

EL PAPEL DE LA MUJER EN LOS PREPARATIVOS PARA LOS DESASTRES NATURALES Y LOS SOCORROS NIVELES COMUNITARIO, TECNICO-PROFESIONAL Y POLITICO-DIRECTIVO

DOCUMENTO TECNICO

**PRESENTADO POR LA DRA. TOSCANI
PROGRAMA DE PREPARATIVOS PARA DESASTRES DE LA
ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD
CON LA CONTRIBUCION DE LA DRA. MORA
COORDINADORA DE LA COMISION MUJER SALUD Y DESARROLLO,
MINISTERIO DE SALUD DE COSTA RICA**

I. INTRODUCCION

La década 1990-2000 ha sido declarada por las Naciones Unidas como la década de la reducción de los desastres naturales, con el objetivo de reducir, a través de acciones concertadas a nivel internacional, la pérdida de vidas, los daños materiales y las perturbaciones sociales y económicas causadas por desastres naturales. En una iniciativa paralela la OPS dedica el próximo Día Mundial de la Salud, en abril 1991, a la salud en los desastres.

Esta iniciativa toma una importancia particular en la Región Centro-Americana, que por su geología es propensa a sufrir desastres naturales: terremotos, huracanes, inundaciones, erupciones volcánicas, derrumbes... Los efectos devastadores de los desastres se adicionan a la situación de crisis económica que afecta actualmente a la mayoría de estos países.

La década 1976-85 había sido dedicada por las mismas naciones del mundo a la promoción de la participación, igualdad y liderazgo de la mujer. Desde 1985, los Estados miembros de la OPS han expresado, a través del programa Mujer, Salud y Desarrollo, su voluntad de otorgar un especial énfasis a la mujer, su salud y las interrelaciones con la salud de la familia y el desarrollo humano, ampliamente concebido.

El rol de la mujer en la sociedad es multifacético, dado que ella desempeña papeles fundamentales para el funcionamiento de la sociedad tanto a nivel de la familia, como en los sectores público y privado. Esta coincidencia es particularmente importante en el campo de la salud, dado que la mujer está muy presente en las instituciones sanitarias y al mismo tiempo es generalmente responsable de la salud y bienestar de la familia. Esto significa que hay en la práctica una compenetración y complementariedad entre los objetivos de fortalecer los esfuerzos nacionales para mitigar los desastres naturales y promover la participación y el liderazgo de la mujer.

¿Cómo canalizar y apoyar la fuerza social que representan las mujeres, para potencializar los esfuerzos para proteger la salud de las mismas mujeres y de las comunidades a las cuales ellas pertenecen frente a los desastres? ¿Y cómo al mismo tiempo mejorar su incorporación al proceso de desarrollo de los países tomando en cuenta no sólo su condición biológica sino también todos los aspectos sociales culturales e ideológicos que sobre ella inciden?

Los representantes de los países de Centroamérica que participan en la presente reunión podrán responder a estas preguntas, proponiendo líneas de acción concretas para:

1. Fortalecer la participación y el liderazgo de la mujer como sujeto y actora del desarrollo de su comunidad y país, a través de su contribución a los esfuerzos relacionados con desastres;
2. Disminuir el impacto negativo de los desastres sobre la salud de las mujeres, de las comunidades y países a las cuales pertenecen, a través de su mejor preparación.

En relación a la pregunta anterior se han elaborado un marco teórico y una serie de lineamientos, teniendo en cuenta sucesivamente el nivel comunitario, técnico-profesional y político-directivo.

II. EL PAPEL DE LA MUJER A NIVEL COMUNITARIO

a) La mujer en la comunidad

A menudo, los grupos sociales de bajos recursos y que viven en condiciones precarias son los más afectados en situación de desastre. Las mujeres y los niños pueden ser mayoritarios en estos grupos.

La comunidad juega un papel fundamental en la respuesta a un desastre, dado que es la primera en movilizarse, antes que la ayuda especializada pueda llegar. Prepararse antes de un evento catastrófico permitirá a la comunidad reaccionar adecuadamente y evitar pérdidas humanas y materiales. Al interior de la comunidad la mujer tiene un papel clave para proteger la salud de sí misma y de su familia en el momento de un desastre. Para desarrollar plenamente este potencial ella necesitará capacitación y apoyo.

La tabla que sigue incluye unos ejemplos esquemáticos de algunas características y papeles sociales de la mujer a nivel comunitario y de las capacidades y necesidades que se derivan y que pueden tener relación con su participación en la administración de los desastres. Claramente estas varían según la comunidad a la cual uno se refiere.

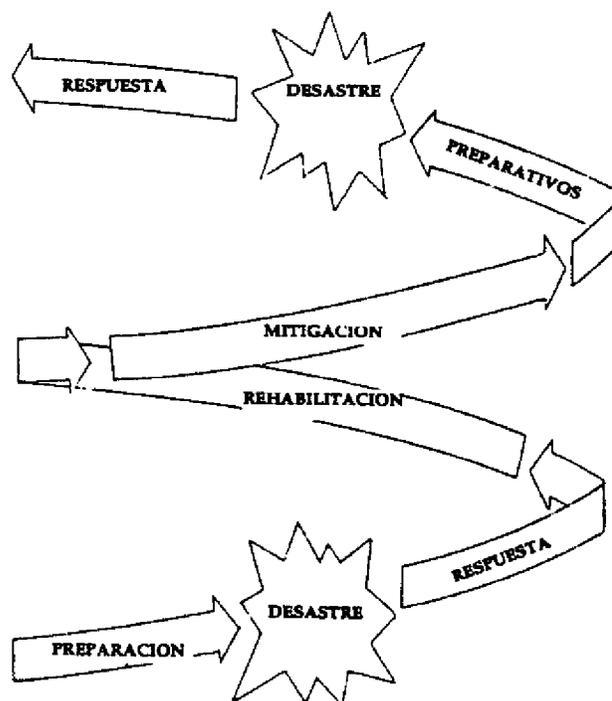
Ejemplos de características/capacidades y necesidades de la mujer a nivel comunitario

	CARACTERÍSTICAS/ PAPELES	CAPACIDADES	NECESIDADES
Físico	Dan a luz y amanantan los hijos	Conocimiento sobre el período de embarazo, parto, puerperio e infantes.	Mujeres lactantes y embarazadas necesitan respuesta para su salud y la de sus niños.
Material	<p>En promedio tienen menos recursos; muchas son económicamente dependientes.</p> <p>Sus actividades se desarrollan en gran parte dentro y en proximidad de la casa.</p>	<p>Sentido de la organización y capacidad de administrar recursos limitados.</p> <p>Conocimiento de su casa, comunidad y medio ambiente.</p>	<p>Reconocimiento político y técnico de la importancia económica y social de sus funciones al interior del hogar y de la comunidad.</p> <p>Capacitación y apoyo para mejorar la seguridad de su hogar y medio ambiente.</p>
Social/ Organizacional	<p>Responsabilidad de criar y educar hijos, de cuidar enfermos y ancianos.</p> <p>Responsabilidad de las tareas necesarias al bienestar físico y psicológico de los miembros de la familia.</p> <p>Acceso limitado a ciertos canales de información.</p>	<p>Aptitudes para la educación y el cuidado de todos los miembros de la familia.</p> <p>Disponibilidad e interés para participar en actividades comunitarias y voluntarias.</p> <p>Desarrollo de formas de comunicación al interior de la comunidad.</p>	<p>Apoyo de los servicios sociales y de los miembros de la familia para el desempeño de sus funciones.</p> <p>Capacitación y apoyo para el desarrollo de sus actividades en la comunidad y en la familia.</p> <p>Información adecuada en cuanto a los canales y el contenido.</p>
Psicológicas y actitudes	<p>Se percibe y es percibida como dependiente, frágil y emotiva.</p> <p>Débil participación en muchos campos.</p>	<p>Resistencia psicológica, capacidad de expresar y entender sentimientos y emociones.</p> <p>Actitud práctica y concreta dirigida hacia la protección de la vida de los otros</p>	<p>Valorización de las actitudes, comportamientos y el potencial de la mujer, útil para el bienestar social y personal.</p> <p>Apoyo para su participación, liderazgo y desarrollo individual, en condiciones de igualdad.</p>

b) Las fases de administración de los desastres

La administración de los desastres incluye 4 fases: prevención, preparativos, respuesta y rehabilitación. Las 2 primeras fases se desarrollan principalmente antes de un desastre y las otras 2 durante y después.

LAS 4 FASES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS DESASTRES



En cada fase de la administración de los desastres la mujer desempeña un papel importante a nivel comunitario. Un análisis detallado permite concluir que esta participación debe responder a necesidades propias de la mujer, por ejemplo, de auto-determinación o de valorización social.

Las mujeres participan en la vida comunitaria tanto como individuos como al interior de asociaciones. De las dos maneras, después de un desastre ellas se movilizan siempre generosamente para los socorros y la rehabilitación. Sin embargo, podrían protegerse de manera más efectiva a sí mismas y a sus familias participando al igual que los hombres antes del desastre, en las fases de prevención y preparativos. Por esta razón los esfuerzos para estimular la participación en estas etapas responden a una necesidad real.

c) El papel de la mujer en la fase de prevención

Las mujeres deben estar bien representadas en los comités de emergencia local u otros grupos comunitarios cuyo objetivo es identificar los riesgos en la comunidad y las maneras de reducirlos, decidiendo áreas donde no se construirán casas, la necesidad de encauzar un río o de reforestar, etc.

Dado que las mujeres son las que pasan más tiempo en la casa y en la comunidad, su formación y participación será una prioridad en los esfuerzos de prevención de incendios (medidas para evitar corto-circuitos, manejo de extintores, almacenaje de materiales inflamables, etc.)

Los jefes de familia, de los cuales una importante proporción son mujeres, pueden escoger hogares seguros frente a los desastres que afectan su área. Para hacerlo, necesitan información sobre los diseños de habitaciones resistentes a sismos, a huracanes, a inundaciones, etc. Esta información permitirá igualmente a las personas que ya han escogido su hogar tomar medidas para que éste sea más seguro (por ejemplo, evitar la caída de objetos pesados en caso de temblor).

d) El papel de la mujer en la fase de preparativos

Las mujeres son en general las principales responsables de establecer y probar planes familiares para situaciones de emergencia (p. ej. planes de evacuación en caso de inundación) y del almacenamiento de un botiquín y provisiones de emergencia, incluyendo alimentos no perecederos, equipos de primeros auxilios, suministros y medicamentos esenciales para los miembros de familia, aunque la participación de todos los miembros de la familia en estas actividades es esencial.

Es útil establecer acuerdos de ayuda mutua entre vecinos, por ejemplo, para organizar los socorros a niños, ancianos o minusválidos en situación de emergencia o de incapacitación de los adultos sanos. La organización del cuidado de los niños y de la casa será particularmente importante para facilitar la participación de las mujeres durante las emergencias (p. ej. enfermeras).

Los comités locales de emergencia y otras organizaciones locales organizan los planes de evacuación y de socorros. La presencia significativa de mujeres en estos grupos debería mejorar al tomar en cuenta sus necesidades inmediatamente después de un desastre: por ejemplo en una comunidad donde muchas mujeres trabajan fuera de la casa, sería preferible no utilizar las escuelas o guarderías para albergar damnificados.

Los grupos comunitarios que se capaciten para tomar medidas de emergencia (primeros auxilios, información a la comunidad, preparación de alimentos, etc.) incluirán tanto hombres como mujeres. Esta capacitación mejorará igualmente el desempeño de los beneficiarios - hombres y mujeres - en las actividades relacionadas con el bienestar y salud de la familia en situación normal.

e) El papel de la mujer en la fase de respuesta

La experiencia de desastres pasados enseña que a nivel comunitario las mujeres se movilizan espontáneamente para otorgar ayuda a los familiares y vecinos afectados. Su preparación antes del desastre potencializará el impacto positivo de estas acciones.

Las mujeres siempre juegan un papel clave en los esfuerzos para prevenir las enfermedades en su familia y esta capacidad es de gran importancia después de un desastre. Ellas pueden mejorar las situaciones de higiene en las cuáles viven con sus familiares y colaborar con los profesionales de salud para mejorar rápidamente las condiciones del medio ambiente. Ellas pueden promover la utilización racional de los escasos recursos después de un desastre, evitando solicitar servicios que no son útiles, por ejemplo, vacunas. Para desempeñar este papel fundamental necesitan una información adecuada tanto antes, como después del desastre.

Las mujeres pueden integrarse en los grupos voluntarios que se involucran en los socorros para cualquier tipo de tarea que se necesite. Su participación es actualmente de especial utilidad para aquellas tareas donde tradicionalmente han tenido capacidades especiales, como en la asistencia a mujeres embarazadas y lactantes o en la alimentación de damnificados. Sin embargo, podrán igualmente participar en actividades donde no tienen capacidades "tradicionales" y por las cuales necesitan ser capacitadas.

Después de un desastre, las mujeres desempeñarán un papel de liderazgo en situaciones donde las capacidades organizativas y administrativas, la imparcialidad y el compromiso social son esenciales (p. ej distribución de la ayuda).

Las asociaciones comunitarias y de mujeres que colectan y envían ayuda a regiones afectadas por un desastre, pueden asegurarse que esta ayuda sea realmente lo que las comunidades damnificadas necesitan. Esta actividad se facilita si se establecen mecanismos eficientes de coordinación (punto focal) entre la asociación y las autoridades a nivel local y nacional.

f) El papel de la mujer en la fase de rehabilitación

A nivel comunitario las mujeres y sus familiares se movilizan espontáneamente para reparar y reconstruir sus hogares. Las organizaciones comunitarias y de mujeres solicitarán que la ayuda externa intervenga rápidamente para apoyar estos esfuerzos con los recursos y apoyo técnico que se necesiten para la reconstrucción de habitaciones definitivas y seguras, en lugar de solicitar tiendas de campaña u otro abrigo temporal.

La fase de rehabilitación tiene como objetivo restablecer rápidamente la situación de toda la comunidad al estado anterior al desastre, o en ciertos casos

mejorarla. Las asociaciones comunitarias y de mujeres pueden jugar un papel esencial para evaluar las necesidades y prioridades de ayuda y reconstrucción de una comunidad afectada, representando las necesidades particulares de diferentes grupos de mujeres (amas de casa, mujeres jefe de familia, embarazadas y lactantes...), en particular, en relación al restablecimiento de los servicios comunitarios, otorgamiento de compensaciones y beneficios, donaciones de productos básicos como alimentos y ropa, etc.

En los meses que siguen a un desastre, muchas personas quedarán afectadas en su equilibrio psíquico, especialmente los niños y ancianos. Las mujeres serán llamadas a jugar un papel de apoyo moral a sus familiares. En muchos casos para poder hacerlo en las condiciones de vida difíciles que se presentan después de un desastre, ellas mismas necesitarán apoyo: el esfuerzo de los otros miembros de la familia, asociaciones comunitarias y de mujeres, en colaboración con los servicios de salud, es esencial para la recuperación completa de la comunidad.

III. EL PAPEL DE LA MUJER A NIVEL TECNICO-PROFESIONAL

La participación de la mujer técnico-profesional es especialmente importante antes de un desastre, dado que las decisiones que determinarán el manejo de las situaciones de emergencia se toman en la fase de preparativos. En consecuencia, es a través de su participación en la prevención y preparativos que podrá tener un impacto óptimo. El impacto positivo de su participación tomará dos formas principales:

- fortalecimiento de los programas nacionales respecto a los desastres, especialmente en la fase de preparativos;
- reorientación de estos programas, según un enfoque de género y teniendo en cuenta las capacidades y necesidades de las mujeres a nivel comunitario;

Ejemplos relativos a cada uno de estos dos aspectos se citan a continuación:

a) Fortalecimiento de los programas

Las mujeres profesionales pueden contribuir igual que los hombres en todas las actividades relacionadas con los desastres: planificación, capacitación, rescate, administración de asentamientos temporales, saneamiento ambiental, coordinación de operaciones...

La única limitación a la completa participación de la mujer sería dada por tareas donde la fuerza física es determinante. Sin embargo, estas son poco numerosas y es posible para las mujeres bien entrenadas o trabajando en grupos, puedan cumplirlas (p. ej. remoción de escombros, rescate en montaña, transporte de heridos...)

En particular, la eficacia de la respuesta al momento de un desastre depende de una buena coordinación entre todas las personas e instituciones de diferentes sectores que intervienen. Esta coordinación se logra únicamente gracias a una buena preparación antes del desastre. Las mujeres técnico-profesionales jugarán un papel clave en los esfuerzos para coordinar las actividades de diferentes instituciones, tanto a nivel local (comités locales de emergencia, comités hospitalarios...) que a nivel nacional (inter e intra-sectorial) o entre diferentes niveles (contactos entre los centros de salud y el punto focal nacional del Ministerio de salud...)

b) Reorientación de los programas

Las mujeres técnico-profesionales, desde el ámbito institucional, pueden impulsar la participación de mujeres en todas las fases de la administración de los desastres, promoviéndola con una visión de género en los niveles políticos y de decisión de sus respectivas instituciones y países.

Las mujeres están bien representadas o son mayoritarias en varias categorías profesionales del campo social (enfermería, asistencia social, enseñanza, psicología, nutrición...). En consecuencia, es probable que una mayor participación de mujeres profesionales en los desastres signifique un mayor enfoque en los aspectos sociales relacionados con éstos. En particular, el contacto estrecho de estos grupos profesionales y de la población permitirá documentar y analizar las necesidades de los grupos más vulnerables durante una emergencia y darle una respuesta más adecuada.

Las mujeres técnico-profesionales pueden tener un papel especial respecto al análisis y al estudio de vulnerabilidad, capacidades y necesidades de apoyo y capacitación de las mujeres y sus familias a nivel comunitario con respecto a los desastres. Estos estudios pueden tomar diferentes formas: investigaciones formales y recolecciones de estadísticas o intercambios periódicos con las asociaciones comunitarias y de mujeres.

Las mujeres técnico-profesionales podrán impulsar y concretar los esfuerzos para responder a las necesidades de las mujeres y sus familiares a nivel comunitario, antes, durante y después de un desastre, a través de las siguientes actividades:

- capacitación a las comunidades sobre los preparativos para situaciones de desastres. Los medios empleados para esta capacitación serán adaptados a las necesidades de los diferentes grupos de destinatarios: radio, charlas interactivas, proyección de películas, teatro, música popular, visitas domiciliarias, programas en las escuelas, capacitación en el medio de trabajo, etc.;
- organización de programas para que las comunidades identifiquen sus propios riesgos y vulnerabilidades y se organicen para implementar las medidas de mitigación que se necesiten;

- durante las emergencias, adecuación de la información, tanto con respecto al medio empleado que al contenido, a las necesidades de las mujeres en la comunidad y a sus familias. La participación de las especialistas del campo de la información y de la educación en este esfuerzo es fundamental;
- apoyo para que los comités de emergencia y otras estructuras que se establezcan para mitigar los desastres a nivel local incluyan la participación significativa de mujeres, en condiciones de igualdad;
- coordinación y asesoramiento de las asociaciones comunitarias y de mujeres que se involucran durante y después de un desastre;
- apoyo a estas mismas asociaciones antes de un desastre, para que preparen adecuadamente su intervención y establezcan contactos permanentes con las autoridades competentes (Defensa Civil, Ministerio de Salud, etc.).

Las mujeres técnico-profesionales pueden igualmente incentivar la participación y el liderazgo de otras mujeres en las instituciones en el campo de los desastres, por ejemplo a través de las siguientes actividades:

- información sobre este tema a los niveles políticos y de decisión;
- organización de reuniones sobre este tema, con la participación de funcionarios del campo de los desastres y de Mujer Salud y Desarrollo;
- a nivel de las unidades de trabajo e instituciones, identificación de los principales obstáculos a la participación óptima de la mujer a nivel institucional en relación a los desastres, e implementación de actividades para superarlos;
- capacitación de mujeres a nivel institucional para que adquieran habilidades relativas a los desastres, en particular aquellas en las cuáles las mujeres no se han desempeñado tradicionalmente: coordinación de operaciones, evaluación rápida de necesidades, manejo de equipo de radio, rescate, etc.;
- redacción y distribución de documentos sobre este tema: por ejemplo, los informes hechos después de un desastre podrían incluir un capítulo describiendo y analizando el papel de la mujer, tanto a nivel comunitario e institucional;
- establecimiento de relaciones de intercambio sobre este tema en el mismo país y al nivel internacional.

IV. EL PAPEL DE LOS NIVELES POLITICOS Y DE DECISION DE LOS PAISES E INSTITUCIONES

a) Las autoridades políticas de los países pueden:

- movilizar la voluntad política para la institucionalización y fortalecimiento de los Programas de Preparativos de Salud para Desastres y de Mujer Salud y Desarrollo, como elementos esenciales del desarrollo nacional;
- apoyar la implementación de medidas para fortalecer la participación y liderazgo de la mujer en los desastres, según las conclusiones y recomendaciones de esta Reunión;
- En situación de desastres y durante la fase de rehabilitación, considerar el impacto sobre las mujeres y las comunidades de bajos recursos de las diferentes propuestas sociales, económicas y de las prioridades establecidas con respecto a la reparación de servicios y la reconstrucción.

b) Las instituciones gubernamentales y no gubernamentales especializadas en el campo de los desastres (Comisiones Nacionales de Emergencia o Defensa Civil, puntos focales nacionales del sector salud para el Programa de Desastres, Cruz Roja...) pueden:

- crear un mecanismo institucional de coordinación con el punto focal del Programa MSD, con el fin de fortalecer la participación de la mujer e integrar la perspectiva de género en los programas de preparativos para desastres;
- crear mecanismos para apoyar, coordinar y asesorar a los grupos comunitarios y de mujeres que se involucran en los preparativos para desastres;
- identificar las capacidades y necesidades de las mujeres a nivel comunitario, antes, durante y después de un desastre, con el objetivo de organizar programas para fortalecer su participación y liderazgo;
- promover la capacitación de mujeres a nivel técnico-profesional para que adquieran habilidades relativas a los desastres, con énfasis en aquellas en las cuales las mujeres no se han desempeñado tradicionalmente: coordinación de operaciones, evaluación rápida de necesidades, manejo de equipo de radio, búsqueda y rescate, etc.;
- promover la formación sobre los desastres a nivel universitario y de post-grado de los profesionales en los campos sociales;
- estudiar y proponer mecanismos para resolver el conflicto entre los deberes

- sociales y familiares que deben asumir a menudo mujeres (p. ej. enfermeras jefes de familia) y hombres en el momento de una emergencia;
- identificar eventuales obstáculos a una participación significativa de la mujer al interior de la institución e implementar las actividades necesarias para vencer estos obstáculos;
 - promover la participación y contribución significativa de las mujeres en la dirección y toma de decisión relativas a los desastres, p.ej., crear un ambiente favorable para el avance de la mujer en posiciones de dirección;
 - promover los estudios sobre el tema "mujer y desastres", p. ej. para analizar la contribución de mujeres en cada fase de la administración de los desastres, para determinar las maneras de disminuir vulnerabilidades de grupos de mujeres, para evaluar el impacto sobre la mujer de los programas implementados, etc..
- c) **Los puntos focales nacionales del Programa MSD y otras organizaciones gubernamentales o no gubernamentales activas en campos relacionados con MSD pueden:**
- establecer mecanismos de coordinación con las instituciones del campo de los desastres, para asegurar la participación más amplia posible de la mujer en los esfuerzos nacionales para los desastres;
 - capacitar al personal del campo de los desastres sobre el tema Mujer Salud y Desarrollo;
 - incorporar al componente "Administración de los Desastres" en los planes de acción para la mujer;
 - utilizar los resultados de encuestas y estudios para establecer las necesidades de apoyo y de capacitación relativas a los preparativos para casos de desastres de las asociaciones comunitarias y de mujeres;
 - evaluar el impacto sobre las mujeres de los programas desarrollados en relación con el tema de desastres, p. ej. capacitación, medidas de rehabilitación;
 - organizar actividades de capacitación sobre el tema "el papel de la mujer y los desastres".

5. Los organismos internacionales pueden:

- continuar y apoyar el desarrollo de los Programas de Preparativos de Salud para Desastres y de Salud, Mujer y Desarrollo en los países;
- producir materiales educativos escritos y audio-visuales sobre el tema de los desastres que documenten y promuevan la participación de la mujer;
- promover la creación y difusión de un fondo bibliográfico sobre el tema "el papel de la mujer en los desastres";
- facilitar los intercambios a nivel latinoamericano entre profesionales que trabajan sobre este tema.