



Cuadernos de Desarrollo Rural

ISSN: 0122-1450

revistascientificasjaveriana@gmail.com

Pontificia Universidad Javeriana

Colombia

Soares, Denise; Murillo-Licea, Daniel

Gestión de riesgo de desastres, género y cambio climático. Percepciones sociales en Yucatán, México

Cuadernos de Desarrollo Rural, vol. 10, núm. 72, julio-diciembre, 2013, pp. 181-199

Pontificia Universidad Javeriana

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11729823008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Gestión de riesgo de desastres, género y cambio climático. Percepciones sociales en Yucatán, México\*

Cómo citar este artículo: Soares, D., & Murillo-Licea D. (2013). Gestión de riesgo de desastres, género y cambio climático. Percepciones sociales en Yucatán, México. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10 (72), 181-199.

Denise Soares\*\*

Daniel Murillo-Licea\*\*\*

Recibido: 2013-02-06 Aceptado: 2013-02-09 Evaluado: 2013-07-18 Publicado: 2013-12-30

SICI: 0122-1450(201307)10:72<181:GRDGCC>2.0.CO;2-N

## Resumen

El objetivo del presente trabajo es abonar a la reflexión de la articulación entre la gestión de riesgo de desastres y la equidad de género. Se presenta un estudio de caso en cuatro localidades del estado de Yucatán, México, sobre percepciones respecto al cambio climático y capacidades institucionales sobre gestión de riesgos. Para conocer las percepciones sociales locales se han utilizado 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; además de esto, se registró un escaso conocimiento sobre los factores que provocan el cambio climático.

## Palabras clave autores:

Género, cambio climático, gestión de riesgo de desastres.

## Palabras clave descriptores:

Prevención de desastres, Yucatán (Méjico), administración municipal, estudio de caso, igualdad de género.

\* Este artículo se realiza en el marco de la investigación *Vulnerabilidad social y construcción de capacidades para la adaptación al cambio climático. Una propuesta con enfoque de género en Yucatán*, realizada con financiamiento del Fondo de la Secretaría de Educación Pública y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Ciencias Básicas (Méjico). El trabajo de campo se realizó durante el periodo 2011-2012.

\*\* Doctora en Antropología. Investigadora del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA). Correo electrónico: denisefsoares@yahoo.com.mx

\*\*\* Doctor en Ciencias Sociales. Investigador del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas, Méjico). Correo electrónico:danielmurilloz@yahoo.com.mx

# **Disaster risk management, gender and climate change. Social perceptions in Yucatan, Mexico**

## **Abstract**

The aim of this paper is to contribute to the reflection on the link between disaster risk management and gender equity. It is presented a case study on perceptions about climate change and institutional abilities regarding risk management in four locations of the state of Yucatan, Mexico. In order to know the local social perceptions, surveys and interviews were administered to key informants, and the results account for the existence of serious problems in municipal institutions in charge of both disaster risk management and the promotion of processes to generate greater gender equality. Additionally, a lack of knowledge about the factors that cause climate change was recorded.

## **Keywords author:**

Gender, climate change, disaster risk management.

## **Keywords plus:**

Disaster prevention, Yucatán (Mexico), municipal administration, case studies, gender equality.

---

# **Gestion de risques de catastrophes, de genre et de changement climatique. Les perceptions sociales dans le Yucatan, Mexique**

## **Résumé**

Le but de ce travail est porté à la réflexion de l'articulation entre la gestion des risques de catastrophes et l'égalité de genre. Il se présente une étude de cas en quatre localités de l'état de Yucatan, Mexique, sur les perceptions à propos du changement climatique et les capacités institutionnelles sur la gestion de risques. Pour connaître les perceptions sociales locales, les méthodes d'enquêtes et d'interviews à des informateurs clés se sont utilisées, et les résultats trouvés rendent compte de l'existence de problèmes très graves dans les institutions municipales chargées de la gestion de risques de catastrophes et des processus visant à promouvoir une plus grande égalité entre les sexes ; en plus de cela, un manque de connaissance sur les facteurs qui occasionnent le changement climatique s'est enregistré.

## **Mots-clés auteurs:**

Genre, changement climatique, gestion de risque de catastrophes.

## **Mots-clés descripteur:**

Prévention des catastrophes, Yucatan (Mexique), administration municipale, études de cas, égalité des sexes.

## Introducción

Si hace dos décadas el tema del cambio climático estaba circunscrito a discusiones entre especialistas de las ciencias atmosféricas y a la elaboración de modelos meteorológicos que a pocos les interesaba, en la actualidad se ha transformado en prioridad para la agenda de desarrollo internacional y temática de debate entre diferentes sectores. Según esta misma lógica, para la agenda de desarrollo internacional, el motivo radica en que el cambio climático puede afectar el desarrollo sostenible, así como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), si no se buscan opciones para mitigarlo.

El cambio climático amenaza el cumplimiento no solo de los ODM, sino que paraliza e incluso revierte los avances conseguidos en términos de reducción de la pobreza, derechos humanos, educación, salud, infraestructura, entre otros ámbitos. Asimismo pone de manifiesto la vulnerabilidad social, dado que los desastres están asociados en gran medida con los niveles de vulnerabilidad regional, sectorial y social. Serán los países que producen menor cantidad de emisiones los que serán más afectados, debido a sus medios de sustento menos seguros<sup>1</sup>, su mayor vulnerabilidad al hambre y a la pobreza, sus condiciones de salud deterioradas, entre otros (PNUD, 2008; Salazar Ramírez, 2010; Chowdhury, 2001). Ahora, si está claro que los países pobres sufrirán con mayor intensidad las consecuencias adversas del cambio climático, valdría la pena preguntarnos si en los países pobres y ricos, las personas están en igualdad de condiciones para enfrentar el cambio climático; si tienen las mismas habilidades y posibilidades para enfrentarlo y si sus consecuencias afectarán de igual manera a todas las personas. La respuesta a estas interrogantes es una negativa tajante.

El riesgo es vivido y enfrentado de manera distinta 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 e implican capacidades, habilidades, oportunidades, conocimientos, necesidades e intereses distintos, por tanto, vulnerabilidades y fortalezas diferentes. Puesto que la vulnerabilidad se expresa frente a la amenaza, se espera que hombres y mujeres actúen frente a esta de acuerdo con la división sexual del trabajo y con los roles de género constitutivos de las acciones. Las necesidades

---

<sup>1</sup> Las poblaciones que no cuentan con recursos económicos y productivos estables y diversificados tienen limitada su capacidad de adaptación a los retos que se derivan del cambio climático. Asimismo, en muchas oportunidades estas poblaciones se asientan en zonas de elevada pendiente o cerca de los cursos de agua, por lo que los fenómenos naturales como los deslaves y las inundaciones les afectan con mayor intensidad.

e intereses de género llevan a hacer formulaciones distintas sobre cómo enfrentar el riesgo y la vulnerabilidad, y cómo adaptarse desde las habilidades y capacidades construidas en lo social, ya sea en hombres o mujeres (Munguía y Méndez, 2011; GGCA<sup>2</sup>-UNDP<sup>3</sup>, 2009; Aguilar, 2009).

Al instituir un vínculo entre el cambio climático y las relaciones de género, no se aboga por el establecimiento de una relación lineal y unívoca entre condiciones de desigualdad de género y las consecuencias del cambio climático, dado que, sin duda, se reconoce que estas relaciones están mediadas por el contexto ambiental, económico, sociocultural y político en las cuales se desarrollan. Lo que sí se plantea es que las inequidades de género son un ámbito esencial de la vulnerabilidad y esta es clave para la definición de la intensidad del riesgo frente al cambio climático (Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza, 2007).

La vulnerabilidad es un concepto central para predecir y entender la existencia de impactos diferenciados en los distintos grupos de una sociedad, por cuanto las características internas de los elementos expuestos a las amenazas los hacen propensos a sufrir daños al ser impactados por estas. Según Wilches Chaux (2000) las condiciones de vulnerabilidad están determinadas por múltiples factores sociales. Lavell (2005) añade que las vulnerabilidades humanas interactúan en forma dinámica con el ambiente físico, natural o socialmente construido, y ello implica la necesidad de identificar con claridad las amenazas y vulnerabilidades específicas de los grupos sociales, y que este conocimiento debe ser incorporado a políticas, programas y proyectos.

Incorporar el enfoque de género al análisis del cambio climático permite comprender de qué manera las identidades masculinas y femeninas determinan diferentes vulnerabilidades y capacidades de adaptación, así como percepciones diferenciadas. El enfoque de género es una herramienta conceptual y metodológica que ayuda a analizar y comprender los diferentes papeles 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

---

<sup>2</sup> Global Gender and Climate Alliance.

<sup>3</sup> United Nations Development Programme.

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 escala local para la adaptación al cambio climático, así como reducir las vulnerabilidades específicas frente a las amenazas (Munguía, Méndez, Beltrán y Noriega, 2009; Wiest, Mocellin y Motsisi, 1994).

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, en especial, a escala local. Se requiere que tanto hombres como mujeres entiendan todos los procesos involucrados en el cambio climático y comparten información sobre cómo contrarrestar sus impactos negativos. Por ende, es importante que las mujeres tengan un acceso equitativo al conocimiento, recursos y tecnología que son necesarios para influir de forma favorable en los efectos adversos del cambio climático. De igual modo, es crucial que las mujeres puedan participar de forma más activa en las negociaciones que dan forma al nuevo acuerdo integral sobre cambio climático (Molineux y Razavi, 2005; Mujer y Medio Ambiente, 2010).

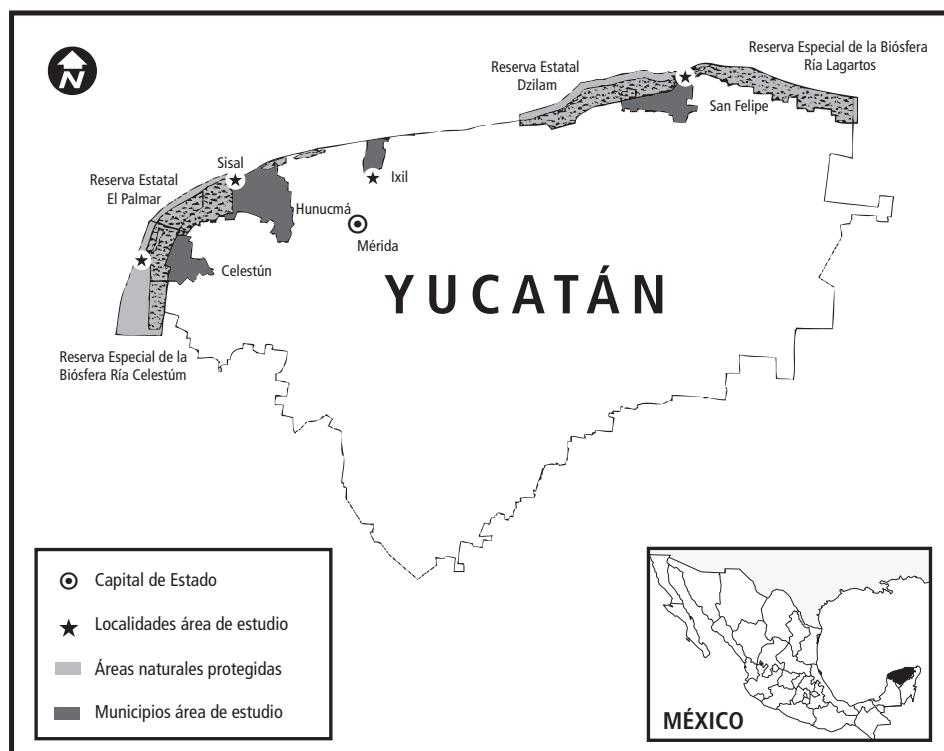
En esta contribución se trata de aportar a la comprensión del vínculo entre género, cambio climático y gestión de riesgos de desastres, por medio del análisis de los resultados de un estudio de caso sobre percepción social del cambio climático. Este fue realizado en cuatro localidades del estado de Yucatán, en México: San Felipe, Celestún, Sisal (perteneciente al municipio de Hunucmá) e Ixil. En particular, el presente documento trata de contestar las siguientes interrogantes: ¿cuál es el marco institucional para atender los riesgos de desastres en el ámbito local? ¿hay relación entre las instancias relacionadas con el manejo de riesgo y la equidad de género? y ¿cómo los y las pobladores/as locales perciben el cambio climático?

## 1. La región de estudio: un breve acercamiento

La región de estudio comprende las localidades de San Felipe, Celestún, Ixil y Sisal (perteneciente al municipio de Hunucmá). Las comunidades estudiadas de los municipios de San Felipe, Celestún e Ixil corresponden a sus respectivas cabeceras municipales y concentran la gran mayoría de la población de cada municipio. Lo mismo no se puede decir en relación con Hunucmá, donde la cabecera municipal no fue la localidad estudiada, sino Sisal, que se encuentra en la zona costera y es más vulnerable al embate de los huracanes. Sisal es una localidad con baja población, en comparación con la población total del municipio de Hunucmá, de hecho

concentra solamente 6% de su población total; mientras, en los otros tres municipios, las comunidades de estudio concentran más de 97% de la población total de cada municipio (la localidad de Celestún suma 99.7% de la población total del municipio de Celestún; Ixil, 98% y San Felipe, 97.5%) (Inegi<sup>4</sup>, 2011). Las cuatro localidades están ubicadas en el estado de Yucatán, México, distribuidas como se muestra en el mapa.

Celestún tiene la población más grande a causa de la fuerte immigración en búsqueda de oportunidades de trabajo, debido a su pujante actividad turística, cuya principal atracción es el avistamiento de aves, en especial, los flamingos y la pesca deportiva. En 2010 en Celestún se reportó una población total de 6810 habitantes, de los cuales 3326 son mujeres y 3484 hombres. San Felipe es la menor localidad en términos de población, con 1789 habitantes, de los cuales 870 son mujeres y 919 hombres. En Ixil hay 3728 habitantes, divididos entre 1903 hombres y 1825 mujeres y Sisal cuenta con 940 hombres y 897 mujeres, con un total de 1837 habitantes (Inegi, 2011).



MAPA 1. Localización de la zona de estudio

FUENTE: elaboración propia.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Si bien las diferencias entre el número de hombres y mujeres en los municipios no son tan grandes, San Felipe es el municipio que presenta el mayor índice de masculinidad<sup>5</sup> (Inegi, 2011). La mayor presencia de hombres que de mujeres en los municipios puede reflejar la inmigración masculina en búsqueda de oportunidades laborales en el sector primario de la economía, en particular, la pesca. De hecho la zona recibe un número razonable de migrantes pescadores, hombres provenientes del estado de Chiapas, con el fin de intentar una mejor suerte en la pesca en el estado de Yucatán.

Al enfocarnos en las condiciones de las viviendas de la zona de estudio, observamos que, aunque existen rezagos en cuanto a servicios, estos han tenido avances significativos, ya que más de 90% de los servicios de agua entubada y energía eléctrica están cubiertos en todas las localidades y más de 68% del servicio de drenaje<sup>6</sup>. La proporción de habitantes en viviendas con piso de tierra es muy baja, de hecho el mayor valor lo tiene Celestún y este es inferior a 10% (8.06%). Asimismo más de 77% de las viviendas (77.45%) de Ixil posee excusado sanitario (Inegi, 2011). Vale resaltar que Celestún es la localidad que presenta el mayor rezago en términos generales de acceso a los servicios, ello se debe al rápido crecimiento poblacional y a la falta de estrategias consistentes de planeación urbana. De seguirse la tendencia actual de crecimiento urbano desordenado de Celestún, el futuro cercano plantea un gran reto de acceso a los servicios básicos, dado que el crecimiento es caótico, sin ningún plan de desarrollo urbano ambiental ni sustentable para satisfacer los requerimientos de la población.

A pesar de que las localidades de Celestún, San Felipe, Ixil y Sisal presentan una gran riqueza cultural, de biodiversidad y recursos naturales, los pueblos de la región enfrentan todavía una serie de problemas de pobreza y falta de acceso a las oportunidades del desarrollo. Si tomamos como referente este acercamiento preliminar a la región costera de Yucatán, basado en fuentes de información secundaria, se propone profundizar en el conocimiento de la zona desde otra perspectiva, mediante la propia voz y sentir de sus habitantes. De esa manera se brindará en el próximo apartado de este documento, datos empíricos tomados a partir de encuestas y entrevistas de percepción socioambiental.

---

<sup>5</sup> El índice de masculinidad, también llamado razón de sexo, es un índice demográfico que expresa la razón de hombres frente a mujeres en un determinado territorio, expresada en tanto por ciento. Su fórmula es la siguiente:  $100 \times \text{hombre/mujer}$ .

<sup>6</sup> Al menos, cuantitativamente ocurre como se ha dicho. En lo cualitativo los servicios pueden presentar deficiencias, pero no es el tema de este trabajo.

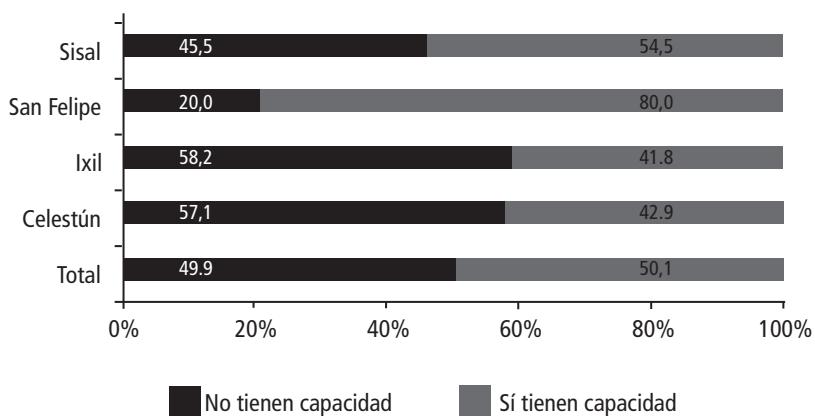
## 2. Estudio de caso: percepciones sobre atención de desastres y cambio climático

El estudio de caso que se presenta a continuación documenta las percepciones sociales sobre la capacidad de las instancias municipales de hacer frente a los desastres provocados por huracanes, y el conocimiento local sobre el cambio climático. Los resultados fueron obtenidos mediante la aplicación de una encuesta a 399 personas (205 mujeres y 194 hombres) y entrevistas a 23 informantes clave (12 mujeres y 11 hombres) de las localidades de Celestún, San Felipe, Ixil y Sisal.

Nos interesa conocer la evaluación de la población regional respecto al desempeño de las instancias municipales para atender los efectos de los huracanes. Estamos conscientes de que el embate de los huracanes en Yucatán no necesariamente está enmarcado en el cambio climático, sin embargo, los escenarios científicos plantean el aumento en la intensidad y frecuencia de estos fenómenos naturales como una de las consecuencias del cambio climático. Además, en el imaginario colectivo local, el cambio climático se asocia directamente con los huracanes. En el periodo de 2002 a 2007 la región ha sido sometida a tres situaciones de desastre (huracán Isidore, 2002, huracán Emily, 2005 y huracán Dean, 2007), y si bien de 2007 a la fecha no han ocurrido declaratorias de emergencia o desastre por el impacto de huracanes, la amenaza está latente, pues en un periodo de apenas cinco años, la zona estuvo sometida a tres situaciones muy graves (Consejo Estatal de Protección Civil 2011, 2012).

En lo que respecta a la capacidad de las instancias municipales de hacer frente a los huracanes, la población tiene una opinión dividida: mientras en San Felipe y, en menor medida, en Sisal, la opinión de la comunidad es favorable a la gestión de sus autoridades locales, en Ixil y en Celestún predominan las opiniones negativas. No existen diferencias entre las respuestas de hombres y mujeres.

A partir del análisis de la gráfica 1 se puede afirmar que en San Felipe existe una gran aprobación del quehacer institucional en materia de atención de desastres (80% de las personas encuestadas afirma que las autoridades locales tienen capacidad para prevenir y atender los efectos de los huracanes). En Celestún e Ixil las autoridades municipales, según las opiniones registradas, no tienen la capacidad para enfrentar los problemas que traen los fenómenos extremos y no han apoyado con oportunidad ni con suficiencia a las comunidades, cuando han sido afectadas por huracanes e inundaciones. A esto se le suma la falta de comunicación entre las autoridades y la población, que no se siente incluida en la formulación de planes y programas de prevención y solución de los efectos de los eventos extremos.



GRÁFICA 1. ¿Las autoridades locales tienen capacidad para prevenir y atender los efectos de huracanes? (Según localidad)

FUENTE: elaboración propia.

Nos parece pertinente realizar un acercamiento a las dos localidades que tienen sus opiniones más contrastadas en términos de valoración de la capacidad institucional instalada para atender los efectos de los huracanes: San Felipe, con la mayor aprobación del quehacer institucional (80%) e Ixil, con la menor (42%). Protección Civil en San Felipe cuenta en la actualidad con una persona, nombrada como director, sin embargo, se creó una red de apoyo de otras treinta, todas bajo la figura del trabajo voluntario, divididas en seis brigadas para atender los riesgos que plantean los huracanes: evacuación de las personas más vulnerables (discapacitados/as, ancianos/as, embarazadas y niños/as) y evacuación en general, salidas de vehículos, refugios, rescate, salud y saneamiento. Del total de treinta personas voluntarias 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 una persona entrevistada, las actividades de las brigadas involucran riesgos y no es conveniente exponer a las mujeres, a quienes hay que proteger. Esta percepción, que construye la feminidad asociada con la debilidad y la masculinidad con el riesgo, está en concordancia con los valores sociales tradicionales, sin embargo, no encaja a plenitud con el cotidiano de una comunidad que cuenta con una cooperativa de pescadoras denominada Mujeres Trabajadoras del Mar<sup>7</sup>, que se arriesgan día tras día en la pesca marítima.

<sup>7</sup> La cooperativa cuenta con catorce socias.

Debido al reconocimiento de la capacidad y compromiso del director de Protección Civil, se ha logrado que la misma persona se mantenga desde 2003 en el puesto; 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, en reciprocidad a su fidelidad política. El director de Protección Civil de San Felipe vislumbra la posibilidad del cambio como una amenaza y exhulta, en una entrevista personal:

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 cambiados 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 [hay que] hacer, pues el costo de este error es muy alto, es de vidas humanas. Repito: protección civil no debe depender del ayuntamiento, debe ser una estructura independiente.

El testimonio del director de Protección Civil de San Felipe en relación con el cambio constante de los funcionarios de esa institución, es diametralmente opuesto al expresado por quien ostenta el mismo cargo en Ixil, quien afirma en una entrevista personal: “*Yo creo que a cada quien le debe tocar algo ¿no? El que entra es el que pone a la gente. Y si apoyamos en la campaña es justo que nos toque algo (...) así es la política*”.

Con estos dos testimonios paradigmáticos de la percepción de directores de Protección Civil, resulta patente que el caso de San Felipe es diametralmente opuesto al de Ixil, pues prevalece en este un elevado cambio del personal de la entidad, la inexistencia de brigadas voluntarias de prevención y atención de desastres y bajo o nulo compromiso de su director con sus responsabilidades. De hecho a cada trienio, con la llegada del nuevo presidente municipal de Ixil se da el cambio del titular de esta unidad y sus colaboradores (el personal completo de Protección Civil lo integran: director, auxiliar y cuatro personas temporales en épocas de lluvias). Al respecto, una persona entrevistada que prefirió mantener su anonimato, comentó: “*En ocasiones se utiliza como un modo de empleo temporal, y entonces si hay una persona que no tiene empleo, aunque no tenga la capacidad para ello, lo integran al grupo de Protección Civil y ahí está, pero pudiera hacerse una selección de algunas personas que demuestren capacidad para estar en esto*”.

Además, esta situación también permite un derroche de recursos municipales, de por sí ya exigüos, dado que cada nuevo titular del cargo recibe cursos periódicos de capacitación en Mérida, la ciudad capital del estado de Yucatán. Esa capacitación no se refleja en el fortalecimiento de las capacidades de prevención y respuesta

a eventos meteorológicos extremos por parte del Ayuntamiento, debido a que se pierden las capacidades ya instaladas con cada cambio de administración.

Otro aspecto de relevancia que coadyuva en la percepción negativa de la población de Ixil, respecto de la capacidad institucional instalada para hacer frente a huracanes, se relaciona con la ausencia de respuesta por parte de Protección Civil ante solicitudes de la población, como efectuar actividades de prevención de desastres previas a la temporada de huracanes, o la poda de árboles que pudieran representar riesgos tanto para las personas como para la infraestructura. Asimismo, la unidad local tampoco brinda pláticas en escuelas, para estudiantes, maestros, madres ni padres de familia, acerca de las actividades prioritarias que deben ejecutarse frente a la amenaza de un huracán. En cambio, esto sucede de forma sistemática en San Felipe, previa a la temporada de huracanes.

Ahora, cabe preguntarse si las instancias de Protección Civil municipal trabajan desde un enfoque de género o si las unidades de Equidad de Género municipales abordan el eje de gestión de riesgo de desastres. La respuesta es un “*no*” en ambas preguntas, para todas las localidades a excepción de San Felipe, con un incipiente “*sí*” para el caso de Protección Civil. Cabe aclarar que mientras San Felipe cuenta con una Unidad de Equidad de Género, cuya titular es la única trabajadora y además cambia cada trienio con la nueva administración municipal, en Ixil ni siquiera existe el intento de contar con una instancia, por débil que sea, encargada de promover el adelanto de las mujeres y la igualdad de género. En Celestún es la secretaria de la presidenta municipal quien ejerce el cargo de enlace de Equidad de Género, pero esa actividad no es prioritaria, sino ejercida en sus horas libres; del mismo modo, está considerada por el personal del Ayuntamiento como secretaría de la presidencia y no como la titular de Equidad de Género. Finalmente en Hunucmá (municipio al cual pertenece Sisal), está la funcionaria enlace de Equidad de Género, pero no se incluye en la plantilla de trabajadores y trabajadoras del municipio: su sueldo está cubierto por el Instituto de la Mujer de Yucatán. Como se puede observar, el tema de igualdad de género ni siquiera está consolidado en los municipios estudiados, mucho menos su articulación con el tema de gestión de riesgo.

Para abundar un poco al respecto del incipiente “*sí*”, respecto al acercamiento de Protección Civil al enfoque de equidad de género, afirmamos que existe capacidad construida en gestión de riesgos de desastres con enfoque de género en San Felipe: el PNUD creó en 2002 en Yucatán la Unidad de Manejo de Riesgo de Desastres, que tiene presencia en el municipio de San Felipe y se orienta a cambiar la lógica de atención de desastres, esto es, pasar de la respuesta frente al desastre a la

prevención dentro del desarrollo, y así fomentar la adaptación al cambio climático. Además, la estrategia tiene un enfoque de género, infancia y multiculturalidad<sup>8</sup>. 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 o actividades puntuales, como puede comprobarse en el Plan Comunitario para el 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 (Ortiz y Castillo, 2008)<sup>9</sup>. Sin embargo, el discurso de integrantes de las brigadas de Protección Civil no refleja que el enfoque de género sea transversal en su quehacer, puesto que prevalece la dicotomía mujer-vulnerable *versus* hombre-fuerte.

El acercamiento de Protección Civil al enfoque de género, con el fin de contribuir a erradicar las desigualdades en este aspecto en la gestión de riesgos de desastres, representa un gran avance para la construcción de procesos de mayor sustentabilidad y equidad en el municipio. Protección Civil ha tendido un puente a la equidad de género en el caso de San Felipe pero, desafortunadamente, esto no es recíproco: las unidades de Equidad de Género de las localidades no abordan absolutamente nada relacionado con el medio ambiente o la gestión de riesgos de desastres. Las representantes de Equidad de Género de los tres municipios donde existe tal instancia (Celestún, San Felipe y Hunucmá) comentan que las únicas líneas de trabajo que desarrollan son las de violencia doméstica y salud reproductiva.

Toda la capacitación a las personas titulares de las unidades municipales de Equidad de Género es brindada por el Instituto de la Mujer de Yucatán y, prácticamente, en ese contexto estatal es donde se queda definida la propuesta de trabajo de los municipios, toda vez que cada titular municipal en turno no cuenta con experiencia en el tema. El cambio de funcionarias de acuerdo con los

<sup>8</sup> Algunos de los productos derivados del programa de manejo de riesgos de desastres del PNUD en la región nororiente de Yucatán (donde se ubica el municipio de San Felipe), son los siguientes: a) Atlas de amenazas de la región nororiente de Yucatán; b) Atlas de recursos de la región nororiente de Yucatán; c) Plan comunitario para el manejo de riesgos con equidad; d) Manual para la reducción de la vulnerabilidad en proyectos comunitarios.

<sup>9</sup> El Plan Comunitario para el Manejo de Riesgos con Equidad es una herramienta que permite a hombres y mujeres de distintos sectores sociales reducir su situación de riesgo, implementar acciones de prevención de desastres y a la par fortalecer sus capacidades de preparación y recuperación de un desastre.

cambios de la presidencia municipal es un importante nudo, por cuanto vulnera la institucionalidad, al perder la continuidad de los procesos. Cada tres años cambia la titular de las unidades de Equidad de Género, después de una fuerte inversión en el fortalecimiento de sus capacidades, debido a que cada administración municipal trae su propia gente. Según palabras de la directora saliente de la Unidad de Equidad de Género de San Felipe: “*La gente entra sin experiencia en el cargo, se capacita en el Instituto de la Mujer 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*”.

Al igual que en Protección Civil, el cambio de las personas encargadas de Equidad de Género en el ámbito municipal también constituye un nudo que impide el avance de la institucionalidad local, y el impacto positivo en las condiciones de vida de la población, en este caso, de las mujeres. Otro punto que merece atención es la restricción del actuar de la unidad municipal de Equidad de Género, pues se ignora la gran veta de oportunidades que brindaría un plan de acción que incluyera, como una de sus líneas estratégicas, la articulación entre mujer, medio ambiente y gestión de riesgos. Si bien la atención a la violencia familiar y a la salud reproductiva son de extrema relevancia, no tiene menor importancia la gestión de riesgos de desastres, debido a que hombres y mujeres no están en igualdad de condiciones cuando estos ocurren y tampoco tienen las mismas posibilidades para enfrentarlos, lo que las vuelve más vulnerables a los riesgos. Si las representantes de las unidades de Equidad de Género de los municipios se acercaran a Protección Civil y al PNUD para fomentar de manera coordinada una gestión de riesgos de desastres con equidad de género, se abriría una excelente ventana para el fortalecimiento y la consolidación de ese tema en esos ámbitos.

Si bien el impacto de los huracanes en la región puede o no estar enmarcado en el cambio climático, nos parece importante documentar las percepciones de la población de la región al respecto, en virtud de la relevancia que el tema ha cobrado en las últimas décadas, y está a punto de convertirse en uno de los mayores desafíos de la Humanidad en el siglo XXI.

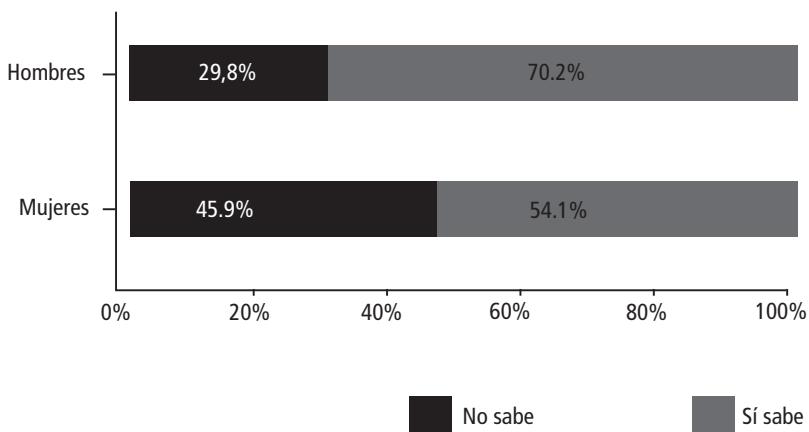
Para conocer la percepción social sobre el cambio climático, se hicieron tres preguntas generales sobre este fenómeno: ¿piensa que hay un cambio en el clima?; ¿en qué aspectos del clima se perciben estos cambios?; y finalmente: ¿qué es el cambio climático? Como resultado a la primera pregunta, se encontró una abrumadora percepción positiva de que están ocurriendo cambios en el clima: así lo manifestó 92% de las personas encuestadas (87% de las personas en Celestún, 93% en Ixil, 95% en San Felipe y 95% en Sisal). De nuevo, no hay una diferencia

significativa entre las percepciones de hombres y mujeres: 90% de ellas afirmó que había cambios en el clima, y 94% de los hombres. En virtud de esa abrumadora confirmación entre hombres y mujeres acerca de la existencia de cambios en el clima, no se hace la diferencia entre percepciones femeninas y masculinas.

Ahora bien, ¿en qué aspectos del clima se están percibiendo los cambios? De las 363 personas encuestadas que reconocen cambios en el clima, la mayoría (72%) señaló que el cambio se nota en el aumento de la temperatura (hace más calor, el sol quema más, etcétera). En menores proporciones se expresaron otras respuestas, como: “*ahora son más extremos y/o súbitos los cambios de temperatura*”, “*llueve menos*”, “*hay un aumento de períodos de sequía*”; “*se han alterado las estaciones del año*”, entre otras opiniones. Es interesante constatar que la respuesta mayoritaria expresada por las personas que reconocen un cambio en el clima, está en sintonía con la idea difundida de forma masiva por los medios de comunicación, que identifican el aumento de la temperatura en el planeta como uno de los principales síntomas del cambio climático.

Como se habla mucho del cambio en el clima de la región, se les preguntó a las personas encuestadas si sabían qué es el cambio climático, con el fin de constatar el tipo de información que manejan sobre el tema. Al respecto encontramos que la mayoría (62%) respondió que sí sabía sobre el tema. Entre las distintas localidades consultadas no existen marcadas diferencias, en todas ellas el porcentaje de conocimiento fue alto; solo en Celestún se dio un porcentaje menor a 60%. Existe una importante diferencia entre mujeres y hombres en relación con el conocimiento del cambio climático. Mientras que 70% de los hombres afirmó saber qué es este fenómeno, apenas 54% de las mujeres dijo conocerlo.

Una posible explicación de esta diferencia podría encontrarse en los papeles de género, los cuales determinan comportamientos y actividades diferenciadas entre hombres y mujeres, con una valoración social jerárquica de las actividades consideradas masculinas en comparación con las femeninas; esto podría incidir en la reducción de la autoestima de las mujeres y en la negación de sus propias capacidades y conocimientos. De igual forma, la permanencia de una cultura que les otorga a los hombres papeles más activos en la vida pública de una comunidad: son ellos los principales encargados de resolver los problemas asociados con la aparición de huracanes como, por ejemplo, gestionar apoyos, limpiar las calles y casas de árboles y bardas caídas, resguardar o rescatar los bienes de la familia y rescatar los afectados; esto también contribuye a que los hombres discutan más sobre el tema y por consiguiente accedan a mayor cantidad de información al respecto.



GRÁFICA 2. ¿Sabe qué es el cambio climático? (Según sexo)

FUENTE: elaboración propia.

Se esperaba un mayor conocimiento del cambio climático por parte de las mujeres de San Felipe, toda vez que Protección Civil en esta localidad tiene mayor presencia que en las demás y las mujeres participan en una de las brigadas formadas para la atención de desastres, lo que no ocurre en las demás localidades de estudio. Sin embargo, no se ha encontrado una diferencia significativa entre el conocimiento expresado por las mujeres de San Felipe y las de Sisal, Ixil y Celestún. Una de las razones para este resultado puede deberse a las características de la brigada femenina de Protección Civil, acorde con la división sexual del trabajo tradicional, donde les corresponde la elaboración de alimentos en los albergues y los censos de salida de San Felipe y llegada a los refugios. De esa manera, no reciben capacitación para la realización de su trabajo y no están en la discusión general sobre los huracanes, sus causas e impactos en las sociedades.

Las respuestas a las preguntas anteriores nos dejan, por lo menos, dos reflexiones. Por un lado, la vinculación entre el cambio climático y la vida cotidiana, debido a que las personas lo asocian con el incremento de la temperatura, refieren sus propias experiencias personales, y el conocimiento transmitido por familiares y/o conocidos. Ello abre precedentes para aseverar que podría haber un interés en participar en acciones tendientes a minimizar los efectos del cambio climático, debido a la afectación personal. Por otro lado, se observa una nula relación entre el cambio climático y las actividades antrópicas. La totalidad de las percepciones se quedaron en el ámbito “natural” del incremento de la temperatura, sin una reflexión del porqué de tal incremento.

Estos datos contrastan con los resultados encontrados en una investigación realizada en España por Camarasa Belmente y Moreno Sanz (1994), donde prevaleció una percepción de que el cambio climático tiene su origen en causas antropogénicas y no naturales, relacionadas con la acumulación de dióxido de carbono en la atmósfera, esta provocada por la revolución industrial y la deforestación indiscriminada. Contrastó también con los resultados encontrados por Oltra, Solá, Salas, Prades y Gamero (2009), en que las percepciones de ciudadanos dejan evidencia del carácter antrópico del cambio climático, al relacionar sus causas con la contaminación de los autos, el crecimiento económico y el consumo excesivo de la población de los países industrializados.

### 3. Conclusiones

Un hallazgo interesante de esta investigación se ubica en el ámbito de la institucionalidad para atender la gestión de riesgos de desastres a escala local. Desde esta perspectiva podemos plantear dos rutas de análisis: por un lado, el bajo impacto derivado del acercamiento entre instancias del estado de Yucatán orientadas a promover la reducción del riesgo de desastres y la Comisión de Equidad de Género del Congreso del Estado; y, por el otro, el elevado cambio de funcionarios y funcionarias municipales, lo que vulnera la capacidad construida en las instituciones.

En relación con el primer planteamiento, a pesar de los lineamientos derivados del foro *Riesgos y Cambio Climático* (PNUD, 2002)<sup>10</sup> (relativos a la incorporación del enfoque de género en los procesos de gestión de riesgos), estas orientaciones no han permeado el quehacer institucional municipal, e incluso nos arriesgamos a plantear que tampoco a escala 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 de manera exclusiva en violencia y salud reproductiva. Estamos plenamente convencidos de que la reducción de los riesgos está íntimamente relacionada con la reducción de las vulnerabilidades, por

---

<sup>10</sup> Se hace referencia al *Programa de Manejo de Riesgos de Desastre, Participación Social, Interculturalidad y Equidad de Género. Manejo integral de riesgos de desastres en el sureste de México* desarrollado por el PNUD, que busca, entre otros objetivos: lograr una reducción efectiva de los riesgos de desastres en el contexto comunitario, es imprescindible partir de la organización y participación de múltiples actores, entre ellos, las mujeres. En este marco se debe elaborar un análisis de riesgos, mediante la identificación de amenazas, vulnerabilidades y capacidades, el cual integrará un plan que incluya acciones de prevención, preparación y respuesta ante desastres. Todos los planes tendrán los enfoques transversales de equidad de género, infancia e interculturalidad.

ello, las políticas en materia de gestión de riesgo de desastres tienen que crear sinergias con políticas sociales (con el componente explícito de igualdad de género), ambientales y económicas, así como con otros instrumentos de planificación. En este sentido, la asignatura sigue pendiente.

La segunda ruta de análisis de la institucionalidad local, relativa al cambio de los y las funcionarias, tampoco muestra un avance significativo; de los cuatro municipios estudiados, solo uno de ellos (San Felipe) ha logrado la permanencia del director de Protección Civil y en los demás se cambia cada tres años. De la misma manera, las responsables de las unidades de Equidad de Género de los tres municipios que cuentan con estas estructuras también cambian con cada administración municipal. Es evidente que estos puestos municipales de extrema relevancia para la promoción de la equidad y la sustentabilidad en los municipios, son ocupados como pago a apoyos prestados y no con base en un perfil profesional de habilidades, capacidades o competencias. Esta situación obliga tanto a Protección Civil Estatal como al Instituto de la Mujer de Yucatán, a fortalecer las capacidades del personal entrante con cada cambio de administración municipal, lo que representa un gran derroche de recursos públicos.

Es evidente que todo ello contribuye con el perfil de una percepción ciudadana que no aprueba del todo la gestión de las autoridades municipales ante los eventos extremos. Es primordial que Protección Civil y las instancias de Equidad de Género municipales se fortalezcan y se conviertan en instancias independientes del municipio, para que no cambie periódicamente su director o directora. La sociedad civil organizada debe desempeñar un papel protagónico en este proceso, y gestionar ante instancias afines y legisladores/as para que se instituya el servicio civil de carrera, con la finalidad de asegurar la continuidad de los procesos. Asimismo es imprescindible generar las condiciones para que el municipio de Ixil cuente con una instancia de promoción de la Equidad de Género, debido a que es el único que no la tiene.

Otro factor de extrema relevancia para una gestión de riesgos de desastres que tome en cuenta que existen necesidades y demandas distintas entre hombres y mujeres, en virtud de la construcción social diferenciada de la vulnerabilidad (basada en las identidades y relaciones entre los géneros), es la producción de información desagregada por sexo. Este tema es una tarea de extrema urgencia para el diseño de políticas que reduzcan los efectos negativos de los eventos meteorológicos extremos en la población en su conjunto. Las iniciativas de política en la materia serán eficaces, equitativas y sustentables en la medida en que sean sensibles al tema de género. Además de registrar información, es vital invertir en la socialización

de esta, con el objetivo de crear capacidades en la materia, pues el incremento de las capacidades permite reducir la vulnerabilidad. Por otro lado, el propósito de los procesos de reducción de vulnerabilidades y fortalecimiento de capacidades debe orientarse a superar las desigualdades en la distribución de las responsabilidades, el acceso y control de los recursos, la participación en los procesos de toma de decisión, con el fin último de estimular relaciones más equitativas entre hombres y mujeres.

Debemos fijarnos la meta de aumentar un compromiso político para combatir la raíz de los desastres y para esto, las políticas y programas deben enfocarse a la reducción de las vulnerabilidades. Las causas que originan los desastres son políticas, económicas, sociales y ambientales, están relacionadas con los valores, creencias y principios básicos sobre los cuales están fundamentadas las sociedades y culturas, que influyen en nuestras relaciones personales y nuestro ambiente natural. Las soluciones a largo plazo se basan en la capacidad de construir sociedades más justas, equitativas, con un sentido de solidaridad que active la participación y la corresponsabilidad social.

## Referencias

- Aguilar, L. (2009). *Manual de capacitación en género y cambio climático*. San José: UICN, GGCA, PNUD, UNEP, WEDO.
- Camarasa Belmente, A., y Moreno Sanz, F. (1994). Algunas reflexiones sobre la percepción del cambio climático en una muestra de población adulta de nivel cultural medio. *Serie Geográfica*, 4, 127-132.
- Chowdhury, M. (2001). *Women's Technological Innovations and Adaptations for Disaster Mitigation: a Case Study of Charlands in Bangladesh*. Documento preparado para *Environmental Management Disaster and the Mitigation of Natural Disasters: a Gender Perspective*, Ankara: Undaw/ISDR.
- Consejo Estatal de Protección Civil (2011). *Programa Rector para Ciclones Tropicales, Temporada 2011*. Mérida: Gobierno del Estado de Yucatán, Consejo Estatal de Protección Civil.
- Consejo Estatal de Protección Civil (2012). *Programa Rector para Ciclones Tropicales, Temporada 2012*. Mérida: Gobierno del Estado de Yucatán, Consejo Estatal de Protección Civil.
- Global Gender and Climate Alliance, United Nations Development Programme [GGCA, UNDP] (2009). *Exploring the Gender Dimensions on Climate Funds. A Series of Briefs*. Nueva York: Autores.

- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática [Inegi] (2011). *Censo General de Población y Vivienda 2010*. México D. F.: Autor.
- 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 A. Fernández (comp.), *Comarcas vulnerables: riesgos y desastres en Centroamérica y el Caribe* (pp. 11-44). Buenos Aires: Editorial Cries.
- Molyneux, M., y Razavi, S. (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*. México D. F.: Heinrich Böll Stiftung.
- Munguía, M., Méndez, G., Beltrán, L., y Noriega, C. (2009). *Género, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la costa de Yucatán*. Mérida: Colectivo Sinergia.
- Munguía, M. y Méndez, G. (2011). *Caracterización de cuatro municipios de la costa de Yucatán, Informe de Actividades*. Mérida: IMTA, Educe.
- Oltra, C., Solá, R., Salas, R., Prades, A., y Gamero, N. (2009). Cambio climático: percepciones y discursos públicos. *Prisma Social, Revista de Ciencias Sociales*, (2). Recuperado en septiembre 2013, de <http://www.isdfundacion.org/publicaciones/revista/numeros/2/tematica/10-cambioclimatico.html>
- Ortiz, E., y Castillo, A. (2008). *Plan Local de Manejo de Riesgos, Comunidad de San Felipe, Yucatán*. Mérida: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2002). *Programa de Manejo de Riesgos de Desastre, Participación Social, Interculturalidad y Equidad de Género. Manejo integral de riesgos de desastres en el sureste de México*. Recuperado el 11 de septiembre de 2013, de [http://www.undp.org.mx/spip.php?page=proyecto&id\\_article=816](http://www.undp.org.mx/spip.php?page=proyecto&id_article=816)
- PNUD (2008). *Guía recursos de género para el cambio climático*. México D. F.: Autor.
- Salazar Ramírez, R. (coord.) (2010). *Estrategias comunitarias y de género para la adaptación y mitigación del cambio climático*, en el marco de la Conferencia de las Partes-COP16, Indesol, Mujer y Medio Ambiente A.C., México D. F.
- Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza [UICN] (2007). *Las mujeres son más vulnerables al cambio climático*. San José: Autor.
- Wiest, R., Mocellin, J., y Motsisi, T. (1994). *The Needs of Women in Disasters and Emergencies. Technical Report for the United Nations Disaster Management*. Winnipeg: Autor.
- Wilches Chaux, G. (2000). *En el borde del caos*. Bogotá D. C.: Centro Editorial Javeriano.