tipo de amenazas. Tales circunstancias ponen el acento en la dimensión socioambiental de los desastres.

Una de las regiones con mayor incidencia de eventos catastróficos es América Latina y el Caribe, registrándose en ella, entre los años 1997 y 2017, uno de cada cuatro desastres ocurridos en el mundo (UNDRR 2021). El aumento del riesgo en esta zona, así como en el conjunto del planeta, se explica a partir de la combinación de varios factores vinculados con la vulnerabilidad de la población y de las comunidades afectadas, como son la pobreza y la desigualdad, el cambio climático, la degradación ambiental, la crisis hídrica, la inseguridad alimentaria, la inestabilidad política, la criminalidad y la violencia, la inadecuada planificación urbana, los desplazamientos y las migraciones masivas de personas o la falta de gobernanza, entre otros (UNDRR 2021).

Estas evidencias revelan que los desastres no impactan necesariamente de forma homogénea sobre el conjunto de la población, siendo las desigualdades de género y su interrelación con otras variables uno de los elementos que considerar. Dicha problemática exige conocer la respuesta institucional que se ha articulado para hacer frente a la gestión del riesgo de desastres y, en concreto, en qué medida se han incorporado las cuestiones de género en la agenda internacional y latinoamericana sobre género y desastres. Por ello, en este artículo, nos hemos propuesto analizar de forma comparada los acuerdos multilaterales emanados de las conferencias especializadas en desastres y en género en dichos ámbitos territoriales. La relevancia de estos documentos reside en que establecen los principios orientadores que rigen las actuaciones en ambas esferas y, por ende, constituyen un poderoso referente para los Estados en el desarrollo de sus políticas públicas al respecto. El análisis realizado nos ha permitido identificar tanto el origen como la evolución de la incorporación de las cuestiones de género y desastres en los citados marcos regulatorios internacionales, así como las concepciones teóricas que subyacen a ellos, su relación con las evidencias científicas existentes y las limitaciones que presentan.

1 Las variaciones del clima son las oscilaciones de origen natural que se producen a lo largo de los años, mientras que el cambio climático hace referencia, según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a un «cambio del clima atribuido directa o indirectamente a actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera mundial, y que viene a añadirse a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables» (UNISDR 2009, p. 9).

2

El análisis de los desastres desde la perspectiva de género: principales enfoques teóricos

La investigación científica sobre género y desastres no comienza hasta la década de los noventa del siglo XX (Gibbs 1990, Anderson 1994, Fothergill 1999). La inicial invisibilidad de las mujeres en este ámbito ha estado propiciada por la consideración de los desastres como eventos inevitables, ajenos a la intervención humana, que irrumpen en la cotidianidad y a los que hay que enfrentarse de forma inmediata. Pero llevar a cabo intervenciones que ignoren a las mujeres no significa que sean neutras en términos de género; por el contrario, suelen favorecer la reproducción de las desigualdades y reforzar los estereotipos existentes (Myers 1994, Oktari *et al.* 2021).

Dos de las principales perspectivas teóricas surgidas en el ámbito de los estudios sociales de los desastres, el enfoque de la vulnerabilidad y el de las capacidades, se observan en la producción científica sobre género y desastres, siendo más frecuentes los estudios que hacen énfasis en la vulnerabilidad de las mujeres en contextos de desastres que los que analizan sus capacidades.

Desde el enfoque de vulnerabilidad, se ha puesto de manifiesto el impacto diferenciado de los desastres sobre diversos aspectos que aluden a cuestiones de carácter físico y/o corporal, como la vida y la salud de las mujeres. Así, algunas investigaciones apuntan a la mayor mortalidad femenina o al empeoramiento de su salud mental (Enarson y Meyreles 2004, Oxfam 2005, Neumayer y Plümper 2007, Laditka *et al.* 2010). También se ha constatado el aumento de la violencia hacia las mujeres, especialmente la sexual, en el período posterior a un desastre (Thurston *et al.* 2021).

Asimismo, otros trabajos revelan el impacto material de los desastres sobre las relaciones de género; en concreto, se advierte un mayor empobrecimiento de las mujeres debido a la pérdida del empleo, la disminución de sus ingresos y/o el aumento del trabajo no remunerado en tales circunstancias (Arenas Ferriz 2001, Bradshaw y Arenas 2004, Llorente Marrón *et al.* 2020). Por último, se ha puesto el acento en la dimensión social y organizativa de la vulnerabilidad, señalando especialmente la escasa participación femenina en los procesos de toma de decisiones vinculados a los desastres (Fulu 2007, Jauhola 2010).

Sin embargo, desde la bibliografía especializada, también se ha constatado que un enfoque centrado únicamente en la vulnerabilidad propicia la victimización de las mujeres, por lo que resulta limitado y escasamente transformador (Fernández *et al.* 2020), de ahí que haya surgido un planteamiento centrado en la capacidad de agencia de las mujeres y en el papel activo que desempeñan para enfrentarse al desastre. Al igual que en el enfoque de la vul-

nerabilidad, en la bibliografía especializada sobre capacidades, se han abordado tres dimensiones: la dimensión física, la material y la social organizativa. Algunas investigaciones refieren la implicación activa de las mujeres a la hora de salvar sus propias vidas y rescatar, acompañar y brindar apoyo emocional a personas de su entorno durante la emergencia (Laditka 2013, Dema Moreno *et al.* 2022). Asimismo, se señalan sus contribuciones de ámbito material, generalmente a través del trabajo no remunerado que realizan para garantizar la subsistencia y la reconstrucción de sus comunidades durante el posdesastre (Arenas Ferriz 2001). Y, por último, se ponen de manifiesto las capacidades que desarrollan colectivamente para afrontar los procesos de reconstrucción comunitarios (Moreno y Shaw 2018). El abordaje de las cuestiones de género desde el enfoque de capacidades, no obstante, no está exento de cuestionamientos: por un lado, poner el acento en la agencia de las mujeres y en su potencial como agentes de cambio puede conllevar una feminización de las responsabilidades sociales (Bradshaw y Fordham 2013) y, por otro lado, es difícil que el mero desarrollo individual de las capacidades femeninas logre transformar unas relaciones de poder de carácter estructural, como son las relaciones de género (Ray-Bennett 2010, Alburo-Cañete 2014).

Con carácter reciente, las investigaciones han puesto de manifiesto la necesidad de analizar los fenómenos sociales desde una perspectiva interseccional (Collins 2019). En el ámbito de los desastres, la interseccionalidad se concreta no solo en considerar las consecuencias diferenciadas de tales eventos sobre las relaciones de género, sino también su interrelación con otros sistemas de desigualdad que operan socialmente, como la clase social, la raza/etnia, la edad o la diversidad funcional, entre otros (Wisner *et al.* 2004, Bradshaw y Fordham 2013, Van der Gaag 2013, Miranda *et al.* 2021). En algunos estudios, se señala también la necesidad de integrar la diversidad sexual y de género al análisis de tales eventos, contemplando las experiencias de las personas no binarias (Rushton *et al.* 2019), así como las diferentes capacidades que las personas afectadas por el desastre pueden desplegar en función de esas identidades y experiencias singulares (Akerkar 2007, Fulu 2007, Laditka *et al.* 2010).

3 Metodología

Para estudiar cómo se han incorporado las cuestiones de género y desastres en el ámbito internacional, latinoamericano y caribeño, se han examinado de forma comparada los principales acuerdos multilaterales al respecto (véase tabla 1). En concreto, en lo relativo a la gestión del riesgo de desastres a escala internacional, se han analizado los documentos procedentes de las tres conferencias mundiales llevadas a cabo sobre esta cuestión hasta el momento. En el ámbito latinoamericano y caribeño, se han examinado las

comunicaciones e informes emanados de las seis reuniones de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres de las Américas realizadas hasta 2018. Dicha Plataforma constituye el espacio institucional a través del cual los gobiernos, los organismos internacionales y la sociedad civil coordinan las actuaciones sobre la gestión del riesgo en esta región del planeta.

Asimismo, se han analizado aquellos documentos relativos a la igualdad de género, derivados de las Conferencias Mundiales sobre la Mujer celebradas hasta la fecha y las reuniones evaluadoras de la Conferencia de Beijing (1995). En el contexto latinoamericano y caribeño, se analizaron los documentos resultantes de las 14 Conferencias Regionales de la Mujer llevadas a cabo hasta la actualidad. Estos documentos especializados son clave en tanto que marcan la agenda de género en el ámbito internacional y regional; de ahí la importancia de estudiarlos de forma comparada con los de gestión del riesgo de desastres y observar, por un lado, si han influido y cómo en la incorporación de las cuestiones de género a dicha agenda sobre gestión del riesgo y, por otro, identificar si la reducción del riesgo forma parte de la agenda de género. De esta manera, podremos conocer cómo dialogan respectivamente ambos marcos institucionales: el de desastres y el de igualdad.

Ámbito	Documentos emanados de las Conferencias de Reducción del Riesgo de Desastres	Documentos emanados de las Conferencias de las Mujeres
Internacional	Yokohama 1994 Hyōgo 2005 Sendai 2015	México 1975
		Copenhague 1980
		Nairobi 1985
		Beijing 1995
		Beijing +5
		Beijing +10
		Beijing +15
		Beijing +20
		Habana 1977
		Macuto 1979
América Latina y el Caribe	Panamá 2009 Nayarit 2011 Santiago 2012 Guayaquil 2014 Montreal 2017 Cartagena 2018	México 1983
		Guatemala 1988
		Curazao 1991
		Mar del Plata 1994
		Santiago 1997
		Lima 2000
		México 2004
		Quito 2007
		Brasilia 2010
		Santo Domingo 2013
Montevideo 2016		
Santiago 2020		

Tabla 1
Documentos incluidos en el análisis documental
Fuente: elaboración propia.

Los documentos analizados suponen 1962 páginas de información, de ahí que su estudio se haya llevado a cabo utilizando el programa informático MAXQDA. El procedimiento seguido consistió en un doble análisis: primero, de contenido y, a continuación, de carácter interpretativo, dirigido a comprender el sentido de los textos (Callejo 2010). El análisis de contenido comenzó con una búsqueda sistemática de palabras relacionadas con las cuestiones de género y las de desastres, con el fin de identificar su peso cuantitativo en cada uno de los documentos seleccionados. Con esta primera exploración, se trata de averiguar el nivel de visibilidad de la temática, así como su evolución a lo largo del tiempo.

Tras el análisis de contenido, se realizó un estudio sistemático e interpretativo de cada una de las 259 menciones obtenidas en su contexto de referencia. Este análisis cualitativo, centrado en la comprensión de los aspectos más relevantes de los documentos, nos ha permitido determinar en qué medida los principales planteamientos teóricos sobre género y desastres han sido incorporados tanto en la agenda internacional como en la latinoamericana y caribeña sobre la materia.

4

Análisis y discusión de resultados

Como explicamos en el epígrafe metodológico, el procedimiento seguido para el estudio de los acuerdos multilaterales seleccionados consistió en un análisis sistemático y comparado. En el subepígrafe 4.1, se ofrecen los resultados derivados del análisis de contenido. En el subepígrafe 4.2, se presentan los principales hallazgos relativos al análisis interpretativo de los documentos de la agenda internacional sobre gestión del riesgo de desastres. Este subepígrafe consta de dos apartados: en el 4.2.1, se aborda el estudio de los documentos de ámbito mundial y, en el 4.2.2, el de los específicos de las Américas. Por último, en el subepígrafe 4.3, se exponen los resultados relativos al estudio de los desastres socioambientales en las conferencias de la mujer a escala global (apartado 4.3.1) y en el ámbito latinoamericano y caribeño (apartado 4.3.2).

4.1. La introducción de las cuestiones de género y desastres en los acuerdos multilaterales y su evolución temporal

El primer resultado que revela el análisis de contenido de los acuerdos multilaterales sobre gestión del riesgo de desastres es la escasa presencia de las cuestiones de género, tanto en el ámbito internacional como en el latinoamericano y caribeño. En concreto, en la tabla 2, se observa que dicha temática únicamente se introduce en 53 ocasiones en el conjunto de documentos analizados emanados de las conferencias sobre gestión del riesgo de desastres.

		Mujer/mujeres	Género	Sexo/sexual	Violencia	Trata/tráfico	Transversalidad	Empoderamiento	Totales
Conferencias Mundiales sobre Gestión del Riesgo de Desastres	Yokohama 1994	1	0	0	0	0	0	0	1
	Hyōgo 2005	1	3	0	0	0	0	0	4
	Sendai 2015	7	5	2	0	0	0	4	18
Conferencias Regionales sobre Gestión del Riesgo de Desastres	Panamá 2009	0	0	0	0	0	0	0	0
	Nayarit 2011	1	3	0	0	0	2	0	6
	Santiago de Chile 2012	2	5	0	3	4	0	0	14
	Guayaquil 2014	3	3	0	0	0	1	0	7
	Montreal 2017	0	1	0	0	0	0	0	1
	Cartagena 2018	2	0	0	0	0	0	0	2
	TOTAL								53

Tabla 2²

Número de referencias a cuestiones de género en las Conferencias Mundiales y para las Américas y el Caribe sobre Gestión del Riesgo de Desastres

Fuente: elaboración propia.

En el contexto internacional, la incorporación de tales cuestiones es progresiva, siendo el Marco de Acción de Sendai (2015) el que mayor cantidad de alusiones contiene. De hecho, reúne casi el 80 % de las referencias procedentes de los textos aprobados en las tres conferencias mundiales sobre gestión del riesgo de desastres. Y, aun así, se trata únicamente de 18 menciones en el conjunto de un documento compuesto por 9475 palabras.

Por su parte, en las conferencias regionales para América Latina y el Caribe sobre gestión del riesgo de desastres, las cuestiones de género se introducen con posterioridad y de manera discontinua. Las primeras referencias aparecen en el año 2011, en la Conferencia de Nayarit, en contraste con lo que sucede internacionalmente, donde se empieza a prestar atención a este asunto diecisiete años antes, en 1994. Asimismo, en las dos últimas conferencias regionales analizadas (Montreal, 2017 y Cartagena, 2018), tales menciones experimentan una reducción notable en contraste con las anteriores y, en particular, con la declaración de la III Plataforma Regional de Reducción del Riesgo de Desastres para las Américas (Santiago de Chile, 2012). Este documento supuso un importante impulso en la introducción de las cuestiones de género en la agenda mundial de desastres, en tanto que reúne casi el 50 % de las menciones

- 2 Las palabras seleccionadas aluden a conceptos habitualmente utilizados en los estudios de las mujeres, del género y feministas, así como en el ámbito del género y el desarrollo. No se han contabilizado las palabras mencionadas cuando se refieren a nombres de otras conferencias, cargos públicos o similar. Se han tenido en cuenta solamente las referencias sustantivas.

aparecidas en los textos emanados de tales conferencias regionales; una tendencia que, sin embargo, no se consolida con el paso del tiempo.

El análisis de la tabla 3 revela, en primer lugar, que la agenda de igualdad se fue afianzando a partir de la década de los setenta del siglo XX, entre dos y tres décadas antes que la de gestión del riesgo de desastres. Probablemente, esto explique en parte que el número de referencias a las cuestiones relacionadas con los desastres en la agenda de género (206) sea sustancialmente mayor que las alusiones a las relaciones de género en la agenda sobre gestión del riesgo (53).

		Medio ambiente	Desastres	Clima/ climático	Totales
Conferencias Mundiales de las Mujeres	México 1975	0	0	0	0
	Copenhague 1980	1	1	0	2
	Nairobi 1985	19	5	0	24
	Beijing 1995	46	8	0	54
	Beijing +5	9	6	0	15
	Beijing +10	24	3	1	28
	Beijing +15	0	8	2	10
	Beijing +20	1	14	26	41
Conferencias Regionales de las Mujeres en América Latina y el Caribe	La Habana 1977/ Macuto 1979/ México 193/ Guatemala 1988/ Curazao 1991	0	0	0	0
	Mar del Plata 1994	3	0	0	3
	Santiago de Chile 1997	1	1	0	2
	Lima 2000/México 2004/Quito 2007	0	0	0	0
	Brasilia 2010	0	3	3	6
	Santo Domingo 2013	1	3	0	4
	Montevideo 2016	0	4	7	11
	Santiago de Chile 2020	0	3	3	6
TOTAL				206	

Tabla 3³

Número de referencias a cuestiones relativas a desastres en las Conferencias Mundiales y para América Latina y el Caribe de las Mujeres

Fuente: elaboración propia.

3 En este caso, además de desastres, se han seleccionado los términos «medio ambiente» y «clima/climático», porque tanto en la bibliografía científica como en el ámbito de la gestión del riesgo de desastres se considera cada vez más el vínculo entre los desastres y las cuestiones medioambientales, en tanto que la degradación medioambiental contribuye al aumento del riesgo de desastres.

En el ámbito internacional, se observa que la primera mención al tema de los desastres aparece en la II Conferencia Mundial de la Mujer de Copenhague (1980). Esta temática ganó presencia en Nairobi (1985) y experimentó un impulso claro y determinante en la Conferencia de Beijing (1995). En concreto, las alusiones a los desastres van aumentando progresivamente, al tiempo que se produce cierta evolución conceptual, a partir de la cual los temas ambientales y, más recientemente, las consecuencias del cambio climático

asociadas a los desastres adquieren relevancia, como explicaremos con mayor profundidad en los siguientes subepígrafes de análisis de resultados.

En el contexto latinoamericano y caribeño, las referencias a los desastres son bastante más escasas que en el ámbito mundial y su introducción es más tardía; una cuestión sorprendente, si tenemos en cuenta que dicho ámbito territorial es de los más golpeados por los desastres en el conjunto del planeta. Asimismo, se observa que las primeras menciones se encuentran en la Conferencia de Mar del Plata (1994), catorce años más tarde que en el ámbito internacional, y que la tendencia a lo largo del tiempo no es progresiva. En la década de los noventa del siglo XX, solo se alude a este tema en otro documento, la Declaración de Santiago de Chile (1997), y no se retoma la cuestión hasta el año 2010, en la XI Conferencia en Brasilia. A partir de ese momento, hay una cierta continuidad en la materia, en los textos emanados de las conferencias de Santo Domingo (2013), Montevideo (2016) y Santiago de Chile (2020), pero con un peso desigual, con 4, 11 y 6 alusiones, respectivamente.

En definitiva, las menciones al tema de los desastres en la agenda regional sobre igualdad son similares en número a las identificadas en los documentos regionales de gestión del riesgo sobre las mujeres (32 y 30, respectivamente); unos datos que contrastan significativamente con las referencias a los desastres en la agenda internacional de igualdad (174) y con la escasa presencia de las cuestiones de igualdad en la agenda internacional sobre gestión del riesgo (23). Puede decirse, por tanto, que las conferencias mundiales de la mujer no solo son pioneras en la incorporación de la perspectiva de género en contextos de desastres, sino que presentan un desarrollo más completo que el resto de los documentos analizados.

4.2. La incorporación de la perspectiva de género en la agenda internacional sobre gestión del riesgo de desastres

Tras los resultados obtenidos a partir del análisis de contenido, en este subepígrafe se analiza de forma sistemática y comparada cómo se han incorporado las cuestiones de género en los acuerdos sobre gestión del riesgo de desastres a escala internacional (apartado 4.2.1) y latinoamericana y caribeña (apartado 4.2.2), respectivamente.

4.2.1. Conferencias Mundiales sobre Gestión del Riesgo de Desastres

La primera referencia a las cuestiones de género que aparece en las conferencias mundiales sobre gestión del riesgo de desastre se encuentra en la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama (1994); un documento en el que se exhorta a los países a que fo-

menten la participación de las mujeres en los programas de gestión del riesgo de desastres, como se indica en la siguiente cita: «[...] fomenten una genuina participación comunitaria y reconozcan el papel que cabe a la mujer y a otros grupos desfavorecidos en todas las etapas de los programas de manejo de desastres, con miras a facilitar el fortalecimiento de la capacidad como condición fundamental para reducir la vulnerabilidad de las comunidades a los desastres naturales» (Naciones Unidas 1994, p. 11).

Como señalamos en el subepígrafe teórico, existen evidencias científicas que indican que tanto la formación como la participación de las mujeres son elementos clave a lo largo del ciclo del desastre, que favorecen no solo a las mujeres, sino al conjunto de las comunidades a las que pertenecen (Myers 1994, Oktari *et al.* 2021).

La capacidad de agencia femenina también aparece recogida en Hyōgo (2005) y experimenta un notable avance diez años después, en el Marco de Sendai (Naciones Unidas 2015b), en cuyo capítulo V se definen las funciones de los actores en situaciones de desastres, considerando específicamente la participación y el empoderamiento de las mujeres:

La participación de las mujeres es fundamental para gestionar eficazmente el riesgo de desastres, así como para diseñar, dotar de recursos y poner en práctica políticas, planes y programas de reducción del riesgo de desastres con perspectiva de género; es necesario que se adopten medidas de creación de capacidad con el fin de empoderar a las mujeres para la preparación ante los desastres y de desarrollar su capacidad para asegurar medios alternativos de vida en situaciones posteriores a los desastres (Naciones Unidas 2015b, p. 23).

Es importante destacar que, en este documento, se percibe el desastre y, particularmente, la reconstrucción como una oportunidad para combatir las desigualdades existentes y dar lugar a un modelo de sociedad más igualitario, en línea con la bibliografía especializada (Bradshaw y Fordham 2013). No obstante, como en estas mismas investigaciones se señala, es necesaria una propuesta más transformadora, de manera que el desastre y el posdesastre constituyan una oportunidad para plantear cambios efectivos en las relaciones de poder entre hombres y mujeres.

En este documento se especifica, asimismo, la importancia de reforzar los sistemas de alerta temprana, una cuestión que ya había aparecido en Hyōgo (2005), al mencionar explícitamente la necesidad de tener en cuenta «las características demográficas, el género, la cultura y el modo de vida de los destinatarios [...]» en el diseño de los sistemas de alerta temprana que protejan la vida de todas las personas (Naciones Unidas 2005b, p. 8). Ambas alusiones están en línea con las evidencias científicas que han mostrado cómo la incorporación de la perspectiva de género en los sistemas de alerta temprana ayuda a salvar vidas (De Silva 2021, Khan *et al.* 2020, Oktari *et al.* 2021).

Otra cuestión que se retoma en la Conferencia de Sendai (2015), y que también aparecía en la de Hyōgo (2005), es la puesta en marcha de políticas públicas para erradicar la pobreza de los sectores más desfavorecidos de la población tras los desastres:

Fortalecer el diseño y la aplicación de políticas inclusivas y mecanismos de protección social, incluso mediante la implicación comunitaria, integrados con programas para mejorar los medios de vida, y el acceso a servicios sanitarios básicos, incluso de salud materna, neonatal e infantil, salud sexual y reproductiva, seguridad alimentaria y nutrición, vivienda y educación, con el fin de erradicar la pobreza, encontrar soluciones duraderas en la fase posterior a los desastres y empoderar y ayudar a las personas afectadas de manera desproporcionada por los desastres (Naciones Unidas 2015b, p. 19).

En concreto, se plantea la necesidad de que en la etapa de reconstrucción se desarrollen acciones inclusivas que ayuden a las personas más afectadas en el posdesastre —entre ellas, las mujeres y, en particular, las niñas y las jóvenes— a salir de la situación de pobreza en la que las haya podido dejar el evento destructivo.

Por último, en las Conferencias Mundiales sobre Gestión del Riesgo sobre Desastres apenas aparecen alusiones explícitas al impacto diferenciado de tales eventos sobre las relaciones de género. De hecho, la única referencia a este asunto, de carácter meramente enunciativo y generalista, se encuentra en el Marco de Acción de Sendai (2015): «[...] Más de 1500 millones de personas se han visto perjudicadas por los desastres en diversas formas, y las mujeres, los niños y las personas en situaciones vulnerables han sido afectados de manera desproporcionada» (Sendai 2015, p. 10).

Como se puede observar, más allá de la constatación general de que las mujeres, así como las personas menores de edad y otros colectivos están en situación de mayor vulnerabilidad ante los desastres, no se explican las razones por las cuales se produce dicho impacto diferenciado ni los ámbitos en los que se concreta. Resulta llamativa la escasa presencia de este enfoque y su falta de especificidad en la agenda internacional sobre gestión del riesgo, en contraste con el desarrollo de la bibliografía especializada (Ahmed 1994, Anderson 1994, Gibbs 1990, Myers 1994).

4.2.2. Conferencias de las Américas y el Caribe sobre Gestión del Riesgo de Desastres

La primera alusión a las cuestiones de género en la agenda regional sobre reducción del riesgo de desastres se encuentra en la Segunda Conferencia de la Plataforma Regional llevada a cabo en Nayarit (2011), donde se estableció «[...] la construcción de una agenda de desarrollo sostenible que incluya de manera explícita y efectiva la reducción de riesgo de desastres considerando el enfoque de género, necesidades particulares de sectores de población especialmente vulnerables y la diversidad cultural» (EIRD 2011, p. 7).

Con este llamado a la comunidad internacional, se planteó la necesidad de incluir la perspectiva de género en la gestión del riesgo, considerando además las grandes desigualdades económicas que persisten en la región y el multiculturalismo que la caracteriza. Con esta alusión a la vinculación entre las cuestiones de género, las desigualdades económicas y la diversidad cultural, se hace referencia a la importancia de tener en cuenta la interseccionalidad en la reducción del riesgo de desastres.

Otro de los ámbitos a los que se refiere la siguiente conferencia es al aumento del riesgo de padecer violencia de género y de convertirse en víctimas del tráfico de personas en contextos de desastre: «Los adolescentes y las mujeres jóvenes en situaciones de desastres y riesgo social tienen mayor riesgo de padecer violencias, labor sexual, y tráfico» (EIRD 2012, p. 7).

Este aporte regional es interesante porque es una temática que no había sido abordada hasta el momento en la agenda internacional de reducción del riesgo de desastres y que puede responder a las experiencias previas vividas en la región de América Latina y el Caribe, como el terremoto de Haití (2010) y el terremoto y tsunami de Chile (2010). De hecho, en diferentes investigaciones, se documentó un incremento de la violencia sufrida por las mujeres tras dichos eventos (Thurston *et al.* 2021).

Esta misma declaración incluye un anexo centrado en la niñez, la adolescencia y la juventud, en el que se alude específicamente a la situación de las niñas y las mujeres jóvenes (Santiago de Chile 2012). Es la primera vez que, en un acuerdo de carácter regional sobre desastres, se reconoce el impacto diferenciado de tales fenómenos sobre las niñas y las adolescentes, incorporando el enfoque interseccional en función del género y la edad, en línea con lo planteado por la bibliografía especializada (Bradshaw y Fordham 2013, Van der Gaag 2013).

No es, hasta seis años después, en la Conferencia de Cartagena (2018), cuando se vuelve a considerar a las mujeres como uno de los grupos sociales especialmente desfavorecidos en un contexto de desastre, junto con menores de edad y personas jóvenes, pero se trata únicamente de una referencia general: «Reconociendo el impacto desproporcionado de los desastres en las mujeres y niñas, niños y jóvenes y otros grupos vulnerables [...]» (EIRD 2018, p. 2).

Como se puede observar, en este caso, no se explicita a qué tipo de impacto se refiere y tampoco cuáles son las causas en el trasfondo de la mayor vulnerabilidad femenina, un diagnóstico demasiado exiguo que puede dificultar la adopción de medidas efectivas para combatirla.

En las conferencias analizadas, no solo se reconoce el impacto diferenciado que generan los desastres sobre las relaciones de género; también aluden al papel activo que las mujeres desempeñan

en tales situaciones. Tales referencias se incorporan por primera vez en la Conferencia de Nayarit (2011) y se mantienen hasta la fecha. En concreto, en dicha conferencia, se mencionan las aportaciones de naturaleza material y económica que pueden llevar a cabo las mujeres tras un desastre; una cuestión que se retoma en la de Guayaquil (2014), al hacer referencia a la necesidad de garantizar los derechos sociales y económicos de la población en contextos de desastres; en particular, el acceso al empleo y a los servicios sociales de las mujeres y de otros colectivos especialmente vulnerables. En esta conferencia también se destaca el rol de liderazgo femenino en la gestión del riesgo de desastres, al señalar la importancia de «transversalizar el enfoque de género en el desarrollo de las políticas públicas locales y nacionales para la reducción del riesgo de desastres: garantizando que las consideraciones de género sean institucionalizadas, reconociendo la participación y liderazgo de las mujeres en la gestión estratégica del riesgo» (EIRD 2014, p. 3).

En este documento, resulta especialmente relevante la referencia a la estrategia de la transversalidad de la perspectiva de género, formulada en la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (1995), con el fin de que las cuestiones de género se incorporen a todas las acciones públicas y no queden relegadas únicamente a actuaciones de carácter específico. Plantear el uso de esta estrategia en las políticas de reducción del riesgo de desastres supone una novedad en este sentido.

Las conferencias de Santiago de Chile (2012), Guayaquil (2014) y Montreal (2017) comparten asimismo la importancia de considerar la interrelación entre el género y otras variables a la hora de gestionar el riesgo; por ejemplo, en la Declaración de Montreal se indica: «Fomentamos la implementación del Plan de Acción Regional de una manera que tenga en cuenta las cuestiones de cultura, de idioma y de género, según proceda, tomando en cuenta la diversidad de la región, incluidos las poblaciones indígenas, las comunidades tradicionales y el uso de conocimientos tradicionales [...]» (EIRD 2017, p. 4).

Esta idea resulta novedosa porque alude a la necesidad de tener en cuenta la interseccionalidad no solo al analizar los impactos que sufren las mujeres tras un desastre, sino también sus capacidades para afrontar tales circunstancias, tal como se plantea en algunas investigaciones (Akerkar 2007, Fulu 2007, Laditka *et al.* 2010). Por último, la mención a la diversidad étnica y cultural existente en la región latinoamericana y caribeña supone un reconocimiento expreso al potencial que las comunidades y los saberes indígenas, entre ellos los de las mujeres, pueden tener en la reducción del riesgo de desastres.

4.3. La consideración de los desastres en las Conferencias Mundiales de la Mujer

En este subepígrafe, se analiza de qué forma se abordan las cuestiones de los desastres en la agenda multilateral de género: en primer lugar, en lo relativo a las Conferencias Mundiales de la Mujer (apartado 4.3.1) y, en segundo lugar, en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (apartado 4.3.2).

4.3.1. Conferencias Mundiales de la Mujer

El impacto diferenciado de los desastres sobre las relaciones de género está presente, de manera muy temprana, desde la segunda de las conferencias, que tuvo lugar en Copenhague (1980). En ella se alude por primera vez al aumento de la pobreza de las mujeres tras un desastre, provocada por la destrucción de puestos de trabajo, sobre todo femeninos (Copenhague 1980). La feminización de la pobreza cobra especial relevancia asimismo en la Conferencia de Nairobi (1985), consecuencia de la sequía y hambruna padecida en ese momento en la región del Sahel: «La magnitud y la persistencia de la sequía constituye una grave amenaza, en particular para los países del Sahel, en los que se produce el hambre y un gran deterioro del medio ambiente como consecuencia del proceso de desertificación» (Naciones Unidas 1985, p. 140).

En la Conferencia Mundial de Beijing (1995), se refuerzan las alusiones al tema de la vulnerabilidad física y económica de las mujeres y su relación con las consecuencias catastróficas del cambio climático:

La incesante degradación del medio ambiente, que afecta a todos los seres humanos, suele tener una repercusión más directa en la mujer. La salud de la mujer y sus condiciones de vida se ven amenazadas por la contaminación y los desechos tóxicos, la deforestación en gran escala, la desertificación, la sequía y el agotamiento de los suelos y de los recursos costeros y marinos, como indica la incidencia cada vez mayor de problemas de salud, e incluso fallecimientos, relacionados con el medio ambiente, que se registran entre las mujeres y las niñas. Las más afectadas son las mujeres que habitan en zonas rurales y las indígenas, cuyas condiciones de vida y subsistencia diaria dependen directamente de ecosistemas sostenibles (Naciones Unidas 1995, p. 14).

Como podemos observar, en la agenda internacional de igualdad se reconoce, de forma temprana, el vínculo entre los desastres y el cambio climático y, en particular, los efectos negativos de los fenómenos medioambientales, como las sequías, sobre las mujeres. En Beijing (1995) se plantea, asimismo, la cuestión de la interseccionalidad; esto es, la interrelación entre las desigualdades de género y otras, como la edad, la ruralidad y la etnicidad, a la hora de afrontar las consecuencias de los desastres.

La feminización de la pobreza asociada a contextos de desastre, que ya había sido mencionada diez años antes, se retoma y se

relaciona ahora con otro factor de riesgo, como es el aumento del trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares:

Por otra parte, la mujer sigue realizando también la mayor parte de la labor doméstica y de la labor comunitaria no remunerada, como el cuidado de los niños y de las personas de más edad, la preparación de alimentos para la familia, la protección del medio ambiente y la prestación de asistencia voluntaria a las personas y los grupos vulnerables y desfavorecidos (Naciones Unidas 1995, p. 72).

De esta manera, en Beijing (1995) se reconoce que tales fenómenos no solo provocan mayor pobreza femenina, sino que aumentan la sobrecarga de trabajo de las mujeres, al ser las principales proveedoras de cuidados, en especial, las encargadas de la obtención y provisión de alimentos a nivel familiar y comunitario; una tarea que se complica especialmente cuando se afrontan, por ejemplo, sequías, como en algunas investigaciones previas se había señalado (Tichagwa 1994, De Souza 1995).

En esta misma conferencia se alude, asimismo, al déficit participativo de las mujeres; en particular, se señala su falta de participación en las políticas de gestión del riesgo medioambiental: «La mujer sigue en gran medida sin participar en el proceso de formulación de políticas y adopción de decisiones en materia de ordenación, conservación, protección y rehabilitación del medio ambiente» (Naciones Unidas 1995, p. 113).

La Conferencia de Beijing resulta pionera al entender que la participación de las mujeres en la toma de decisiones para adoptar medidas de protección medioambiental puede reducir el riesgo de desastres. Otro aspecto relacionado con el impacto diferenciado de los desastres, que se trata por primera vez en la conferencia de Beijing, es la violencia de género. En las sucesivas revisiones de esta conferencia, se amplían las referencias a dicha problemática. En Beijing +10 se alerta, además, sobre la trata de mujeres, ya que aumenta tras los fenómenos catastróficos, y requiere que los países refuercen sus medidas preventivas: «También es necesario prevenir la trata abordando sus causas de fondo, como la pobreza de la mujer; el desplazamiento como resultado de las catástrofes naturales y provocadas por el hombre; y la violencia por razones de género en la familia y la comunidad» (Naciones Unidas 2005a, p. 111).

En Beijing +20 (2015), se señalan determinados riesgos específicos que sufren las mujeres en contextos de desastres, en línea con algunas investigaciones que habían puesto de manifiesto la reducción de la esperanza de vida de las mujeres en mayor proporción que la de los hombres (Neumayer y Plümper 2007). Asimismo, en esta reunión evaluadora, se amplía el foco sobre la feminización de la pobreza, relacionándola con la falta de acceso a la tierra, el agua y otros recursos y bienes de producción esenciales para la supervivencia femenina. Se reconoce así que los desastres compro-

meten gravemente la subsistencia económica de las mujeres y, con ello, también sus oportunidades vitales, cuestiones que coinciden con algunas de las evidencias científicas aportadas por la bibliografía especializada (Arenas Ferriz 2001, Bradshaw y Arenas 2004).

Otro de los elementos que revela el análisis interpretativo de la agenda de género internacional es la agencia de las mujeres a la hora de afrontar los eventos catastróficos. Esta cuestión se plantea por primera vez en Nairobi (1985), al reconocer la necesidad de promover una activa participación de las mujeres en la conservación del medio ambiente (Naciones Unidas 1985, p. 53). Como explicamos anteriormente, la cuestión medioambiental mantiene una fuerte conexión con la prevención del riesgo de desastres, por lo que el reconocimiento de la agencia femenina en este ámbito posee gran relevancia (Ayales *et al.* 2019, Castañeda *et al.* 2020).

Diez años después, en Beijing (1995), se observa un desarrollo notable de esta cuestión, al aludir expresamente a la necesidad de incrementar la participación femenina entre los diferentes agentes implicados en cuestiones medioambientales: «Establecer estrategias y mecanismos [...] para aumentar la proporción de mujeres que participen como dirigentes, planificadoras, administradoras, científicas y asesoras técnicas en el diseño, desarrollo y ejecución de políticas y programas para la ordenación de recursos naturales y la protección y conservación del medio ambiente» (Naciones Unidas 1995, p. 116).

El hecho de que las mujeres adopten un rol decisor, particularmente en las políticas públicas relativas a la gestión socioambiental, es muy relevante. De hecho, su participación en la protección y conservación del medio ambiente, tal como se recoge en la Conferencia, puede favorecer la prevención de los desastres y la mitigación de sus efectos.

Algunas de las cuestiones expuestas en Beijing (1995) se retoman en Beijing +15 (2010). En concreto, en esta reunión evaluadora se reconoce que la educación es un instrumento que favorece el empoderamiento femenino y se señala la necesidad de no interrumpir los servicios educativos para las niñas cuando sucede un desastre, como suele ser habitual (Naciones Unidas 2010, p. 24). Y, por otro lado, se propone promover el empoderamiento económico de las mujeres para que puedan hacer frente al desastre y al posdesastre (Naciones Unidas 2010, p. 85).

Por último, en la reunión evaluadora de Beijing +20 (2015), se reitera la importancia de la prevención y protección de mujeres y niñas frente al aumento del riesgo de violencia en contextos de desastre, buscando su empoderamiento en ese ámbito. Esta misma lógica transformadora se identifica en la necesidad de garantizar la igualdad de género en el acceso a los recursos económicos, la tierra y los recursos naturales tras el desastre (Naciones Unidas 2015a, p. 98). El ámbito mundial de las conferencias de igualdad aporta

elementos particulares de los impactos de los desastres sobre las mujeres, así como una mirada desde el enfoque de capacidades en las diferentes fases del ciclo del desastre, que pueden contribuir a generar cambios significativos en las relaciones de género.

4.3.2. Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

La primera mención al impacto de las catástrofes sobre las relaciones de género aparece en el Consenso de Brasilia (2010), donde se señala la pérdida de empleo y el aumento del trabajo no remunerado de las mujeres como consecuencia de los desastres: «Reconociendo que, pese a las medidas para prever, prevenir o reducir al mínimo sus causas y mitigar sus efectos adversos, el cambio climático y los desastres naturales pueden afectar en forma negativa el desarrollo productivo, el uso del tiempo por parte de las mujeres, particularmente en las áreas rurales, y su acceso al empleo» (Cepal 2010, p. 3).

Ambas cuestiones ya habían sido identificadas en el ámbito internacional, en la Conferencia Mundial de Beijing (1995) quince años antes, por lo que su inclusión, aunque necesaria y pertinente, resulta bastante tardía. Llama la atención la ausencia de menciones a la vulnerabilidad económica de las mujeres en las conferencias anteriores, especialmente si tenemos en cuenta el contexto regional, puesto que la zona había experimentado diversos desastres de gravedad durante ese período.

En la siguiente conferencia regional, el Consenso de Santo Domingo (2013), se plantea por primera vez otro aspecto central en el ámbito del género y los desastres: el aumento de las tasas de violencia de género como consecuencia de los fenómenos catastróficos. Esta grave problemática ya había sido contemplada casi dos décadas antes, en la Conferencia de Beijing (1995). De nuevo, resulta llamativo el rezago en comparación con la agenda mundial de igualdad, máxime cuando las cifras generales de violencia sexual y feminicidios son particularmente altas en algunos países de la región latinoamericana y caribeña y se cuenta con evidencias científicas que apuntan al incremento de la violencia hacia las mujeres en los desastres (Thurston *et al.* 2021).

Por último, de forma similar a lo señalado en las Conferencias Internacionales de Nairobi (1985) y Beijing (1995), en la Estrategia de Montevideo (2016) se incide, de nuevo, en la vulnerabilidad económica de las mujeres como uno de los principales efectos negativos que provocan los desastres, especialmente los derivados del cambio climático. En concreto, se menciona que, debido a la división sexual del trabajo, las mujeres son las principales responsables de la obtención de agua, energía y comida para sus familias, recursos que escasean en un contexto de crisis climática (Cepal 2016, p. 11). Esta idea coincide con algunas investigaciones previas en las que se había puesto de manifiesto el impacto diferenciado de

las sequías o inundaciones sobre las relaciones de género (Tichagwa 1994, De Souza 1995, Enarson 1999).

Los documentos regionales sobre igualdad se centran, asimismo, en otra de las cuestiones clave en el ámbito del género y los desastres, como es la agencia de las mujeres en dichas circunstancias. En las conferencias de Mar del Plata (1994) y Santiago de Chile (1997) se alude, de forma general, a la necesidad de contar con la participación femenina en contextos de desastres, especialmente los medioambientales. En Brasilia (2010) se plantea una visión bastante equilibrada de los enfoques de vulnerabilidad y capacidades en todas las fases del ciclo del desastre, desde la prevención a la atención de la emergencia a la posterior recuperación:

Implementar sistemas de gestión de riesgos naturales y antrópicos con enfoque de género, étnico y racial, que permitan atender las causas y consecuencias de los desastres naturales y los impactos diferenciales de estos y del cambio climático en las mujeres, con particular énfasis en la recuperación de medios de vida sustentables, la administración de refugios y albergues, la salud sexual y reproductiva, la prevención de la violencia de género y la superación de las barreras que impiden a las mujeres una rápida inserción o reinserción en el empleo formal, debido a su papel en el proceso de reconstrucción económica y social (Consenso de Brasilia 2010, p. 7).

Por un lado, en esta declaración se presta atención tanto a los impactos diferenciados de los desastres sobre las relaciones de género como a las capacidades que las mujeres desempeñan para afrontar sus consecuencias. En particular, se hace referencia a los aspectos de carácter físico y corporal, como la necesidad de garantizar la salud de las mujeres y prevenir la violencia de género; también a cuestiones materiales como las referencias al empleo y a los medios de subsistencia y, por último, a la dimensión social y comunitaria, al señalar el papel que pueden tener las mujeres en la reconstrucción de sus comunidades.

En el Consenso de Santo Domingo (2013), se señala la importancia de que las mujeres puedan acceder a los servicios de salud, especialmente a los de salud sexual y reproductiva, y su influencia a la hora de reducir la mortalidad y la morbilidad femenina en contextos de desastres:

Implementar medidas con perspectiva de género que garanticen el acceso a servicios de salud de calidad, incluida la salud sexual y la salud reproductiva durante y después de situaciones de desastre y en casos de emergencia, para prevenir en esas circunstancias y en las de desplazamiento o refugio la mortalidad y la morbilidad, particularmente entre las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, indígenas, afrodescendientes, rurales y mujeres con discapacidad (Cepal 2013, p. 10).

En este caso, resulta especialmente significativa la presencia del enfoque interseccional, particularmente relevante en el contexto latinoamericano y caribeño, por la diversidad de su población. Es interesante observar que, junto a la edad, el origen étnico o la

residencia, se incluya por primera vez la diversidad funcional. Por el contrario, llama la atención la falta de referencias a la pobreza, dado que en dicho contexto regional las diferencias en función de la clase social a menudo se cruzan con el género, como se puso de relieve en las investigaciones precedentes (Enarson y Meyreles 2004). Garantizar el acceso equitativo a los recursos económicos como estrategia para favorecer el empoderamiento femenino frente a los desastres es un tema que ya había sido planteado con anterioridad desde la agenda mundial en Beijing +15 (2010), por lo que su ausencia en esta conferencia regional posterior resulta significativa.

En la siguiente conferencia regional de Montevideo (2016), se presentan dos cuestiones relacionadas con el empoderamiento económico y social de las mujeres: por un lado, se alude a la necesidad de implementar medidas relativas a la reinserción laboral de las mujeres en el posdesastre y, por otro, se propone que accedan a los conocimientos en materia de desastres en condiciones de igualdad con los hombres (Cepal 2016, p. 16).

Finalmente, en la última de las conferencias regionales analizadas, que se desarrolló en Santiago de Chile en 2020, se vuelve a plantear la necesidad de promover la participación femenina en los contextos de desastres:

Apoyar activamente la participación de las organizaciones y movimientos de mujeres y feministas, de mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales y de las comunidades de base en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas de mitigación y respuesta al cambio climático y de gestión del riesgo de desastres, y promover la protección de los conocimientos tradicionales y ancestrales de las mujeres indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe (Cepal 2020, p. 6).

Como se puede observar, en este documento, se aboga por el fortalecimiento de la participación de las mujeres en la gestión del riesgo de desastres y alude a la necesidad de incorporar un enfoque interseccional que considere la etnicidad y la ruralidad, además del género, en las políticas relativas al cambio climático. Este reconocimiento institucional a los conocimientos de las mujeres indígenas ya aparecía esbozado en los documentos regionales de 2013 y 2016. Su inclusión contribuye a visibilizar un tipo de conocimiento tradicionalmente invisibilizado que ahora es entendido, además, como una aportación que puede favorecer a las poblaciones afectadas por los desastres.

5 Conclusiones

El estudio de los desastres desde la perspectiva de género, iniciado a finales del siglo XX, ha permitido comprender que las relaciones de poder intrínsecas al sistema sexo-género (Rubin 1996)

también están presentes en contextos catastróficos. Inicialmente, las investigaciones se centraron en los impactos diferenciados de tales fenómenos sobre hombres y mujeres, visibilizando las diferentes dimensiones de la vulnerabilidad femenina. Con posterioridad, los estudios incluyeron las múltiples aportaciones y estrategias desplegadas por las mujeres durante la emergencia y en la posterior reconstrucción, poniendo el foco en su capacidad de agencia. Más adelante, las investigaciones sobre género y desastres incorporaron el enfoque interseccional, basado en la interrelación entre el género y otros sistemas de opresión (Viveros 2009, Yuval-Davis 2015). La consideración de la diversidad facilitó, asimismo, la aparición de estudios centrados en el análisis de la diversidad sexual en contextos de desastres, superando el binarismo hombre-mujer, implícito inicialmente en la noción del género (Rushton *et al.* 2019, Olivier Muñoz *et al.* 2020).

El análisis documental comparado llevado a cabo en el presente artículo ha permitido conocer en qué medida, en los marcos institucionales sobre gestión del riesgo de desastres y los de igualdad, tanto de ámbito mundial como regional, se han considerado estos avances científicos. Los resultados obtenidos muestran que las conferencias internacionales sobre la mujer han incorporado antes la reflexión en torno a los desastres que lo sucedido a la inversa. Los desastres constituyen un campo de interés para los marcos institucionales sobre igualdad casi desde las primeras conferencias; de hecho, su inclusión a partir de la década de los ochenta coincidió prácticamente con las primeras investigaciones sobre el tema. En este sentido, los documentos institucionales de ámbito mundial han sido pioneros a la hora de incorporar el enfoque de vulnerabilidad, que pronto se vio completado con el de las capacidades, de forma similar a la evolución experimentada en la bibliografía especializada. El enfoque interseccional también aparece relativamente pronto, a partir del impulso dado a la agenda de género en Beijing (1995). Sin embargo, aunque los últimos documentos reflejan la consolidación de este enfoque a escala internacional, no se ha alcanzado el desarrollo suficiente para incorporar también la diversidad sexual y abordar las relaciones de género más allá del binarismo, como ha comenzado a esbozarse en la bibliografía especializada.

Respecto al análisis de la agenda de igualdad latinoamericana y caribeña, se observa una evolución discontinua y bastante más lenta que la mundial. En general se identifican menos menciones al tema de los desastres, y poca atención a su impacto diferenciado sobre las relaciones de género. Asimismo, el enfoque interseccional se desarrolla de forma parcial, destacando la consideración de la etnicidad, por la particular multiculturalidad de la región.

En lo relativo a los marcos regulatorios sobre la gestión del riesgo de desastres, los documentos analizados han mostrado que la última década marcó un punto de inflexión para la inclusión de la perspectiva de género a escala global. En las instancias internacio-

nales, se ha priorizado un enfoque de capacidades, centrado sobre todo en el empoderamiento económico y la participación comunitaria de las mujeres. Por su parte, la implementación de los acuerdos gestados en el ámbito latinoamericano y caribeño no ha seguido una evolución homogénea ni constante, hasta el punto de que las cuestiones de género han ido reduciendo paulatinamente su presencia.

En términos generales, puede concluirse que se observa cierta sintonía entre los hallazgos de las investigaciones sobre género y desastres y algunos de los planteamientos recogidos en los marcos multilaterales analizados, destacando en este sentido las conferencias de la mujer sobre las de gestión del riesgo. Se evidencia también que, en ambos casos, el ámbito internacional evoluciona a un ritmo más rápido que el de América Latina y el Caribe. Además, tanto en el ámbito internacional de la gestión del riesgo como sobre todo el ámbito regional, se constata una escasa atención al impacto diferenciado de los desastres sobre las relaciones de género. La conferencia celebrada en Santiago de Chile (2012) es el único documento de todos los analizados en los que se aborda, de manera equilibrada, tanto elementos relativos al enfoque de la vulnerabilidad como al de las capacidades. En cuanto a la interseccionalidad, su incorporación ha ido ganando presencia, aunque de forma desigual, a pesar del desarrollo teórico de las últimas décadas. Esto explica, en parte, que no se hayan incorporado todavía, ni en la agenda de igualdad ni en la de gestión del riesgo, las experiencias de las personas no binarias ante el desastre, como sí ha sucedido en la bibliografía especializada.

Las limitaciones identificadas deberían ser abordadas en las futuras intervenciones institucionales, a fin de diseñar una respuesta que incluya, de forma más sistemática, los principales hallazgos de la bibliografía especializada sobre el tema y garantice los derechos de las mujeres en contextos tan complejos como los estudiados. Resulta además estratégico coordinar la agenda de igualdad con la de gestión del riesgo, y las de ámbito regional con las de carácter internacional, para garantizar un desarrollo armonizado del tema. Este proceso permitiría impulsar una reducción del riesgo de desastres más efectiva, tanto en el ámbito mundial como en la región latinoamericana y caribeña, especialmente afectada por esta problemática.

Por último, la principal limitación de este artículo es que se ha centrado en el análisis de los documentos institucionales sobre gestión del riesgo de desastres e igualdad en el ámbito internacional y regional; convendría conocer cómo se concretan en las políticas de los países y, sobre todo, cómo se llevan a la práctica a escala local en los lugares afectados por los desastres.

6 Agradecimientos

El presente artículo ha sido desarrollado dentro del proyecto I + D + i GENDER (Género, Desastres y Riesgos) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación (MINECO-18-FEM2017-86852-P).

7 Bibliografía

- ACUÑA V, VALDIVIESO S, JUZAM L (2021). Dignificando la Gestión de Riesgo de Desastres: liderazgos femeninos y estrategias comunitarias en el Campamento Dignidad, Santiago de Chile. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER* 5(2):91-106.
- AHMED Y (1994). A disaster-preparedness workshop in Pakistan. *Focus on Gender* 2(1):39-40.
- AKERKAR S (2007). Disaster mitigation and furthering women's rights: learning from the tsunami. *Gender, Technology and Development* 11(3):357-388.
- ALBURO-CAÑETE KZK (2014). Bodies at risk: «managing» sexuality and reproduction in the aftermath of disaster in the Philippines. *Gender, Technology and Development* 18(1):33-51.
- ANDERSON M (1994). Understanding the disaster-development continuum: gender analysis is the essential tool. *Focus on Gender* 2(1):7-10.
- ARENAS FERRIZ A (2001). The Relevance of Considering a Gender Perspective in Damage Assessment and Recovery Strategies. A Case Study in El Salvador, Central America. Naciones Unidas, Ankara.
- AYALES I, BLOMSTROM E, SOLÍS V, PEDRAZA D, PÉREZ PM (2019). Migraciones climáticas en el Corredor Seco Centroamericano: integrando la visión de género. InspirAction/Christian Aid.
- BRADSHAW S, ARENAS Á (2004). Análisis de género en la evaluación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales. Cepal, Santiago de Chile. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5597-analisis-genero-la-evaluacion-efectos-socioeconomicos-desastres-naturales>, acceso 23 de marzo de 2022.
- BRADSHAW S, FORDHAM M (2013). Women, girls and disasters: a review for Department of International Develop. DFID, London. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/844489/withdrawn-women-girls-disasters.pdf, acceso 23 de marzo de 2022.
- CALLEJO GALLEGO J (2010). Introducción a las técnicas sociológicas de análisis de documentos. En Callejo Gallego J (coord.). *Introducción a las técnicas de investigación social*. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, pp. 213-243.
- CASTAÑEDA CAMEY I, SABATER L, OWREN C, BOYER AE (2020). *Gender-Based Violence and Environment Linkages: The Violence of Inequality*. Gland, IUCN.
- CEPAL (2010). Consenso de Brasilia. XI Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. Brasilia, 13 al 16 de julio de 2010.
- CEPAL (2013). Consenso de Santo Domingo. XII Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. Santo Domingo, 15 al 18 de octubre de 2013.
- CEPAL (2016). Estrategia de Montevideo. XIII Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. Montevideo, 25 al 28 de octubre de 2016.
- CEPAL (2020). Compromiso de Santiago. XIV Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. Santiago, 27 al 31 de enero de 2020.
- COLLINS P (2019). *Intersectionality as Critical Social Theory*. Duke University Press, Durham.

- DE SILVA M (2021) Strategies for Internet-enabled and gender-sensitive tsunami early warning. *Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies* 25(1).
- DE SOUZA D (1995). Sequía, migración y vivienda. ¿Dónde queda la mujer invisible? *Desastres y Sociedad* 5:125-137.
- DEMA MORENO S, GONZÁLEZ ARIAS R, PÉREZ GAÑÁN R (2022). Women and Children First? An Analysis of Gender Roles in the Rescue of People Following the 2011 Lorca Earthquake. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 73:102902.
- EIRD (2011). Comunicado de Nayarit sobre las líneas de acción para fortalecer la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas. Segunda Sesión Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas. Nuevo Vallarta, Nayarit, 15 al 17 de marzo de 2011.
- EIRD (2012). Comunicado de Santiago de Chile. Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en Las Américas. III Sesión. Santiago de Chile, 26 al 28 de noviembre de 2012.
- EIRD (2014). Comunicado de Guayaquil, Ecuador. Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en Las Américas. IV Sesión. Guayaquil, 27 al 29 de mayo de 2014.
- EIRD (2017). Declaración de Montreal. Segunda Reunión de Ministros y Autoridades de Alto Nivel sobre la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de desastres 2015-2030 en las Américas. Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en Las Américas. V Sesión. Montreal, 7 al 9 de marzo de 2017.
- EIRD (2018). Declaración de Cartagena. Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en Las Américas. VI Sesión. Cartagena, 20 al 22 de junio de 2018.
- ENARSON E (1999). Gender patterns in flood evacuation: a case study in Canada's Red River Valley. *Applied Behavioral Science Review* 7(2):103-124.
- ENARSON E, MEYRELES L (2004). International perspective on gender and disaster: differences and possibilities. *International Journal of Sociology and Social Policy* 24(10/11):49-93.
- FERNÁNDEZ AG, WALDMÜLLER J, VEGA C (2020). Comunidad, vulnerabilidad y reproducción en condiciones de desastre. *Abordajes desde América Latina y el Caribe*. Presentación del dossier. *Íconos* 66:7-29.
- FOTHERGILL A (1999). Women's roles in disaster. *Applied Behavioral Science Review* 7(2):125-149.
- FULU E (2007). Gender, vulnerability, and the experts: responding to the Maldives tsunami. *Development and Change* 38(5):843-864. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2007.00436.x>, acceso 23 de marzo de 2022.
- GIBBS S (1990). Women's role in the Red Cross/Red Crescent. Henry-Dunant Institute, Ginebra.
- JAUHOLA M (2010). «When house becomes home». Reading normativity in gender equality advocacy in post-tsunami Aceh, Indonesia. *Gender, Technology and Development* 14(2):173-195.
- KHAN AA, RANA IA, NAWAZ A, WAHEED A (2020). Gender-based emergency preparedness awareness: empirical evidences from high-school students of Gilgit, Pakistan. *Environmental Hazards* 20:416-431.
- LADITKA SB, MURRAY LM, LADITKA JN (2010). In the eye of the storm: resilience and vulnerability among African American women in the wake of Hurricane Katrina. *Health Care for Women International* 31(11):1013-1027.
- LLORENTE MARRÓN M, DÍAZ FERNÁNDEZ M, DEMA MORENO S, MÉNDEZ RODRÍGUEZ P (2020). Socioeconomic consequences of natural disasters on gender relations: The case of Haiti. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 50(101693): 2212-4209.
- MIRANDA D, CAMPOS K, TIRONI M, VALDIVIESO S, CARRARO V, PALMA K, JUZAM L (2021). Gestión del riesgo de desastres desde una perspectiva de género interseccional. Serie Policy Papers CIGIDEN. Cigiden, Macul (Chile).
- MORENO J, SHAW D (2018). Women's empowerment following disaster: a longitudinal study of social change. *Natural Hazards* 92(1):205-224.
- MYERS M (1994). «Women and children first». Introducing a gender strategy into disaster preparedness. *Gender & Development* 2(1):14-16.

- NACIONES UNIDAS (1985). Report of the world conference to review and appraise the achievements of the United Nations decade for women: equality, development and peace. Nairobi, 15-26 July.
- NACIONES UNIDAS (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>, acceso 23 de marzo de 2022.
- NACIONES UNIDAS (1994). Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales. Yokohama, Japón, 23 al 27 de mayo de 1994.
- NACIONES UNIDAS (1995). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 al 15 de septiembre de 1995.
- NACIONES UNIDAS (2000). Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing. A/RES/S-23/2.
- NACIONES UNIDAS (2005a). Examen de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing y de los documentos finales del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General titulado «La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI». E/CN.6/2005/2.
- NACIONES UNIDAS (2005b). Marco de Acción de Hyōgo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Hyōgo, Japón, 18 a 22 de enero de 2005.
- NACIONES UNIDAS (2010). Declaración con motivo del decimoquinto aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer. En Informe sobre el 54.º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. 13 de marzo y 14 de octubre de 2009 y 1 a 12 de marzo de 2010. E/CN.6/2010/11.
- NACIONES UNIDAS (2015a). Examen y evaluación de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Consejo Económico y Social. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. 59.º período de sesiones. 9 a 20 de marzo. E/CN.6/2015/3.
- NACIONES UNIDAS (2015b). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Sendai, Japón, 14 al 18 de marzo de 2015.
- NEUMAYER E, PLÜMPER T (2007). The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life Expectancy, 1981-2002. *Annals of the Association of American Geographers* 97(3):551-566.
- OKTARI RS, KAMARUZZAMAN S, FATIMAHSYAM F, SOFIA S, SARI DK (2021). Gender mainstreaming in a Disaster-Resilient Village Programme in Aceh Province, Indonesia: towards disaster preparedness enhancement via an equal opportunity policy. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 52.
- OLIVIER MUÑOZ E, VERGARA SAAVEDRA P, SAGREDO G, CIENFUEGOS S, VARELA A (2020). Emergencias y diversidad en Chile: una mirada a partir de la experiencia de la sociedad civil organizada. *Estado, Gobierno y Gestión Pública* 34:15-41.
- OXFAM (2005). The tsunami's impact on women. Oxfam Briefing Note. www.preventionweb.net/files/1502_bn050326tsunamiwomen.pdf, acceso 23 de marzo de 2022.
- RAY-BENNETT NS (2010). The role of microcredit in reducing women's vulnerabilities to multiple disasters. *Disasters* 34(1):240-260.
- RUBIN G (1996). El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo. En: Lamas M (comp.). *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. Puegunam, México, pp. 35-98.
- RUSHTON A, GRAY L, CANTY J, BLANCHARD K (2019). Beyond Binary: (Re)Defining «Gender» for 21st Century Disaster Risk Reduction Research, Policy, and Practice. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16:3984.
- THURSTON AM, STÖCKL H, RANGANATHAN M (2021). Natural hazards, disasters and violence against women and girls: a global mixed-methods systematic review. *BMJ Global Health*:6:e004377. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2020-004377>, acceso 23 de marzo de 2022.

- TICHAGWA W (1994). The effects of drought on the condition of women. *Focus Gender* 2(1):5-20.
- UNDRR (2021). Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Panamá. www.undrr.org/publication/undrr-roamc-regional-assessment-report-disaster-risk-latin-america-and-caribbean-rar, acceso 23 de marzo de 2022.
- UNISDR (2009). Terminología sobre reducción del riesgo de desastres. EIRD, Naciones Unidas. http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf, acceso 23 de marzo de 2022.
- VAN DER GAAG N (2013). Por ser niña. En *doble riesgo: las adolescentes y los desastres*. Plan Internacional, Roma.
- VIVEROS M (2009). La sexualización de la raza y la racialización de la sexualidad en el contexto latinoamericano actual. *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia* 1:63-81.
- WISNER B, BLAIKIE P, CANNON T, DAVIS I (2004). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge, Londres.
- YUVAL-DAVIS N (2015). Situated Intersectionality and Social Inequality. *Raisons politiques* 58:91-100.