

Aprendiendo de Irma y María: transversalización de la protección y la inclusión en la Reducción de Riesgo de Desastres en el Caribe

Resumen ejecutivo

La presente investigación se realizó con el apoyo del Consorcio Ponte Alerta Caribe¹ y estuvo implementada por CLACSO, FLACSO Cuba, FLACSO República Dominicana y Asociación Ciudad Alternativa (CA), con fondos proporcionados por la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO).

La investigación se propuso, desde una lógica binacional, para aportar herramientas metodológicas con enfoque de interseccionalidad, a los gobiernos locales para la mitigación de las desigualdades específicas de género, por discapacidad y por edades, como consecuencia de movilidades inducidas en condiciones de emergencia y/o desastres en República Dominicana y Cuba, donde se abordan las brechas identificadas durante los huracanes Irma y María.

Ambos países, por su ubicación geográfica y su condición de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), se encuentran expuestos a múltiples amenazas de origen natural, la mayoría de ellas derivadas de eventos hidrometeorológicos y geológicos, los cuales, combinados con los diferentes grados de vulnerabilidad social, económica, e institucional existente en cada uno de ellos, generan un alto riesgo de desastres en su territorio y su población.

La relevancia de la investigación se refiere a la contribución binacional en términos de la acción colectiva para transformar la condición asistencialista, desde la reafirmación de la participación comunitaria, solidaria, equitativa-emancipadora, así como al avance en el perfeccionamiento de las estrategias metodológicas que se construyen para los casos

¹ Integrado por Oxfam, Plan Internacional, Hábitat para la Humanidad y Humanity & Inclusion (HI).

específicos, ya sea de política pública para el manejo integrado de proyectos, en los temas relacionados con la protección de la población en contexto de emergencia y/o desastres.

En el informe final se pueden encontrar los siguientes productos:

1. Documento de caracterización de las comunidades que incluye aspectos físico-geográficos, demográficos, económicos, sociales, políticos, históricos e institucionales en contexto de desastres en ambos países.
2. Propuesta metodológica para el abordaje de *brechas de equidad por género, edad y condición de discapacidad* como consecuencias de movilidad inducida en ámbitos de desastre.
3. Análisis de los procesos de sensibilización y capacitación de actores claves de las instituciones en ambos países encargadas de la gestión de riesgo de desastre, y de los gobiernos locales.
4. Tres Fichas (Storytelling / estudio de caso) por país (RD y Cuba) sobre experiencias exitosas de gestión de riesgos donde los/as protagonistas hayan sido mujeres/niñas.

La investigación se desarrolló asumiendo implicaciones teórico-metodológicas basadas en la voluntad de los Estados en cuestión de incrementar la oferta de igualdad en la sociedad, a partir del consenso social existente, donde se aprovechen al máximo las capacidades de las personas, ya sea en sus roles de actores clave decisores, o comunitarios.

En el informe se comparten los resultados del levantamiento realizado en 3 provincias de la costa norte de la República Dominicana y tres provincias del centro-este de Cuba, con miras a recopilar aprendizajes emanados de las personas que sufrieron los impactos de los huracanes Irma y María.

Conceptos clave y proceder metodológico

Se asumen los siguientes conceptos claves: **desastre, desplazamiento (movilidad inducida), desigualdades, desigualdades de género, discapacidad y edades, e interseccionalidad.**

Los conceptos utilizados y relacionados indican la necesidad de profundizar en su tratamiento teórico y metodológico, para formular y construir herramientas que fortalezcan el trabajo de los gobiernos y las personas, en el enfrentamiento al cambio climático, específicamente en la respuesta ante desastres.

En situaciones de desastre o emergencia, determinados grupos afrontan riesgos mucho mayores que otros. Estudios concluyen que en eventos climatológicos adversos y a posteriori, la probabilidad de fallecimiento de las mujeres es mucho más alta que la de los hombres, y que esta tendencia era aún más marcada en contextos de menor igualdad de género y en los que las mujeres tenían un menor acceso a derechos económicos y sociales.².

Proceder Metodológico

La estrategia de investigación que se adoptó en la investigación es el estudio de caso, el cual se centró en las dinámicas socio-económicas que existen en los territorios a investigar. Se trabajó en **la identificación y revisión de documentos marcos de políticas, legales e institucionales**, se realizó la **selección de las comunidades en ambos países**, donde se realizaron los estudios de caso, sobre el criterio de haber sido afectadas en los últimos años por algún desastre o emergencia.

Se identificaron **los actores clave** de los territorios, involucrados en la gestión de riesgos, y los roles asumidos por ellos. Para ello, como herramienta metodológica se utilizó el Mapa de Actores Claves³, y el esquema propuesto por Gallego, Fernández, & Feliu (2005) que establece grados para ubicar el estilo de participación que ha ocurrido en cada caso. (Gallego, Fernández, & Feliu, 2005) citado en (Torres, Jovine, Rodríguez, & Pujals, 2017)

²Arana Zegarra, M.T. (2017). Género y cambio climático en América Latina. Casos de estudio. Copyright © 2017, Alianza Clima y Desarrollo (CDKN). Todos los derechos reservados.

³Ver artículo de MSc. Janet Rojas, MSc. Danay Díaz y Dr. C Reynaldo Jiménez “Actores claves en la gestión de proyectos de adaptación al cambio climático. Una propuesta metodológica para su identificación.” “Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina” RPNS 2346 ISSN 2308-0132 Vol. 7, No. Extraordinario, 2019.

Se elaboraron instrumentos de diagnóstico a ser aplicados en ambos países: uno, dirigido a decisores que planifican y ejecutan acciones en las diferentes etapas del proceso de movilidad inducida, y el otro, para quienes han vivenciado el proceso como beneficiarios/as.

Se utilizaron herramientas de varias disciplinas. Entre ellas, entrevistas, encuestas, grupos focales, observación no participante, entre otros. Los grupos focales fueron multiactorales y se respetaron los criterios de representatividad (equilibrio mujeres/hombres, intergeneracionales, representación estatal, organizaciones de masas, asociaciones de personas con discapacidad); así como académicos, jefes/jefas de familia, líderes y lideresas comunitarios, autoridades locales, etc.) Se utilizaron, además, herramientas de los Sistemas de Información Geográficas (SIG) para los análisis espaciales y la elaboración de mapas temáticos.

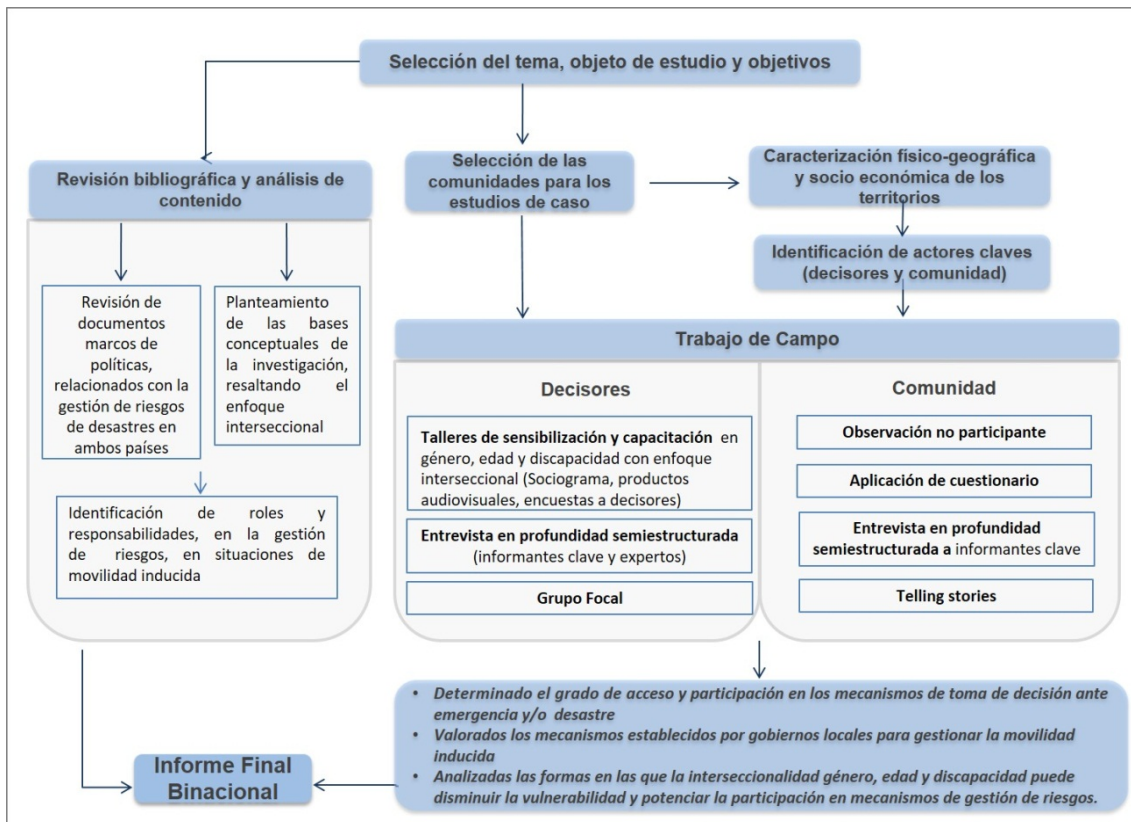
Se utilizó el muestreo **no probabilístico** (determinístico), donde el cálculo del tamaño y selección de la muestra se basan en juicios y criterios subjetivos⁴. Esta elección es más útil para estudios exploratorios como la encuesta y se lleva a cabo mediante métodos de observación, heurístico, así como se utiliza ampliamente en la investigación cualitativa⁵.

No obstante esta restricción, el muestreo determinístico representa una alternativa viable para nuestra investigación. Fueron encuestadas un total de 236 personas en ambos países, de ellos 160 del sexo femenino (67.8%) y 76 sexo del masculino (32.0%), con un rango de edad que oscilaba entre 12 y 89 años. El 33% del total eran decisores (77 personas) y el 67% personas de la comunidad (159 personas). En ellas se trabajó con 19 personas con discapacidad auditiva, físico-motora, intelectual y débil visual.

Figura 1: Flujograma metodológico de la investigación

⁴Para el caso de Cuba, se aseguró por parte de las autoridades locales el acceso a los lugares de trabajo.

⁵<http://www.sc.ehu.es/plwlumuj/ebalECTS/praktikak/muestreo>



Fuente: Elaborado por el equipo de investigación

A partir del trabajo llevado a cabo y en la búsqueda de identificar formas de cambiar las mediaciones para prever situaciones lamentables, tener abordajes más inclusivos con enfoque de equidad social, es importante conocer cuáles son los elementos que se valoran como positivos, lo que posibilita identificar procesos que funcionaron adecuadamente. En este sentido, se resaltan como elementos importantes los relacionados con la solidaridad, ayuda, cooperación, la labor de las instituciones responsables del proceso, así como los aprendizajes de experiencias en eventos meteorológicos extremos, el aviso a tiempo que permitió prepararse y proteger sus bienes en la fase previa al evento.

Asimismo, se identifica el *trato diferenciado a grupos poblacionales vulnerables; la atención a los/as adultos/as mayores que no tienen familias, el apoyo psicológico a los/as*

niños/as (payasos/as, juegos) y la atención a embarazadas; la profesionalidad de los/as responsables de la evacuación; cooperación institucional y ciudadana efectiva.

Lecciones aprendidas

A partir del estudio desarrollado, se pueden identificar los principales aprendizajes:

✓ *El perfeccionamiento de los estudios de riesgo, con enfoque de interseccionalidad, permite conectar los análisis de los impactos y capacidades diferenciados por género, discapacidad y edad con las desigualdades preexistentes y futuras, en contexto de situaciones de emergencia y/o desastres, de forma que se logra avanzar en la integralidad de las políticas existentes en ambos países, tanto a nivel nacional como local.*

✓ *El nivel de acceso y participación en los mecanismos de toma de decisiones en contexto de emergencia y/o desastre, de los actores comunitarios, de las asociaciones de personas con discapacidad, de organizaciones de la sociedad civil como la Federación de Mujeres Cubanas, asociaciones de mujeres en República Dominicana, asociaciones de pioneros y jóvenes en ambos países, se fortalece con la integración, articulación, y cooperación entre instituciones académicas y de investigación, organizaciones de la sociedad civil, ONG, así como otras iniciativas comunitarias.*

✓ *La sensibilización a actores clave con capacidad de decisión y comunitarios, por una parte, y a la población en general por la otra, permite avanzar en el enfoque de inclusión y de género, desde la reinterpretación de los roles (pasivos) de las personas con discapacidad, la población infantil y las personas adultos/as mayores, en aras de potenciar y recuperar sus capacidades como protagonistas de estos procesos.*

✓ *La estrategia formativa de valores, actitudes y responsabilidades, así como el diseño de herramientas específicas para la percepción de riesgo, como instrumento de las políticas públicas, requiere una intencionalidad en el trabajo educativo desde las primeras edades escolares, de forma que refleje la necesidad de que los análisis diferenciados conecten con la diversidad de crisis y desastres que cada vez más se suceden en los países y a nivel global.*

Resultados

1. Roles y responsabilidades en la gestión de riesgos y la respuesta ante emergencias y/o desastres

Se pudo apreciar en cada país la existencia de un Sistema de la Defensa Civil, que desde el ámbito gubernamental⁶ lidera la gestión de riesgo de desastres, con roles definidos para los diversos actores, en cuanto marco legal y regulatorio, normas jurídicas, a través de herramientas generales disponibles por los gobiernos locales, las comunidades, asociaciones y organizaciones de la sociedad civil en general.

A partir del análisis de los resultados de la investigación, se verificó la falta de instrumentos metodológicos específicos para integrar las perspectivas de género, discapacidad y edad, con enfoque de interseccionalidad. Esto nos sitúa en la necesidad de perfeccionamiento de los estudios de riesgos para situaciones de desastres, y de proponer opciones metodológicas más integrales, ajustadas a la realidad objetiva, donde se evidencie las contribuciones de este enfoque, al mejoramiento de las políticas existentes.

Se considera importante la reflexión sobre la diferencia de percepciones de la población y los decisores. En este tema, de particular importancia para la temática y la investigación, se refieren características de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, en cuanto a su reconocimiento por parte de los/as decisores/as, así como sus relaciones con ellos, básicamente de subordinación asistencializada. Estos elementos conforman su actitud social, económica y política, en un contexto de grandes transformaciones sociales.

En este sentido, se aprecia un débil entendimiento en las comunidades sobre la necesidad de formar actores/as (o sujetos), individuales y colectivos, a través de procesos participativos y colaborativos, con protagonismo en las decisiones inherentes a su proceso de desarrollo, específicamente a su capacidad de salir de esa situación de vulnerabilidad, considerando sus fortalezas, debilidades y desigualdades preexistentes.

⁶Para el caso de Cuba, el Gobierno, a través del Órgano de la Defensa Civil presente en todos los municipios de país, implementa las políticas específicas de gestión de riesgo de desastre, donde todos los ministerios tienen tareas específicas.

2. Acceso y participación en los mecanismos de toma de decisión en materia de prevención, respuesta y monitoreo

La participación ciudadana en el proceso de movilidad inducida y en la toma de decisiones relacionada con el mismo, difiere entre ambos países, en lo cual influyen factores como la voluntad política, los mecanismos establecidos en materia de gestión de riesgo ante desastres, así como el grado de conocimiento de la población, su percepción de riesgo, el empoderamiento ciudadano, la universalidad de las políticas y medidas, así como los imaginarios sociales que sustentan las desigualdades.

En contextos de desastres se generan procesos participativos desde la comunidad, basados en la solidaridad y la cooperación barrial, aunque se evidencia la necesidad de incrementar la percepción de riesgo de desastres mediante la formación y fortalecimiento de sus capacidades. La realización de actividades de formación, capacitación y fortalecimiento de capacidades, unido al trabajo de campo, significó un paso de avance en la articulación de los actores clave a nivel territorial. Se puede esperar entonces, el fortalecimiento de la cooperación entre instituciones académicas y de investigación, con las estructuras de gobierno locales y las organizaciones con representación comunitaria.

En ambos países, la Defensa Civil como órgano gubernamental, es la principal fuente de apoyo a la población en estos contextos, aunque cabe resaltar que, en el caso cubano es singular la labor colaborativa entre esta y la familias y vecinos.

3. Valoración de mecanismos establecidos por los gobiernos locales para la gestión del proceso de movilidad inducida en contextos de emergencia y/o desastres.

Los elementos expuestos en este acápite, nos sugieren la necesidad de avanzar en el enfoque de inclusión y de género, desde la herramienta de sensibilización a actores clave con capacidad de decisión, y para actores de la comunidad, por una parte, y a la población por la otra, en especial considerando a los grupos de población focalizados en este estudio.

Para el caso de República Dominicana, las acciones de los gobiernos locales están bastante limitadas debido a: falta de equipamientos, poco presupuesto, falta de equipos técnicos, ausencia de acciones enfocadas en el ordenamiento territorial y uso de suelo. En el caso de Cuba el gobierno, a través de las diferentes estructuras de la Defensa Civil, ponen a disposición los recursos necesarios para afrontar situaciones de emergencias y/o desastres, con el apoyo de las organizaciones de masa, organismos no gubernamentales, y de la sociedad civil.

Los medios de comunicación son la principal herramienta que utiliza la comunidad para estar informada sobre el progreso de la amenaza en República Dominicana; mientras que en Cuba la política informativa, liderada por la Defensa Civil, contempla además las restantes fases del proceso, así como las acciones que se llevan a cabo para enfrentar el evento. Para ello se utilizan diferentes espacios, tales como noticiarios, menciones radiales, spots de televisión, conferencias, carteles, y otros, a los que se integran otros alternativos como los radioaficionados y colombófilos, los cuales requieren también integrar estos enfoques.

En definitiva, se evidencia la posibilidad de integrar enfoques, estrategias y resultados en las acciones de las autoridades de la Defensa Civil en ambos países, así como en el nivel local y comunitario, comenzando por la reinterpretación de los roles (pasivos) de las personas con discapacidad, la población infantil, y los/as adultos/as mayores; así como propiciar un mayor nivel de protagonismo en función de sus capacidades, en contexto de emergencia y/o desastre.

4. Conclusiones

¿Puede la interseccionalidad ayudarnos a disminuir la vulnerabilidad y potenciar la participación en mecanismos de gestión de riesgos de desastres en el ámbito binacional?

La investigación permitió avanzar en la respuesta a interrogantes del cambio cultural necesario para enfrentar, con actitud transformadora y enfoque participativo, los posibles

escenarios futuros de movilidad inducida por concepto de emergencia y/o desastre. Es, sin dudas, un desafío estratégico definir quiénes, con qué contenido, y cómo se articula la acción colectiva e institucional en ese escenario.

A partir del trabajo realizado, se identificaron problemáticas existentes en ambos países, en los mecanismos de participación, en la toma de decisiones sobre la movilidad inducida, y en la evacuación.

Para el caso de República Dominicana:

- ✓ No hay protocolos claros para autoridades locales, que carecen de recursos y capacidades para afrontar las amenazas y riesgos.
- ✓ Ausencia de medidas de prevención y mitigación de riesgos de desastres (no son prioridad al menos que esté socialmente problematizado a partir de los medios de comunicación, de lo contrario, no existen), así como no están implementados mecanismos de participación comunitaria, al ser esta solo receptora de informaciones esenciales para la subsistencia. A pesar de esto se identificaron importantes pero esporádicas acciones de solidaridad entre vecinos/as de una misma comunidad.
- ✓ Fuertes debilidades de las organizaciones comunitarias para la gestión de riesgo y, específicamente, para garantizar la movilidad desde un lugar afectado a uno seguro, así como se constató que para la gestión de albergues no se cuenta con capacidades específicas para atender personas con necesidades diferenciadas.
- ✓ Persiste el riesgo de que las personas necesitadas de evacuación pierdan sus bienes materiales, lo que sería una afectación muy fuerte para estas familias empobrecidas. Este tema particular, dificulta en muchas ocasiones las acciones de preparación y aumentan el riesgo, generando, en ocasiones, situaciones de violencia como el desalojo forzoso.

Para el caso de Cuba:

- ✓ Se reconoció por parte de las personas decisoras la falta de instrumentos metodológicos específicos para integrar las perspectivas de género, discapacidad y edad,

con enfoque de interseccionalidad, lo que condiciona la diferencia de percepciones de la población y los decisores.

✓ Débil aún el fomento desde edades tempranas, de una cultura que favorezca la concientización y genere actitudes consecuentes en la prevención y preparación para el enfrentamiento y la recuperación ante estos eventos. Aunque pudiera existir, no es visible la estrategia comunicativa integral que abarque todos los tipos de desastres, donde se focalicen grupos poblacionales específicos, según sus niveles de riesgo, necesidades específicas y posibilidades de respuesta ante los eventos.

✓ Es baja la participación de la población en el diseño de propuestas de acciones, estrategias y políticas para la gestión de procesos de movilidad inducida. Solo se realiza a través de representantes del poder popular a nivel barrial de forma limitada, y resulta insuficiente el protagonismo de asociaciones de personas con discapacidad, organizaciones sociales, de mujeres, y líderes comunitarios en escenarios de toma de decisiones.

✓ Subsisten debilidades en los diagnósticos diferenciados a grupos vulnerables que permitan acciones más precisas en la gestión articulada entre la comunidad y el gobierno municipal.

✓ Se mantienen problemas con la infraestructura y las condiciones higiénico sanitarias, que afectan especialmente a grupos vulnerables como mujeres, niños/as, adultos/as mayores y personas con discapacidad. Para estos últimos, además, existen barreras arquitectónicas y de comunicación que les dificulta el proceso de evacuación.

Finalmente, se pudo observar que aún es necesario potenciar en ambos países la participación de entidades académicas junto a gobiernos locales para la producción de conocimientos sobre sus riesgos y vulnerabilidades, así como se valoró como bajo el impacto de resultados científicos y de investigación en las herramientas de trabajo de los decisores/as a nivel local, y en las políticas específicas para contextos de emergencia y/o desastre.

Por lo general, las/los encargados de la gestión de riesgos de desastres y/o amenazas, trabajan aspectos sociales como género, edad y/o discapacidad como enfoques independientes y sesgados, lo cual parcializa y limita los análisis, las políticas, la capacidad de respuestas y la toma de decisión.

X. Recomendaciones

Los resultados de la investigación no solo serán aprovechados por decisores de políticas públicas y comunidades locales, sino también por formadores/asy personal capacitado, encargados de replicar las mejores experiencias y aprendizajes, lo cual justifica la sostenibilidad y replicabilidad de la investigación y sus conclusiones.

Una cuestión válida para ambos países es la referida a que en los procesos de movilidad inducida y de respuesta, en general, tengan siempre espacios de evaluación que permitan compartir aprendizajes y errores que puedan ser atendidos de una mejor manera en próximas eventualidades

En ese sentido, a partir del trabajo realizado se construyen las siguientes recomendaciones:

Para República Dominicana:

- ✓ La descentralización de la gestión de riesgo debe corresponderse con el aumento de recursos y capacidades de los gobiernos locales, no solo para la gestión de riesgo, sino también para el ordenamiento territorial, de forma que se logre contar con personal capacitado y equipado para hacer frente a las amenazas.
- ✓ La Política de Vivienda con un enfoque de gestión de riesgo con dos vertientes, primero, que garantice vivienda digna para las poblaciones que viven en zonas vulnerables;segundo, mejoramiento de viviendas para aumentar su resiliencia ante fenómenos naturales priorizando, en ambos casos, adultos/as mayores, madres solteras y personas con discapacidad.
- ✓ La gestión de riesgo debe ser un tema de prioridad nacional y debe debatirse con mayor frecuencia en las comunidades, en la sociedad civil y principalmente en las políticas

de estado. Se debe aumentar la participación de las comunidades en la gestión del gobierno local, implementando mecanismos de participación ciudadana en la Gestión de Riesgo.

✓ Disponer de equipos de la defensa civil o de las fuerzas del orden que monitoreen las comunidades mientras se da el traslado, así como de transporte para las personas que necesitan movilizarse, considerando que la realidad de las zonas rurales y las urbanas son muy distintas, los riesgos que pueden aparecer en una pueden estar completamente ausentes en otras.

✓ Disponer de sistemas de información geo referenciado que permita crear perfiles de las comunidades más vulnerables en términos de necesidades diferenciadas. De manera que la respuesta se acerque más a las realidades de las comunidades.

Para Cuba:

✓ Avanzar en la política de creación y fortalecimiento de capacidades en los municipios, así como la conformación de una Estrategia Formativa en temas de riesgo, vulnerabilidad y peligro ambiental, desde una perspectiva comunitaria, participativa, inclusiva, de género, y diferenciada con grupos más vulnerables.

✓ Perfeccionar la gestión de riesgo de desastre desde la articulación entre la política pública nacional específica y las políticas propuestas desde los territorios, de forma que se incremente sustancialmente la participación ciudadana desde su diseño y responda de manera efectiva a las necesidades de los territorios.

✓ Incorporar de manera sistemática a las organizaciones de mujeres, de personas con discapacidad, y otras de perfil social a nivel comunitario, en los grupos multidisciplinarios de enfrentamiento y gestión de riesgo de desastre, para lograr mayor inclusión social en el proceso de movilidad inducida y de evacuación, particularizando en grupos vulnerables como las/os niñas/os, adultos/as mayores, mujeres y personas con discapacidad, desde el enfoque interseccional.

- ✓ Implementación de un sistema de información geo referenciado que permita crear perfiles de las comunidades más vulnerables en términos de necesidades diferenciadas. De manera que la respuesta se acerque más a las realidades de las comunidades.

Para ambos países:

- ✓ Considerar nuevos recursos financieros para la elaboración de herramientas, instrumentos y campañas de sensibilización como elementos básicos de sostenibilidad y réplica de la investigación.
- ✓ Elaborar un documento marco de cooperación entre actores clave con capacidad de decisión y comunitarios, para establecer los principios de trabajo y cooperación futuros, con roles claros, donde se otorgue protagonismo a los grupos de mayor situación de vulnerabilidad; mujeres, adultos/as mayores, niños/as y personas con discapacidad, para garantizar la atención a sus necesidades diferenciadas.
- ✓ Sistematizar y publicar un compendio de las principales experiencias, incluida la que se comunica en este informe, con los más significativos resultados, y herramientas producidas por el Consorcio, CLACSO y el Equipo de trabajo binacional, con contenidos disponibles para personas con discapacidad auditiva, visual y mental.