

# Vulnerabilidad y género: un acercamiento a los riesgos de desastres desde el sur de México

*Vulnerability and gender: an approach to disaster risks from southern Mexico*

*Vulnerabilidade e gênero: uma abordagem para os riscos de desastres no sul do México*

Denise Soares<sup>a</sup>

<sup>a</sup>Doctorado en Antropología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Investigadora del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Jiutepec, Morelos, México  
Email: denisefoares@yahoo.com.mx

doi:10.18472/SustDeb.v8n3.2017.26452

Recebido em 17.07.2017

Aceito em 31.10.2017

ARTIGO - DOSSIÊ

## RESUMEN

En este trabajo se abona a la reflexión sobre la tríada vulnerabilidad – género – riesgos de desastres y a la par se presenta un estudio de caso en el municipio de San Felipe, costa de Yucatán - México, sobre percepciones de hombres y mujeres respecto a la capacidad institucional y de la población para atender los riesgos de desastres por huracanes, desde un enfoque de género. Para conocer las percepciones sociales locales se ha empleado los métodos de encuestas y entrevistas a informantes clave y los resultados encontrados dan cuenta de la existencia de severos problemas en la institucionalidad municipal encargada tanto de la gestión de riesgo de desastres como de la promoción de procesos de mayor igualdad de género; así como de la necesidad de fortalecer capacidades tanto sociales como institucionales en materia de gestión de riesgos con equidad de género.

**Palabras clave:** Género; Vulnerabilidad; Riesgos de Desastres; Percepciones; Costa de Yucatán; México.

## ABSTRACT

*This paper presents, on the one hand, a reflection about the triad vulnerability-gender and disasters risk, and on the other, a case study in San Felipe, Yucatan, Mexico, about the perceptions of women and men regarding the ability of institutions and population in reacting to hurricane disasters from a gender perspective. To learn about the local social perceptions, surveys and interviews with key informants have been used. The results demonstrate severe problems in the authority of the municipality responsible for the promotion of the disaster risk management and gender equality. Therefore, there is an important need to strengthen both social and institutional capacities in the area of risk management with gender equality.*

**Keywords:** Gender; Vulnerability; Disasters Risk; Perceptions; Yucatán Coast; México.

## RESUMO

*Neste trabalho apresentamos uma reflexão sobre vulnerabilidade - gênero - risco de desastres e um estudo de caso no município de San Felipe, costa de Yucatán-México, sobre as percepções de homens e mulheres quanto à capacidade institucional e da população para enfrentar os riscos de desastres por furacões, desde uma perspectiva de gênero. Para conhecer as percepções sociais locais, utilizaram-se os métodos de sondagem e entrevistas com informantes-chave e os resultados encontrados mostram a existência de graves problemas nas instituições municipais responsáveis pela gestão de riscos de desastres e pela promoção de processos de maior igualdade de gênero, bem como a necessidade de fortalecer as capacidades sociais e institucionais na gestão de riscos com equidade de gênero.*

*Palavras-chave:* Gênero; Vulnerabilidade; Riscos de Desastres; Percepções; Costa De Yucatán.

## 1 INTRODUCCIÓN

La discusión sobre la tríada vulnerabilidad social - riesgos de desastres - pobreza viene ocupando un lugar de destaque en la agenda del desarrollo, debido, entre otros factores, a la concepción de que el aumento en los niveles de vulnerabilidad social genera condiciones propicias para un drástico incremento del número de desastres a mediano y largo plazo. Las poblaciones de bajos ingresos generalmente viven en locales con mayor vulnerabilidad, por no contar con ingresos suficientes que les permita acceder a terrenos con satisfactorias condiciones de seguridad. De esa manera, les toca a estas poblaciones convivir con una doble vulnerabilidad: la imposibilidad de sortear con mayor éxito las amenazas y recuperarse de manera más rápida de los desastres y la falta de libertad para poder decidir en dónde vivir. De hecho, a pesar de que se manifiesten en términos físicos y económicos, esa doble manifestación de la vulnerabilidad finalmente responde a una causa común, que es la pobreza. (Macías, 1992; Soares y Murillo Licea, 2013).

Si está claro que las personas pobres son más vulnerables frente a las amenazas hidrometeorológicas, como los huracanes, valdría la pena preguntarnos si los hombres y las mujeres en condición de pobreza están en igualdad de condiciones para enfrentar dichas amenazas; si tienen las mismas habilidades y posibilidades para enfrentarlas y si sus consecuencias les afectarán de igual manera. Las respuestas a estas interrogantes es un tajante no. El riesgo es vivido y enfrentado de manera diferenciada por las personas, debido a la construcción social diferenciada de la vulnerabilidad basada en las identidades y relaciones entre los géneros. Las identidades de género orientan los comportamientos de hombres y mujeres y conllevan a capacidades, habilidades, oportunidades, conocimientos, necesidades e intereses distintos, por lo tanto vulnerabilidades y fortalezas diferentes (Castro, 2005).

Dado que la vulnerabilidad se expresa frente a la amenaza, se espera que hombres y mujeres actúen frente a ésta de acuerdo a la división sexual del trabajo y a los roles de género constitutivos de las acciones. Las necesidades e intereses de género llevan a hacer formulaciones distintas en tanto a cómo enfrentar el riesgo y la vulnerabilidad, y como adaptarse desde las habilidades y capacidades construidas socialmente ya sea en hombres o mujeres. (Munguía y Méndez, 2011; GGCA y UNDP, 2009; Soares y Gutiérrez, 2011).

Por esta razón el análisis de la vulnerabilidad social y de género debe ser tomado en cuenta como un factor clave que actúa en la conformación del riesgo ante posibles desastres, a través de la promoción o debilitamiento de las capacidades de resiliencia y adaptación social. La vulnerabilidad es un concepto central para predecir y entender la existencia de impactos diferenciados en los distintos grupos de una sociedad, dado que son las características internas de los elementos expuestos a las amenazas las que los hacen propensos de sufrir daños al ser impactados por éstas.

Por su ubicación geográfica, México es muy susceptible al embate de huracanes, los cuales azotan las zonas costeras e interactúan con condiciones de vulnerabilidad de la infraestructura urbana y vial, ocasionando distintos niveles de desastres. Aunado a esta fragilidad física, hay una importante vulnerabilidad social, resultado del crecimiento poblacional que se ha dado en los últimos años, el alto grado de marginación y las deficiencias en la planeación de los servicios públicos. Asimismo, los

bajos niveles de efectividad de las políticas ambientales y sociales a nivel local tienen consecuencias importantes sobre los niveles de vulnerabilidad social, en particular debilitando la capacidad de respuesta de las poblaciones de más bajos recursos ante la emergencia de catástrofes. De esa forma, la manifestación del desastre varía de acuerdo con las características del espacio geográfico y las condiciones socioeconómicas de la población.

En esta contribución se analizan los resultados de un estudio de caso que aborda el vínculo género – riesgo de desastres - vulnerabilidad social frente a huracanes, realizado en el municipio de San Felipe, costa del estado de Yucatán, México. En particular el presente documento trata de contestar a las siguientes interrogantes:

¿Las mujeres y hombres se sienten capaces de protegerse frente a los huracanes?

¿Cuál es el marco institucional para atender los riesgos de desastres a nivel local?

¿Las mujeres y hombres reconocen las fortalezas de las instituciones para hacer frente a los huracanes?

¿Hay relación entre las instancias relacionadas con el manejo de riesgos hidrometeorológicos y la equidad de género a nivel local?

## 2 CONSIDERACIONES EN TORNO AL VÍNCULO VULNERABILIDAD - GÉNERO

Tanto la literatura académica como los informes de agencias internacionales que abordan el tema de la vulnerabilidad, parten de la premisa de que las variables económicas no son suficientes para entender dicho fenómeno y tampoco diseñar políticas dirigidas a mitigarlo y bloquear los mecanismos que promueven su reproducción intergeneracional. Autores como Caroline Moser, Neil Adger, Ruben Kaztman, Piers Blaikie, Gustavo Busso, José Manuel Macías, entre otros estudiosos del tema, desde sus respectivos campos de investigación, coinciden que el crecimiento económico per se no produce, necesaria y linealmente, desarrollo social y recuerdan que las instituciones y el sistema social son elementos fundamentales para el acceso a los beneficios económicos y otros recursos que son fundamentales movilizar para la reducción de la vulnerabilidad.

Lavell (2005), Wilches - Chaux (2000), Adger (2006), Blaikie et al. (1998), Pinto de Andrade et al. (2014) entre otros, argumentan que a pesar de la génesis natural del desastre, éste presenta un fuerte componente político y social, es decir, los desastres ocurren como consecuencia de decisiones políticas previas, relacionadas con incorrectas o insuficientes políticas sociales, económicas y ambientales. Los autores se refieren al desastre como un problema no resuelto del desarrollo, al plantear al riesgo como un producto de las modalidades de desarrollo padecidas en el occidente en general y en la región latinoamericana en particular, basadas en una lógica de dominio de la naturaleza y que ha generado una crisis social y ambiental, con sus consecuencias en términos de empobrecimiento de grandes masas de la población, desigualdad y exclusión social, contaminación de fuentes de agua, pérdida de la biodiversidad, etc. Es decir, diferentes modelos de desarrollo se asocian con distintas expresiones de riesgo y vulnerabilidad, de tal suerte que el círculo vicioso del desastre está profundamente inserto en el círculo vicioso del subdesarrollo y la pobreza.

Un elemento crítico para el desarrollo es la gestión sostenible del agua y por lo tanto la reducción de los riesgos relacionados con el exceso de agua en las zonas afectadas por huracanes es un tema prioritario de la seguridad hídrica. Avanzar hacia niveles aceptables de seguridad hídrica supone que las políticas públicas y las instituciones evalúen los diferentes niveles de riesgo existentes en un marco de incertidumbre, debido por un lado a la variabilidad hidrometeorológica y por el otro a los cambios socioeconómicos y políticos. Ello supone priorizar la formulación de políticas, planes y programas orientados a reducir la vulnerabilidad y que incorporen mecanismos efectivos de retroalimentación y adaptación a los nuevos escenarios (Peña, 2016).

Incorporar el enfoque de género al análisis de la vulnerabilidad permite comprender de qué manera las identidades masculinas y femeninas determinan diferentes vulnerabilidades y capacidades de adaptación, así como diferenciadas percepciones. El enfoque de género es una herramienta conceptual y metodológica que ayuda a analizar y comprender los diferentes roles y responsabilidades, los niveles y la participación en la toma de decisiones, las visiones, necesidades e intereses de mujeres y hombres. Es decir, propone el entendimiento del proceso de construcción de identidades y relaciones de género en contextos socioculturales específicos para, a partir del análisis de los factores que determinan las inequidades de género, formular propuestas de transformación social que contribuyan a construir sociedades más equitativas. Gracias al enfoque de género ha sido posible el reconocimiento de que hombres y mujeres viven la pobreza y el desarrollo de forma diferenciada. El enfoque de género también puede ayudar a construir mayor capacidad a nivel local para la adaptación al cambio climático, así como reducir las vulnerabilidades específicas frente a las amenazas (PNUD, 2008).

El empoderamiento de las mujeres en la planificación y la toma de decisiones, así como su participación en la implementación de las medidas orientadas a la mitigación o la adaptación al cambio climático, harán que los esfuerzos resulten más efectivos, especialmente a nivel local. Se requiere que tanto hombres como mujeres entiendan todos los procesos involucrados en el cambio climático y compartan información sobre cómo contrarrestar sus impactos negativos. Por lo tanto es importante que las mujeres tengan un acceso equitativo al conocimiento, recursos y tecnología; de igual modo, es crucial que las mujeres puedan participar de forma más activa en las negociaciones que van dando forma al nuevo acuerdo integral sobre cambio climático y gestión de riesgos (Molineux y Razavi, 2005; Mujer y Medio Ambiente, 2010).

Pese al reconocimiento de la comunidad internacional acerca de la importancia de la igualdad de género como medio para alcanzar el desarrollo sustentable y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los responsables por la toma de decisiones sobre las iniciativas, programas y desarrollo de políticas sobre cambio climático y gestión de riesgos han reconocido que no conocen lo suficiente acerca de los nexos entre la igualdad de género y el cambio climático. De hecho, los resultados de una encuesta realizada por Naciones Unidas en el año 2006 a los ministerios de ambiente de los países miembros arrojaron la falta de comprensión del tema de género y ambiente, y en concreto en cuanto a género y cambio climático, como una de las razones para no incorporar el enfoque de género en su trabajo. Ello refleja la urgencia de promover una comprensión de los nexos entre género y cambio climático, a fin de sensibilizar y capacitar a quienes formulan políticas y los científicos que trabajan el tema (Aguilar, 2009).

### 3 METODOLOGÍA Y CONTEXTO: UN BREVE ACERCAMIENTO

El estudio de caso que se presenta a continuación documenta la percepción de mujeres y hombres pobladores de un municipio costero del estado de Yucatán (San Felipe) respecto a su vulnerabilidad frente a huracanes. La información fue obtenida mediante la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, enunciados a continuación:

- Una encuesta sobre percepciones sociales, en la que se cubren aspectos referentes a: la capacidad de la población para protegerse y proteger a su familia en caso de un evento extremo; el reconocimiento de las fortalezas del marco institucional para atender los riesgos de desastres por huracanes a nivel local, y la relación entre protección civil y la Unidad de Equidad de Género Municipal para atender riesgos de desastres. Las encuestas fueron aplicadas a 98 habitantes (52 mujeres y 46 hombres), de un total de 486 viviendas habitadas presentes en la localidad. De esa manera, se encuestaron al 19.7 % del total de viviendas.
- Entrevistas semiestructuradas, en donde se profundizó en el análisis de los tópicos abordados en la encuesta, con el objetivo de obtener información cualitativa y triangular los datos obtenidos. El total de entrevistas realizadas fue de dieciocho (11 mujeres y siete hombres).
- Observación participante, con el objeto de aprehender los matices de la vida cotidiana de las unidades domésticas de la comunidad, en aras de comprender mejor sus estrategias para hacer

frente a los eventos climáticos extremos, así como retroalimentar y comparar la información obtenida con el desarrollo de los otros métodos.

Asimismo se realizaron consultas a fuentes secundarias de información, con la finalidad de realizar un breve marco socioambiental de la región de estudio y complementar los datos obtenidos con el desarrollo del trabajo de campo, principalmente en lo que a información de carácter cuantitativo se refiere.

Se ha seleccionado el municipio de San Felipe, en la costa de Yucatán para el desarrollo del estudio de caso debido a la vulnerabilidad natural que presenta el estado frente al cambio climático. Por su ubicación, la Península de Yucatán es afectada de modo directo o indirecto por la mayoría de los huracanes que se forman en El Caribe. La afectación por el paso de los eventos naturales asociados con la variabilidad climática se manifiesta en inundaciones, impacto en los ecosistemas, pérdida de la productividad pesquera y de cultivos, poniendo en riesgo a miles de personas, con un costo económico que representa millones de dólares en daños materiales (Munguía Gil y colabs., 2009).

El municipio de San Felipe en la costa de Yucatán es un poblado de pescadores artesanales localizado en la región litoral del Golfo de México entre los meridianos 88° 13' y 88° 35' de longitud oeste y los paralelos 21° 21' y 21° 33' de latitud norte. Está ubicado a una altura de 2 metros sobre el nivel del mar y cuenta con una Superficie Territorial de 680.85 Km<sup>2</sup> (Ortiz, 2008).

El cuadro a seguir contempla el acceso a los servicios por parte de la población del municipio.

**Cuadro 1 - Población y acceso a servicios en el municipio de San Felipe.**

Municipio	Población total		% Acceso agua entubada	% Acceso excusado	% Acceso electricidad	% Acceso a la alfabetización (15 años y más)	
	Hombres	Mujeres				Hombres	Mujeres
San Felipe	964	899	93.6	85.2	93.8	51	40.3

*Fuente: Elaboración propia, con datos de INEGI (2011).*

Como puede observarse en el cuadro uno, existen carencias de acceso a servicios en el municipio, siendo el sanitario y el educativo, aquellos con mayores deficiencias. Hay un menor porcentaje de mujeres que hombres con acceso a la educación. El analfabetismo influye en que la población no se encuentre preparada para resistir de la mejor manera un posible desastre, presentando problemas no sólo de riesgos de desastres, sino de poca resiliencia para hacer frente y recuperarse, dado que aunado a la condición de analfabetismo generalmente se encuentra la condición socioeconómica precaria.

El mejoramiento de los niveles educativos no son suficientes para reducir la vulnerabilidad y el riesgo de desastres, si se toma en cuenta la existencia de trabajos mal remunerados, actividades productivas en deterioro, y más aún la división de roles socioculturales, en donde les toca a las mujeres el desarrollo de actividades con menor reconocimiento social.

En la atención a la salud se cuenta con una unidad médica que es el centro de salud de San Felipe, con un personal médico de tres personas. En centro de salud se coordina con protección civil en la temporada de huracanes y participa activamente en las vacunaciones pos - desastre, dado que el tétano es un riesgo importante. Además del riesgo del tétano y su medida preventiva hacia toda la población, las enfermedades gastrointestinales también constituyen un riesgo, siendo la población más vulnerable los adultos mayores e infantes. Otra actividad relevante del centro de salud para la prevención de enfermedades pos - huracanes es sacar los animales muertos de las calles, echarles cal y hacer una limpieza general de la comunidad.

La población económicamente activa está compuesta por 612 personas, distribuidas de la siguiente manera: sector primario de producción (61% de la población, siendo la pesca la actividad más importante), sector terciario (30%, con una actividad turística en crecimiento, la cual genera empleos en temporada de vacaciones) y sector secundario (8%) (INEGI, 2011).

En relación con el clima, San Felipe, debido a su situación geográfica y proximidad al mar, es afectado por diferentes patrones de circulación atmosférica, como los vientos Alisios dominantes, las masas de aire modificado (nortes) y las corrientes convectivas que ocasionan lluvias. Durante los meses de noviembre a agosto los vientos son moderados; sin embargo, a partir de septiembre y octubre, se considera temporada de Nortes y Huracanes, con vientos de velocidades superiores a los 120 km/hr. (Ortiz y Castillo, 2008; Munguía Gil, 2010).

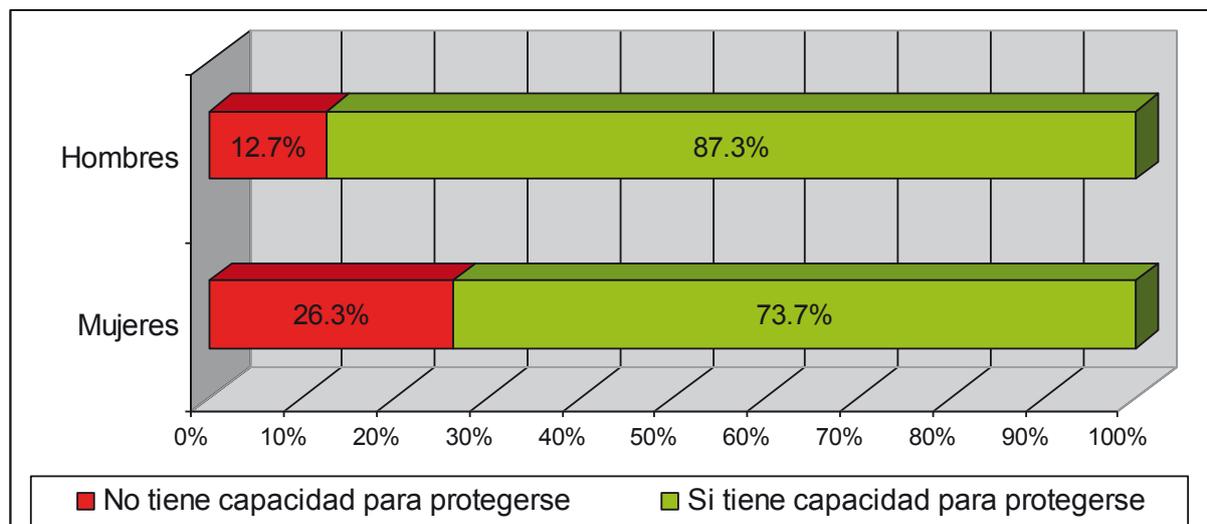
#### 4 PERCEPCIONES SOBRE VULNERABILIDAD EN SAN FELIPE

El abordaje de las percepciones de la población respecto a su vulnerabilidad frente a huracanes se realizará a través de tres rutas de análisis: a) la capacidad de la población para protegerse y proteger a su familia en caso de un evento extremo; b) el reconocimiento de las fortalezas del marco institucional para atender los riesgos de desastres por huracanes a nivel local, y c) la relación entre Protección Civil y la Unidad de Equidad de Género Municipal para atender riesgos de desastres.

Para acercarnos a la primera ruta de análisis, se les preguntó a las personas encuestadas cuál es la percepción acerca de su capacidad para protegerse y proteger a su familia en caso de un evento extremo. La mayoría (8 de cada 10) afirmó sentirse capaz de emprender acciones para protegerse (a él/ella y su familia) de un evento extremo. Cuando se analiza la percepción de los hombres y las mujeres en relación a su capacidad para protegerse y proteger a sus familias de los embates de los huracanes, notamos diferencias. Las mujeres se sienten menos capaces de brindar protección que los hombres; mientras que el 87% de los hombres piensa que puede dar protección a los suyos, el 74% de las mujeres así lo siente.

La explicación de esta diferencia deberá encontrarse en los roles que tradicionalmente juega cada sexo, en donde le corresponde a los hombres las actividades relacionadas con la protección, al considerarse a las mujeres más “débiles” e “indefensas”. Por ser una construcción social, estas percepciones pueden cambiarse con el tiempo, en la medida en que las mujeres fortalezcan sus capacidades y se sientan capaces para desarrollar actividades tradicionalmente consideradas del ámbito masculino, entre ellas proteger a sus familia de eventos hidrometeorológicos extremos.

Gráfica 1 - Percepción sobre la capacidad para proteger a su familia, según sexo.



Fuente: Elaboración propia.

La percepción ciudadana sobre su capacidad para protegerse de eventos meteorológicos extremos está conformada a partir de su propia experiencia con dichos fenómenos, dado que el municipio estudiado es constantemente afectado por huracanes y tormentas; aunado a la capacitación recibida por Protección Civil municipal, en coordinación con promotores de gestión de riesgos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ello abre el paso al abordaje de la segunda ruta de análisis, relacionada con el reconocimiento de las fortalezas del marco institucional para atender los riesgos de desastres por huracanes a nivel local.

El PNUD ha impulsado en la región el Proyecto “Manejo Local de Riesgos”, a partir del 2003, posterior al Huracán Isidoro, en el cual se formaron líderes locales en herramientas de equidad de género y gestión de riesgos, a fin de que pudieran aplicar los conocimientos en iniciativas locales de gestión de riesgos. Se instalaron 17 Unidades Microrregionales de Atención a las Contingencias (UMAC) en diferentes estados del sureste; una de ellas en el municipio de San Felipe, quien cuenta hoy día con un plan de gestión del riesgo (Ortiz y Castillo, 2008).

Según la Ley de Protección Civil del Estado de Yucatán (LEPC, 1999) el sistema de protección civil a nivel municipal debe estar integrado por el Consejo municipal, la Unidad municipal y los representantes de los sectores público, social y privado. Los Consejos de protección civil constituyen “un órgano consultivo de coordinación de acciones y de participación social para la planeación de la protección en el territorio municipal, y será el responsable de propiciar la participación de los sectores de la sociedad a fin de integrar el Sistema Municipal” (LEPC, 1999: 10). Con base en el artículo 38 de dicha ley, los consejos se integran conforme a la siguiente estructura:

- Presidente del consejo: presidente municipal.
- Coordinador General: secretario del ayuntamiento.
- Regidores del ayuntamiento.
- Secretario técnico: Director de la unidad municipal de protección civil.
- Titulares y representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal cuya área de competencia corresponda a los objetivos del Sistema Municipal, y
- Representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter municipal.

Por su parte, las unidades municipales de protección civil (UMPC) tienen como función: “elaborar, instrumentar, dirigir y operar la ejecución de los programas en la materia, coordinando sus acciones con las dependencias, instituciones y organismos del sector público, social y privado de carácter municipal” (LEPC, 1999: 11). La participación del sector social se da a través de grupos de voluntarios que participan en las tareas de emergencia y rescate, y del sector privado mediante la disposición de vehículos, instalaciones e insumos aportados de manera voluntaria o mediante convenios. La figura a seguir ilustra, de manera gráfica, la conformación del sistema municipal de protección civil.

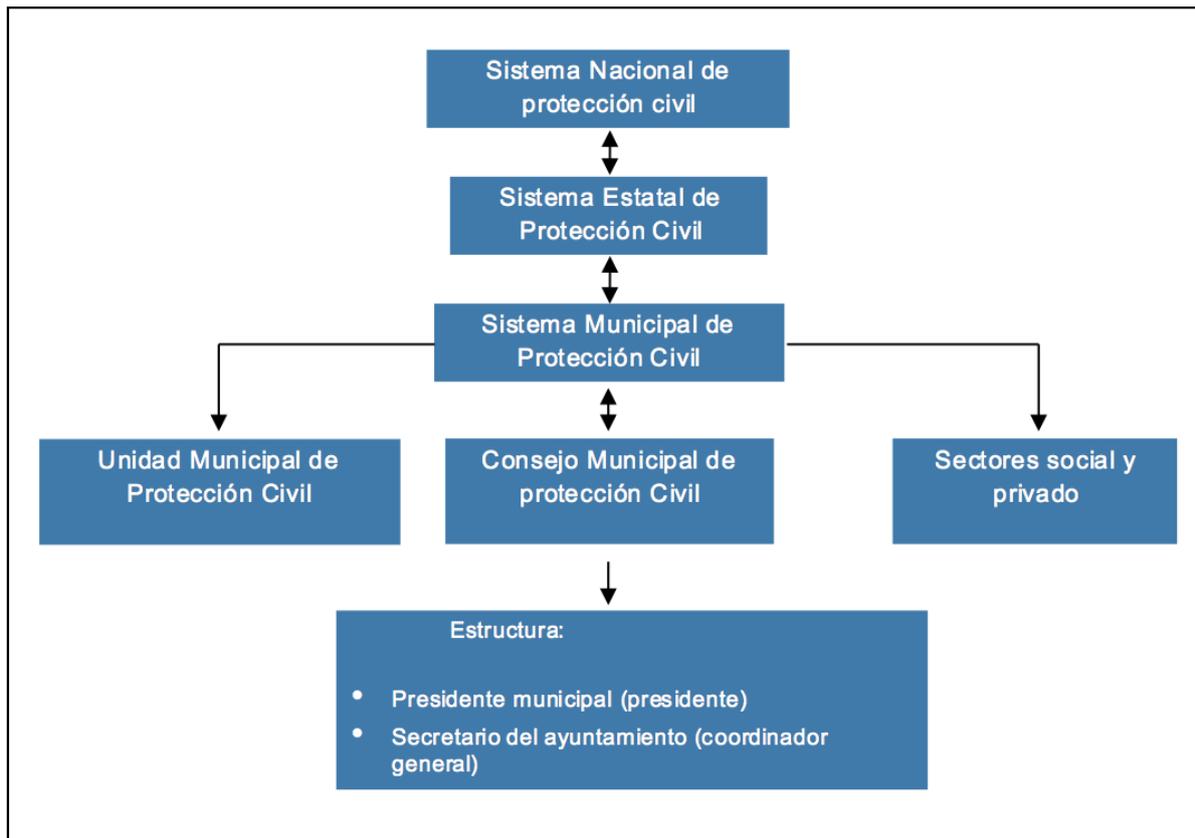


Figura 1 - Conformación del sistema municipal de protección civil.

Fuente: elaboración propia.

La primera instancia para actuar en caso de emergencia corresponde a la autoridad municipal de protección civil. En caso de que la emergencia supere la capacidad de respuesta de esta instancia, se acude a la autoridad estatal. Si ésta resulta insuficiente, se procede a informar a las instancias federales. Independiente de los casos de emergencia, en donde hay que atender a los protocolos, una función primordial de protección civil es la capacitación de la población a fin de prevenir, enfrentar y recuperarse del embate de los huracanes. En San Felipe, Protección Civil capacita principalmente a estudiantes en escuelas y a las “Brigadas de Atención de Riesgos” del municipio, las cuales están compuestas principalmente por hombres.

En las capacitaciones abiertas a la población, la asistencia es cada vez menor, en la medida en que se va alejando de la memoria reciente colectiva los dramas vividos con el huracán Isidoro. Una de las mujeres entrevistadas afirma: “cuando aún estaba reciente lo del ciclón venía muchísima gente a las pláticas, pero a cada año disminuye la gente que se interesa por la concientización, parece que se olvidan lo que pasó o que no les puede pasar de nuevo, pero uno no puede confiar y tiene que estar alerta y saber lo que hacer...”.

En el proceso de capacitación brindado sobre protección ante los huracanes, entre las actividades que comprenden el “saber lo que hacer” frente a un huracán, está entender el significado de los colores en el sistema de alerta temprana, para emprender de manera coordinada las acciones correspondientes. El cuadro abajo resume el planteamiento del director de protección civil de San Felipe en lo que respecta al sistema de alerta temprana.

Cuadro 2 - Sistema de alerta temprana de San Felipe.

Color	Grado de peligro	Qué debe hacer la población
Alerta azul	Peligro muy bajo. Se iza bandera para que gente sepa que existe la amenaza y que ésta puede crecer o desvanecer.	Estar alerta al cambio de color de la bandera.
Alerta verde	Peligro bajo. Se secciona protección civil para tomar acuerdos entre las brigadas.	Revisar en dónde se puede resguardar las pertenencias familiares y estar alerta al cambio de color de la bandera.
Alerta Amarilla	Peligro medio. Preparación para posible evacuación. Se perifonea a toda comunidad indicando cosas a preparar para llevar.	Preparar cosas personales para llevar en la evacuación y poner a salvo pertenencias.
Alerta Naranja	Peligro alto. Evacuación.	Encaminarse a los vehículos para la evacuación.

*Fuente: Elaboración propia a partir de entrevista en el director de protección civil del municipio de San Felipe.*

Son seis las brigadas para hacer frente a los huracanes: evacuación de las personas más vulnerables (discapacitados/as, ancianos/as, embarazadas y niños/as), evacuación en general, salidas de vehículos, refugios, rescate, salud y saneamiento. Del total de treinta personas prestando trabajo voluntario en las brigadas, cinco son mujeres e integran los equipos de censos de salida de San Felipe y llegada a los refugios y elaboración de alimentos en los albergues. Según un entrevistado, las actividades de las brigadas conllevan a riesgos y no es conveniente exponer a las mujeres, sino se debe protegerlas, por ello ellas deben estar solamente en la brigada que se encuentra en Panabá – municipio que recibe a los refugiados y que cuenta con un refugio que alberga a alrededor de 80 personas. Esta percepción, que construye la feminidad asociada a la debilidad y la masculinidad con el riesgo está en concordancia con los valores sociales tradicionales, sin embargo no encaja plenamente con el cotidiano de una comunidad que cuenta con una cooperativa de pescadoras, quienes deben arriesgarse día tras día en la pesca marítima.

Si bien el discurso de integrantes de las brigadas de protección civil no refleja que el enfoque de género esté transversalizado en su quehacer, dado que prevalece la dicotomía mujer – vulnerable X hombre – fuerte, existe capacidad construida en gestión de riesgos de desastres con enfoque de género en la comunidad, dado que la propuesta metodológica que implementa el PNUD en la región y en el municipio de San Felipe contempla como uno de sus ejes los planteamientos de equidad de género. De esa manera está en proceso la sensibilización del equipo de protección civil hacia la comprensión de que hombres y mujeres poseen diferentes vulnerabilidades y capacidades de adaptación, en función de sus identidades construidas socialmente. Se podría entonces inferir que la política de protección civil municipal, aunque no tenga el enfoque de género como un eje transversal, logra visibilizar las diferencias de género en programas u actividades puntuales, como puede comprobarse en el plan comunitario para manejo de riesgos con equidad, realizado en las microrregiones rurales de la península de Yucatán, con la participación de hombres y mujeres del municipio de San Felipe.

Si bien existe un fuerte andamiaje institucional para la gestión de riesgo de desastres, como puede verificarse en las líneas anteriores, la concreción de los enunciados a nivel local se ve mermada por obstáculos, entre ellos la disponibilidad de recursos a nivel municipal para atender el tema de gestión de riesgos, la falta de capacidades construidas en la materia y la carencia de una perspectiva que rebase el reducido tiempo de tres años de la gestión municipal. Y esto se refleja en la percepción de la población respecto a la capacidad de las autoridades locales para prevenir y remediar los efectos de huracanes, en donde alrededor del 50% de las personas encuestadas no percibe la fortaleza de las autoridades en la materia. En cuanto a género no existen diferencias significativas, en ambos sexos las opiniones están divididas por la mitad.

Gráfica 2 - ¿Las autoridades locales tienen capacidad para prevenir y atender los efectos de huracanes? Según sexo.



Fuente: Elaboración propia.

Acercándonos al abordaje de la tercera ruta de análisis, relacionada con la articulación entre protección civil y la Unidad de Equidad de Género Municipal para atender riesgos de desastres, podemos decir que la protección civil está tendiendo un puente a la equidad de género y desafortunadamente lo recíproco no es verdadero, dado que la Unidad de Equidad de Género Municipal no aborda absolutamente nada relacionado al medio ambiente o a la gestión de riesgos de desastres.

El acercamiento de protección civil al enfoque de género, a fin de contribuir a erradicar las desigualdades de género en la gestión de riesgos de desastres representa un gran avance para la construcción de procesos de mayor sustentabilidad y equidad en el municipio y esperamos que los planteamientos propuestos logren concretarse y no quedarse solamente a nivel de planeación. La directora de equidad de género del municipio, que es la única persona con la que cuenta el área, comenta que la única línea de trabajo que desarrolla el municipio es la de violencia doméstica.

Toda la capacitación sobre la temática es brindada por el Instituto de la Mujer de Yucatán y es prácticamente a nivel estatal en donde se queda definida la propuesta de trabajo del municipio, toda vez que cada directora de equidad de género municipal en turno no cuenta con experiencia previa en el tema. Si bien la atención a la violencia familiar es de extrema relevancia, no tiene menor importancia la gestión de riesgos de desastres, dado que hombres y mujeres no están en igualdad de condiciones cuando vienen los desastres y tampoco tienen las mismas posibilidades para enfrentarlos, lo que las vuelve más vulnerables a los riesgos. Si la Unidad de Equidad de Género Municipal se acercara a Protección Civil y al PNUD local para promover de manera coordinada una gestión de riesgos de desastres con equidad de género se abriría una excelente ventana de oportunidad para el fortalecimiento y la consolidación del tema de equidad de género en el municipio.

Aunado a la falta de coordinación entre las instancias encargadas de protección civil y de equidad de género en el municipio, está el reducido número del personal de ambas instancias y la elevada rotatividad de funcionarios/as de acuerdo a los cambios de la presidencia municipal; todo ello vulnera a la institucionalidad local y debilita las capacidades para realizar una gestión de riesgos frente a eventos hidrometeorológicos desde un enfoque de género. Con relación al número del personal, ambas áreas cuentan solamente con una persona, con el puesto de dirección. El director de protección civil realmente “dirige” a un grupo de personas, que no son trabajadores/as del ayuntamiento sino voluntarios/as, pero cumple con la función de coordinar un equipo de trabajo.

Sin embargo la directora de la Unidad de Equidad de Género Municipal trabaja sola y tiene que realizar las funciones de secretaria, gestora y capacitadora a la vez. El hecho de que ambas áreas cuenten con apenas una persona refleja el nivel de prioridad que dichas unidades ocupan en el organigrama municipal y queremos imaginar que el presupuesto destinado para llevar a cabo los programas de trabajo no sea proporcional al número de personal.

Con relación a la rotatividad del personal de acuerdo a los cambios de la presidencia municipal, ahí se ubica un importante nudo, toda vez que vulnera la institucionalidad, al perder la continuidad de los procesos. La dirección de equidad de género municipal está por cambiar, después de tres años de inversión en el fortalecimiento de capacidades de la actual directora, debido a que cada administración municipal trae a su propia gente. Según palabras de la directora saliente:

“...la gente entra sin experiencia en el cargo, se capacita en el Instituto de las Mujeres y cuando empieza a trabajar mejor, la quitan. Cada tres años es lo mismo... pero así es, cada presidente municipal quiere trabajar con su gente y darle trabajo a su gente pues confía en ella y además tiene compromisos con ellas”.

Debido al reconocimiento de la capacidad y compromiso del director de protección civil, se ha logrado que la misma persona se mantenga desde 2002, sin embargo a cada cambio de presidencia municipal existe la posibilidad de que el nuevo alcalde releve al experimentado funcionario por alguien de su partido, como reciprocidad a su fidelidad política. El actual director de protección civil vislumbra la posibilidad del cambio como una amenaza y exhorta:

“Quiero decir algo muy importante para el gobierno del estado y todos los presidentes municipales. Que apoyen mucho a los directores de protección civil, que no sean cambiables por medios políticos. Que no dependan del partido que está en turno en el ayuntamiento. Protección civil protege las vidas humanas y no se puede arriesgar a tener un director que no va saber lo que hacer, pues el costo de éste error es muy alto, es de vidas humanas. Repito: protección civil no debe depender del ayuntamiento, debe ser una estructura independiente”.

El hecho de que San Felipe cuente con los tres promotores del PNUD absolutamente independientes de la administración municipal en turno asegura la continuidad de una visión y planteamiento de gestión de riesgos de desastres, sin embargo para que se avance en la consolidación de una gestión de riesgos efectiva a nivel municipal es prioritario que protección civil también tenga autonomía frente al ayuntamiento. No sólo protección civil debería funcionar de manera autónoma, sino habría que crear mecanismos que posibilitaran la permanencia de personal de otras áreas del ayuntamiento, como equidad de género, a fin de frenar el círculo vicioso que se genera a cada cambio municipal, en donde se pierde a la par el capital financiero y el capital humano, dado que se ha invertido recursos económicos en la capacitación del personal y se opta por prescindir del personal capacitado, ocasionando el debilitamiento del capital social, dado que se crean redes en función de las personas que están en la coordinación de los procesos y a cada cambio se empiezan nuevas redes y alianzas.

## 5 CONCLUSIONES

El municipio de San Felipe, ubicado en la península de Yucatán, posee características tanto físicas como socioeconómicas, que lo vuelve vulnerable a los desastres por el impacto de los huracanes; dado que se ubica en una región costera y sus escasas condiciones económicas no lo hacen muy resiliente para recuperarse de desastres. Aunado a ello, las desigualdades de género interactúan con éstas facetas de la vulnerabilidad, volviendo a las mujeres más sensibles que los hombres a sufrir impacto negativo con los huracanes. La vulnerabilidad de género no es natural, sino construida social y culturalmente.

Sin embargo, hay una percepción construida socialmente de que la población es capaz de recuperarse de los embates de los huracanes, por su reiterada experiencia con dichos eventos, aunado al papel informativo y de capacitación de protección civil municipal. Ello presenta una faceta positiva, pues hace que las personas sean más proactivas frente a los riesgos de desastres, pero también tiene un lado negativo, dado que incrementa la confianza y puede reducir las medidas de prevención, en una zona altamente vulnerable.

Interactuando con la vulnerabilidad de la población, tenemos la vulnerabilidad en el ámbito de la institucionalidad para atender la gestión de riesgos desde un enfoque de género a nivel local. Por un lado, es nula la colaboración entre protección civil y la unidad de equidad de género municipal y; por el otro, está la elevada rotatividad de funcionarios y funcionarias municipales, vulnerando la capacidad construida en las instituciones. Con relación a la falta de coordinación entre instancias que promueven la igualdad de género y gestión de riesgos, a pesar de los lineamientos derivados del Foro sobre “Riesgos y Cambio Climático” relativos a la incorporación del enfoque de género en los procesos de gestión de riesgos, dichas orientaciones no han permeado el quehacer institucional municipal y arriesgamos a plantear que tampoco a nivel estatal se logró avanzar en la materia, dado que el Instituto de la Mujer de Yucatán mantiene su línea de capacitación al personal de las unidades municipales de equidad de género centrada exclusivamente en violencia y salud reproductiva, por ello las unidades municipales siguen trabajando solamente desde ésta línea de actuación, menospreciando el gran potencial de la articulación medio ambiente – riesgos - género.

Nuestro desafío es impulsar procesos en donde pueda haber una buena comunicación y coordinación entre las instancias municipales de igualdad de género y gestión de riesgos; y se fortalezca la institucionalidad local en la materia, a fin de generar y consolidar verdaderos procesos de gestión de riesgos en el marco de la igualdad de género. Ello demanda, por un lado, procesos de fortalecimiento de capacidades institucionales, y por el otro, una mayor permanencia de las personas en los puestos de la administración pública, a fin de impulsar procesos de mediano y largo aliento. Además, no habría que menospreciar la necesidad de una reestructuración de la relación de las instituciones locales y regionales con la población, con una mayor transparencia en sus procesos y el diseño de políticas públicas que realmente responda a las necesidades y demandas locales. Sólo así se podrá pensar en transitar hacia procesos de mayor sustentabilidad en el municipio.

Estamos plenamente convencidas de que la reducción de los riesgos está íntimamente relacionada con la reducción de las vulnerabilidades, por ello las políticas en materia de gestión de riesgos de desastres tienen que crear sinergias con políticas sociales (con componente explícito de igualdad de género), ambientales y económicas, así como con otros instrumentos de planificación. Sigue la asignatura pendiente en este sentido.

## NOTAS

<sup>1</sup>El Huracán Isidoro ha generado un gran desastre en el municipio en el 2002. Después del Isidoro hubieron otros huracanes, pero que no causaron tanto daño.

<sup>2</sup> La Cooperativa aglutina a 14 mujeres y se denomina Mujeres Trabajadoras del Mar.

<sup>3</sup> Designamos PNUD local a los tres promotores del Programa de Manejo de Riesgos de Desastres en el Sureste de México que desarrollan actividades en la comunidad con el enfoque de género, infancia e interculturalidad.

## BIBLIOGRAFÍA

ADGER, W. N. (2006), **Vulnerability: Global Environmental Change** 16(3) 268-281, Special Issue on Vulnerability, Resilience and Adaptation, University of London.

BLAIKIE, P., T. Cannon, I. David y B. Wisner (1998), **Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres**, La RED, ITDG, Bogotá.

CASTRO, C. (2005), “La inequidad de género en la gestión integral del riesgo de desastre: Un Acercamiento”, **Revista de la Universidad Cristóbal Colón** 20 (3), Veracruz.

GGCA, UNDP (2009), Exploring the Gender Dimensions on Climate Funds. A Series of Briefs, Global Gender and Climate Alliance, United Nations Development Programme, New York.

INEGI (2011), **Censo General de Población y Vivienda 2010**, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México.

LAVELL, A. (2005). “**Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica**”, en: Fernandez, A. (compilador), Comarcas vulnerables: riesgos y desastres en Centroamérica y el Caribe, Editorial CRIES, Buenos Aires, pp. 11 - 44.

MACÍAS, J. M. (1992), “Significado de la vulnerabilidad social frente a los desastres”, **Revista Mexicana de Sociología** 54 (4), 3 -10, Instituto de Investigaciones sociales, UNAM, México.

MOLYNEUX, M. y S. Razavi (2005). Beijing Plus Ten: An ambivalent record on gender justice. **Revista Development and Change** 36 (6), 983-1010.

MUJER Y MEDIO AMBIENTE (2010). **Género y cambio climático: en dónde está el debate**, Heinrich Böll Stiftung, México.

MUNGUÍA, M. T. y G. Méndez (2011). **Caracterización de cuatro municipios de la costa de Yucatán**, Informe de Actividades, IMTA, EDUCE, Mérida.

MUNGUÍA GIL, M. T. (2010), **Informe: Atlas de vulnerabilidad social frente al cambio climático**, EDUCE, Mérida.

ORTIZ, E. y A. Castillo (2008), **Plan Local de Manejo de Riesgos, Comunidad de San Felipe, Yucatán**, PNUD, Mérida.

PEÑA, H. (2016), **Desafíos de la seguridad hídrica en América Latina y el Caribe**, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Cooperación Alemana, Santiago de Chile.

PINTO DE ANDRADE, A. J., N. Medeiros da Silva e C. Rozendo de Souza, (2014), As percepções sobre as variações e mudanças climáticas e as estratégias de adaptação dos agricultores familiares do Seridó Potiguar. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, 31, 77-96.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2008), **Guía recursos de género para el cambio climático**, PNUD, México.

SOARES, D. e I. Gutiérrez (2011), “Vulnerabilidad social, institucionalidad y percepciones sobre el cambio climático: un acercamiento al municipio de San Felipe, Costa de Yucatán”, **Ciencia Ergo Sum**, 18 (3), Pp. 249-263.

SOARES, D. y D. Murillo Licea (2013), “Gestión de riesgo de desastre, género y cambio climático. Percepciones sociales en Yucatán”, México, **Cuadernos de Desarrollo Rural** 10 (72), 181-199.

SOARES, D., D. Murillo, R. Romero y G. Millán (2014), “Amenazas y vulnerabilidades: las dos caras de los desastres en Celestún, Yucatán”, **Desacatos**, núm. 44, pp. 159-177.

WILCHES CHAUX, G. (2000). **En el borde del caos**, CEJA, Centro Editorial Javieriano, Santafé de Bogotá.