

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Sociología y Estudios de Género

Convocatoria 2019 – 2020

Tesina para obtener el título de especialización de Género, Violencia y Derechos Humanos

Violencia y vulnerabilidad de género en situaciones de emergencia y desastres. Caso:
Terremoto 16A Ecuador

Laura Carrión Jordán

Asesora: Virginia Villamediana

Lectora: Verónica Rodríguez Gualotuña

Quito, enero de 2021

Dedicatoria

A mis abuelitas, grandes mujeres de quienes aprendí mucho y a quienes perdí durante este proceso.

Tabla de contenidos

Resumen	VI
Agradecimientos.....	VII
Introducción	1
Capítulo 1	3
Problematización.....	3
Contexto y antecedentes.....	7
Preguntas de investigación	9
Objetivos generales y específicos de la investigación.....	10
Justificación.....	10
Aproximación de enfoque teórico y metodológico	11
Capítulo 2	14
Los desastres (de origen) natural.....	14
Riesgo de desastres y su gestión	14
Vulnerabilidad.....	19
Género y violencia.....	19
El género de los desastres de origen natural.....	21
Vulnerabilidad por género.....	22
Enfoque de género frente a la preparación y mitigación ante desastres.....	24
Enfoque de género en la respuesta ante desastres	26
Enfoque de género en la reconstrucción posterior a desastres	26
Marco Metodológico	27
Capítulo 3	31
Visión general de los efectos del terremoto del 16 de abril de 2016	31
Factores de incidencia en la violencia de género	34
Factores individuales.....	34
Factores comunitarios	37
Factores sociales.....	43
Conclusiones	48
Lista de referencias.....	51

Ilustraciones

Ilustración 1 Fases de la Reducción de Riesgo de Desastres	17
Ilustración 2 Modelo Ecológico de Análisis de VBG	300
Ilustración 3 Kits de alimentos entregados.....	36
Ilustración 4 Consolidado general de albergues y refugios.....	3838

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Laura Carrión Jordán, autora de la tesina titulada “Violencia y vulnerabilidad de género en situaciones de emergencia y desastres. Caso: Terremoto 16A Ecuador” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización en Género, Violencia y Derechos Humanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2021

Laura Carrión J.

Laura Carrión Jordán

Resumen

El 16 de abril de 2016 la costa ecuatoriana se vio afectada por un terremoto de 7,8 grados, el cual afectó más a las provincias costeras de Manabí y Esmeraldas. Este evento ocasionó que en el Ecuador se viviera una situación de emergencia y que todo el aparato estatal se desplegara hacia las provincias afectadas para responder frente a este desastre. Luego de ocurrido este evento, se determinó 80.000 personas fueron desplazadas debido a la pérdida o daño de sus casas y alrededor de 350.000 personas quedaron en necesidad de ayuda humanitaria; se registró 663 personas fallecidas, 4.859 personas heridas, 12 personas desaparecidas y 80.000 desplazados; adicionalmente se perdieron 21. 823 empleos.

Frente a esta situación se debe reconocer que las relaciones entre hombres y mujeres tienen un peso importante en cada cultura, las formas en que se definen estas relaciones crean diferencias de roles e incluso de responsabilidades diferenciadas. A estos roles se les ha asignado un valor diferente dentro de la sociedad, valorando más a unos que a otros. Dentro de esta investigación se ha planteado investigar cómo estos roles ponen a mujeres, niñas y adolescentes en una situación de vulnerabilidad; además se ha propuesto también analizar cómo Ecuador afrontó esta crisis y cómo se desarrolló la respuesta frente a la emergencia para prevenir la violencia basada en género.

Agradecimientos

Agradezco a mi familia por haberme apoyado y dado todo el tiempo necesario para poner mi atención y concentración en esta aventura académica.

Agradezco también a mi asesora por su dedicación y apoyo en la elaboración de esta investigación.

Introducción

La presente investigación se refiere al tema de la situación de mayor vulnerabilidad que enfrentan las niñas, adolescentes y mujeres frente a una situación de emergencia ocasionada por un desastre de origen natural. El caso de estudio que se ha escogido para realizar el análisis es la emergencia ocurrida en Ecuador tras el terremoto del 16 de abril de 2016, el cual golpeó con más fuerza a las provincias de Manabí y Esmeraldas.

La principal argumentación a lo largo de este tema en este estudio es poner en evidencia que las niñas, mujeres y adolescentes no enfrentan las mismas dificultades durante la fase de respuesta a una emergencia; además, una de las características fundamentales que se analiza es que ellas poseen requerimientos específicos de atención en especial con respecto a la seguridad y prevención de violencia basada en género.

Para abordar las causas se hace referencia a que entre los factores principales de la prevalencia y aumento de casos de violencia basada en género son las asignaciones y valoración que se da de roles a hombres y mujeres. Esto ocasiona que en muchas ocasiones las mujeres queden relegadas a actividades de cuidado y que no se las incluya en la toma de decisiones, lo que hace que sus voces y requerimientos específicos no sean escuchados.

Se investigó esta problemática por el interés de revisar si es que la respuesta a la emergencia humanitaria de 2016 se la realizó con un enfoque de derechos y diferenciado de género tomando en cuenta las necesidades específicas de cada grupo de personas damnificadas y pensando en la protección contra la violencia sexual, además de la protección y contención emocional de las mujeres damnificadas durante la emergencia. Adicionalmente, existe un interés al vivir la situación de pandemia actual que pone a los países en una situación de emergencia y frente a diversos tipos de vulnerabilidades para lo cual se debe contar con rutas claras de protección de derechos.

La metodología utilizada es cualitativa con un enfoque hermenéutico, fenomenológico y basado en la interacción simbólica. Los métodos cualitativos que se utilizaron para obtener la información fueron el análisis y revisión documental, así como también la recolección de datos estadísticos a través de fuentes secundarias e incluso fuentes primarias obteniendo información que si bien no es de acceso público, no constituye información confidencial.

También se utilizó la entrevista para recolectar información de primera mano de actores que estuvieron en primera línea de respuesta durante la emergencia.

Finalmente, este texto está dividido en tres capítulos. El primero pone en perspectiva los antecedentes y el contexto en el cual se dio el caso de estudio. El segundo capítulo enmarca el ámbito teórico y describe los conceptos sobre los cuales se hará el análisis de la investigación. El tercer capítulo analiza los hechos y los datos obtenidos con respecto a los resultados del terremoto del 16 de abril de 2016. La última parte considera conclusiones y reflexiones finales sobre la vulnerabilidad de niñas, mujeres y adolescentes en contextos de emergencia.

Capítulo 1

Problematización

Las relaciones entre hombres y mujeres tienen un peso importante en cada cultura, las formas en que se definen estas relaciones crean diferencias de roles e incluso de responsabilidades diferenciadas; a estas responsabilidades y roles diferenciados con base en el sexo, culturalmente se les ha dado distinto valor, lo cual convierte a las relaciones entre hombres y mujeres en relaciones de poder, ya que al dar un valor distinto a lo masculino y a lo femenino en la sociedad, a quien se asigna mayor valor o estatus jerárquico detenta más poder, mientras que el otro, el subvalorado, suele ser objeto de tratos discriminatorios y violentos. Estas relaciones dan lugar a inequidades en cuanto al acceso, control y manejo de recursos, en el poder de toma de decisiones. Estos factores hacen que las mujeres, niñas, niños y hombres enfrenten diversos tipos y niveles de vulnerabilidad frente a riesgos de desastres naturales y el impacto que ellos pueden causar.

De acuerdo a Rosaldo (1979, 2) en todas las sociedades “(...) se reconocen y elaboran algunas diferencias entre los sexos ... en todas partes hay tareas, modales y responsabilidades características asociadas primordialmente a las mujeres o a los hombres” y es justamente en esta división en donde se puede encontrar que las actividades masculinas son consideradas más importantes y que “(...) los sistemas culturales proporcionen autoridad y estima a los roles y actividades de los hombres” (Rosaldo 1979, 3). Por ejemplo, actualmente se sigue pensando que quien *trabaja* es quien desarrolla actividades fuera del hogar, en una oficina con un horario establecido y en la mayoría de las veces con una remuneración; lo que deja fuera del grupo de *trabajadores* a las mujeres que realizan labores de cuidados, en casa, sin horario (es decir: disponible a toda hora, todos los días) y sin recibir remuneración alguna, pues se supone que esta persona “no trabaja”. Este hecho de otorgar una valoración diferente al rol que cumple cada sexo hace que los hombres sientan una autoridad legítima sobre las mujeres y que por ende ellos “(...) tienen derecho a subordinación y sumisión de estas” (Rosaldo 1979, 5). Esta es una de las causas de la violencia de género, pues al dar a las mujeres (y a su actividad) una importancia y valoración menor a aquella de los hombres, las mujeres pueden convertirse en seres inferiores a quienes se puede violentar. Ello pone a las mujeres en una situación de vulnerabilidad, misma que aumenta en caso de existir una emergencia o desastre natural.

Aun cuando existe una mayor vulnerabilidad por parte de las mujeres cuando ocurre un desastre, en los procesos de respuesta humanitaria solo suelen tomarse en cuenta de forma marginal, parcial o nula los impactos diferenciales que puede tener una situación de emergencia de esta especie en hombres y mujeres. Es decir que la respuesta humanitaria usualmente no tiene un enfoque de género, y si lo tiene, su inclusión es débil (IRCF 2010, 7). Por lo general no se toma en cuenta las necesidades específicas de mujeres, niñas y adolescentes con respecto a la higiene, alimentación en caso de estar en estado de gestación o lactancia, medidas de seguridad en caso de estar en alojamientos temporales en donde podrían estar expuestas a violencia física y sexual por parte de los demás habitantes, la poca inclusión de ellas en grupos de toma de decisión en la gestión y administración del alojamiento temporal, entre otras.

De la misma forma la UNESCO ha determinado que la vulnerabilidad y la pobreza están relacionadas con la igualdad de género; esta constituye otra de las causas del porqué usualmente son las mujeres quienes se ven más afectadas en caso de un desastre natural en comparación con los hombres (UNESCO), pues una vez más se encuentran en una posición de desventaja. Es importante destacar que las mujeres, las niñas, los niños y los hombres presentan diferentes grados de vulnerabilidad, que se hacen más complejos de acuerdo a factores como la edad, la clase y la raza. La combinación de todos estos factores de desigualdad hará que se determine el impacto de los desastres o situaciones de emergencia en cada grupo de personas, así como su capacidad de resiliencia y recuperación. En lugares en donde la violencia basada en género es ampliamente tolerada, las niñas y mujeres son más vulnerables frente a riesgos de desastres naturales (UNDP 2010) pues se verán más afectadas, expuestas a violencia física, sexual, excluidas de espacios de toma de decisiones y relegadas a las labores de cuidado. Esto no se refleja solamente en el porcentaje de mujeres y niñas que mueren en estos casos, sino también en la incidencia de la violencia basada en género que se incrementa de manera exponencial durante y después de un desastre de origen natural, esto se hace evidente en los datos sobre casos de violación sexual, tráfico de personas o abuso doméstico en estos contextos de emergencia. (UNDP 2010). Según datos del PNUD (2010) los desastres disminuyen la expectativa de vida de las mujeres: de información recogida de 141 países afectados por desastres entre 1981 y 2002, las mujeres, niñas y niños son 14 veces más propensos a morir en caso de un desastre; además estos datos demuestran también que en la fase de respuesta, es más probable que una mujer sufra de violencia doméstica o violencia

sexual, existen casos incluso donde ellas evaden estar en alojamientos temporales debido al temor que les causa ser agredidas sexualmente.

La mayoría de las situaciones de emergencia causadas por desastres de origen natural hacen que las mujeres se encuentren en una situación de desventaja puesto que ellas son quienes se dedican a realizar trabajos no remunerados, como la provisión de cuidados, de agua y de comida para sus hogares (UNDP 2010). Esta situación está relacionada también con los roles que se imponen a hombres y mujeres en la sociedad y que pueden verse acentuados por la cultura, esto se refleja por ejemplo en el hecho de que en algunos lugares del mundo las no saben nadar, no “pueden” subir a un árbol o simplemente no pueden salir de casa ya que su esposo o hombre a cargo de ella no le ha dado permiso para hacerlo (IFRC 2010, 7; Cotarelo 2015, 15). Evidentemente estas circunstancias hacen que las mujeres sean más vulnerables primero porque no han tenido la posibilidad de desarrollar habilidades esenciales para poder salvarse en una catástrofe y segundo, al haber sobrevivido son susceptibles de violencia de todo tipo, en especial violencia sexual debido a que se encuentran en un alojamiento temporal, sin privacidad o protección y por ende expuestas.

Cotarelo (2015) señala que se debe tener en cuenta que después de un desastre todas las personas tienen que enfrentar situaciones complejas de diferentes magnitudes: perder la vivienda y medios de subsistencia, tener que mudarse a un alojamiento temporal, la inseguridad, incertidumbre acerca del futuro, entre otras más. En estos casos, la situación que se vive hace que todas las personas tengamos que enfrentarnos a emociones y sensaciones desconocidas y esto hace que las reacciones y conductas sean imprevistas, pues no han estado frente a algo similar; estas reacciones van a depender de cómo cada individuo afronte psicológicamente la adversidad en el desastre. Sin duda estos hechos ponen a todas las personas en un estado de fragilidad, “(...) a lo que se debe sumar que las estructuras básicas de la sociedad, o bien están colapsadas por la situación de emergencia, o directamente han dejado de funcionar” (Cotarelo 2015, 10). En nuestra sociedad, el hecho de afrontar la violencia de género de manera adecuada en sí conlleva ya dificultades. En circunstancias “especiales” y de gran tensión, como lo son los desastres, sin duda el reto aumenta exponencialmente, ya que las mujeres no solo están desprovistas de seguridad sino de mecanismos de protección que eviten y sancionen, de ser el caso, conductas violentas en su contra (Cotarelo 2015, 11).

Para contextualizar, se toma en cuenta la definición de violencia plasmada en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres, la cual fue adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1993. En ella se afirma que: “(...) cualquier acto de violencia basada en el género que produzca o pueda producir daños o sufrimientos físicos, sexuales o mentales en la mujer, incluidas las amenazas de tales actos, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, tanto en la vida pública como en la privada” (Organización de Naciones Unidas, 1993). El mismo instrumento se define como violencia contra la mujer a los actos de violencia física, sexual y psicológica que se produce en el seno de la familia y en la comunidad en general, incluidas las palizas, el abuso sexual de niñas, la violencia relacionada con la dote, la violación marital, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales dañinas para la mujer, la violencia no conyugal y la violencia relacionada con la explotación, el acoso sexual y la intimidación en el trabajo, en las instituciones educativas y en cualquier otro lugar, el tráfico de mujeres, la prostitución forzada y la violencia perpetrada o tolerada por el Estado (Organización de Naciones Unidas, 1993 <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>).

En estos escenarios, es muy importante tener en cuenta que la vulnerabilidad de las mujeres en situaciones de catástrofe tiene tres caras: 1. la violencia que se vive durante el desastre, derivada de los roles de género como se mencionó con anterioridad, relacionada con las habilidades para poder “salvarse”; 2. la violencia producto del desastre natural y de sus consecuencias; y, 3. la violencia que se genera luego del desastre por causa de la repetición, normalización y perpetuación de los roles de género establecidos por la sociedad ante una catástrofe (Cotarelo 2015, 15 - 16). Además, como se mencionó anteriormente, existen inequidades que refuerzan esta vulnerabilidad (en especial la desventaja económica), lo que hace que en muchas ocasiones las mujeres, adolescentes y niñas estén en alto riesgo de ser víctimas de violencia sexual, explotación, negación de recursos, matrimonios y uniones precoces/forzadas, trata con fines de explotación sexual, falta de acceso seguro y equitativo a la asistencia humanitaria, bienes y recursos; lo que unido a su limitada incidencia en la toma de decisiones confluente para que los efectos de las emergencia las afecten más severamente, lo cual también impacta de forma negativa en su capacidad de resiliencia y la duración de la fase de recuperación posterior al desastre (Wiest, 1994; Valladares 2017, 231).

En este sentido, se debe tomar en cuenta que las acciones de prevención, mitigación y respuesta hacia la violencia basada en género tienen que ser tomadas en cualquier situación de

emergencia, independientemente de si se ha reportado o comprobado que se han producido estas situaciones. Los actores humanitarios no tendrían que dirigir sus acciones a la sola compilación de los incidentes (Valladares 2017, 232). Cabe resaltar también, que en situaciones de emergencia se puede identificar tres fases: la preparación, la respuesta y la recuperación.

La fase de preparación se refiere a las acciones que se realizan antes de que ocurra una emergencia, es decir se puede relacionar a cómo la comunidad está preparada para enfrentar la crisis. Este aspecto está relacionado con la existencia de legislación, protocolos, normas y todas las guías que pueda haber para dirigir las actividades en caso de emergencia. La segunda fase es la de respuesta, que se da en el momento en el que ocurre un incidente y se refiere a la gestión de la crisis; por ejemplo, el rescate de víctimas y sobrevivientes, la instalación y gestión de albergues, la administración de ayuda humanitaria, entre otras. Finalmente, la fase de recuperación hace referencia al periodo pos-emergencia en el cual se debe lograr que las personas que fueron afectadas puedan recuperar sus medios de vida y volver con sus actividades cotidianas previas a la existencia de la emergencia (Wiest, 1994).

Contexto y antecedentes

Como ya se ha mencionado, los desastres rompen con el orden social y ambiental dentro de una comunidad, e incluso con la institucionalidad y esto es lo que va a definir la forma de los problemas en especial de la salud, en donde se incluye también a la violencia basada en género. Es importante recalcar que según la Organización Mundial de la Salud (OMS) el tipo de violencia que tiende a aumentar más en el caso de un desastre es la violencia por parte del conviviente, violencia sexual y la exposición a la explotación, incluida la explotación sexual (WHO 2005). En ese sentido, esta información brinda ya una luz acerca de cuáles son los factores que se deben prever para disminuir y eliminar la violencia basada en género en el caso de situaciones de desastres.

En abril de 2016 la costa ecuatoriana sufrió terremoto de 7,8 grados, el cual afectó las provincias costeras de Manabí y Esmeraldas, el epicentro fue localizado a 27 kilómetros de Muisne, Esmeraldas, a una profundidad de 20 kilómetros (Equipo Humanitario País 2016, 5). Según los datos de la entonces Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (actualmente Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias) al mes de ocurrido este evento, había 663 personas fallecidas (INEC 2017, 17). Se debe también tomar en cuenta que la violencia

que recrudece en estos escenarios es fruto de una violencia estructural preexistente por lo que es importante destacar que antes del terremoto en Ecuador se ya se experimentaban altos índices de discriminación y violencia basada en género. Esto dio como resultado que durante la emergencia existan mayores condiciones de vulnerabilidad y riesgos de protección. Según la Encuesta de Relaciones Familiares y Violencia de Género, 65 de cada 100 mujeres mayores de años de edad han sido víctimas de una o más formas de violencia basada en género, y el 32,7% de las mujeres ha sido víctima de violencia sexual (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2019). A ello se suma que la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) informó que la mayoría de las mujeres afectadas eran amas de casa y que la falta de seguridad y cuidado de los niños/as dificulta a las mujeres la búsqueda de medios de subsistencia (Valladares 2017, 233). En Ecuador, luego del terremoto del año 2016, y de acuerdo a datos de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, 80.000 personas fueron desplazadas debido a la pérdida o daño de sus casas y alrededor de 350.000 personas quedaron en necesidad de ayuda humanitaria (ACNUR 2017).

El terremoto que afectó al Ecuador en abril de 2016 dejó 663 muertos (INEC 2017, 5); 4.859 personas heridas, 12 personas desaparecidas y 80.000 desplazados. Se perdieron 21. 823 empleos (INEC 2017, 201-202), por ende, los medios de vida para este mismo número de familias se vieron afectados. Si bien, las Directrices del Comité Permanente entre Organismos (IASC,¹ por sus siglas en inglés) hacen hincapié en que la búsqueda de datos basados acerca del impacto real de la violencia con base en género no debe ser una prioridad en las situaciones humanitarias, existe información del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Secretaría de Derechos Humanos actualmente), en donde se detallaba que los casos conocidos (por denuncias) de violencia de género producidos en el contexto de la emergencia son:

(...) una tentativa de abuso sexual a un adolescente en un albergue de la ciudad de Portoviejo, en Manabí, el abusador fue apresado (El Telégrafo, 2016); una violación sexual a una niña de 10 años por un militar durante la entrega de asistencia humanitaria, el cual fue apresado y

¹ El Comité Permanente entre Organismos (IASC) fue creado en 1992, en respuesta a la resolución 46/182 de la Asamblea General, en que se exhortó a fortalecer la coordinación de la asistencia humanitaria. La resolución estableció el IASC como mecanismo principal para facilitar la adopción de decisiones entre organismos, en respuesta a situaciones complejas de emergencia y desastres naturales. El IASC está formado por los representantes de diversos organismos de asistencia humanitaria, tanto pertenecientes a las Naciones Unidas como otras organizaciones humanitarias internacionales. Para obtener más información acerca del IASC, sírvase visitar su sitio Web en: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc>

sentenciado a 29 años y 4 meses; una tentativa de femicidio contra una mujer albergada, caso que también ha sido ya sancionado; situaciones de violencia intrafamiliar, muchas de ellas provocadas por la negativa de las mujeres a mantener relaciones sexuales en condiciones que no garantizaban la intimidad necesaria (Valladares 2017, 235 - 236).

Se debe tomar en cuenta que existen también casos que no han sido judicializados pero que eran de conocimiento entre las personas que se encontraban en los alojamientos temporales. Este hecho devela también que existían otros factores (subyacentes) que hacían que estos casos se mantuvieran “escondidos” lo que demuestra nuevamente la mayor vulnerabilidad de las mujeres, niñas y adolescentes en este tipo de situaciones.

Aun tomando en cuenta que las mujeres se encuentran más expuestas a una serie de vulnerabilidades en casos de emergencia y desastres, es muy importante señalar que las mujeres, adolescentes y niñas tienen grandes potencialidades y capacidades de resiliencia, lo cual las convierte en actoras fundamentales para la preparación, respuesta y recuperación frente a desastres; por ello, su participación durante todas estas fases es esencial e inevitable. Según Oxfam Internacional (Oxfam 2017), en la fase de respuesta al terremoto en Ecuador, las mujeres participaron muy activamente en el diseño de las instalaciones sanitarias (como baños para mujeres y hombres, duchas, aseos adaptados para niños, etc.) y en el desarrollo de estrategias y herramientas para promocionar la higiene. Muchas de ellas fueron promotoras y organizaron reuniones comunitarias, visitas a familias y campañas de limpieza (Oxfam, 2017) (Valladares 2017, 235 – 236).

Preguntas de investigación

¿De qué forma Ecuador enfrentó la emergencia del terremoto de 2016 y cómo incluyó un enfoque de género en la fase de respuesta frente a la emergencia para prevenir la violencia basada en género?

¿De qué formas las mujeres, niñas y adolescentes se ven frente a una situación de mayor vulnerabilidad a sufrir violencia en una situación de desastre y emergencia como en el caso del terremoto de 2016 en Ecuador?

¿Cómo los roles de género determinaron o incrementaron la vulnerabilidad frente a la violencia en la emergencia ocasionada por el terremoto de 2016 en Ecuador?

¿De qué forma se ha preparado Ecuador para afrontar una crisis con enfoque de género?

Objetivos generales y específicos de la investigación

- Identificar las formas en que las mujeres fueron más vulnerables durante la emergencia de 2016 y las acciones que se dieron en la fase de respuesta, con miras a disminuir esa vulnerabilidad en este grupo.
- Determinar cuáles serían los factores relacionados con roles de género que incrementan la vulnerabilidad y exposición de mujeres, adolescentes y niñas a la violencia.
- Analizar cuáles son las medidas que tenía Ecuador para la protección de grupo en situación de vulnerabilidad previo al terremoto y cuáles son las medidas actuales.
- Describir y contextualizar, de acuerdo al caso de estudio, las etapas en una situación de desastre.

Justificación

Con la finalidad de establecer lineamientos y una base sobre la cual trabajar en la reducción de riesgo de desastres, se adoptó el Marco de Sendai 2015 - 2030 en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015; esto es el resultado de una serie de consultas y negociaciones intergubernamentales realizadas por parte de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, a petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas (SENDAI 2015). Dentro del Marco de Sendai, se hace ya referencia a la necesidad de que exista un enfoque de género en la reducción de riesgos de desastres. Por ejemplo, dentro de los principios rectores, se ha determinado que “(...) deberían integrarse perspectivas de género [...] y debería promoverse el liderazgo de las mujeres y los jóvenes” (SENDAI 2015), además señala dentro de sus prioridades que es “(...) esencial empoderar a las mujeres [...] para que encabecen y promuevan públicamente enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción” (SENDAI 2015). Como se puede evidenciar, desde la perspectiva de Naciones Unidas, el tener un enfoque de género en estas situaciones ayudaría no solamente en la prevención sino también en las fases de respuesta y recuperación empoderando e incluyendo a las mujeres en todos estos procesos, para que de esa forma también se pueda generar resiliencia.

Actualmente estamos viviendo una etapa de confinamiento debido a la pandemia COVID-19. Esta situación de *cuarentena* ha dado como resultado un aumento de los casos de violencia intrafamiliar. De la misma forma en que los países han informado acerca del avance de la infección por el virus y del confinamiento; las líneas de atención y los refugios para la violencia doméstica de todo el mundo han aumentado también debido al incremento de llamadas en busca de ayuda (UNWOMEN 2020). El confinamiento puede ser una situación comparable a la que se vive en la fase posterior a un desastre natural, y por ende esto hace que las tensiones incrementen con respecto a las preocupaciones relacionadas con la seguridad, la salud, el dinero y el recuperar la normalidad en las rutinas diarias. En ambas situaciones, se “(...) refuerza el aislamiento de las mujeres que tienen compañeros violentos, separándolas de las personas y los recursos que mejor pueden ayudarlas” (UNWOMEN 2020). A partir del inicio de la pandemia y la cuarentena en Ecuador se registraron 15.097 emergencias por violencia intrafamiliar, de acuerdo al ECU-911; adicionalmente en América Latina los casos de violencia se incrementaron más de un 50% en la región (El Telégrafo). Estos hechos demuestran que el abordaje del enfoque de género en la reducción de riesgos de desastres es fundamental para la mitigación y eliminación de este tipo de violencia.

El hecho de entender cómo el Ecuador afrontó otros contextos de emergencia o desastre, como la emergencia ocasionada por el terremoto de 2016 es un aporte para comprender las fortalezas y debilidades en el sistema de respuesta ante estas situaciones en el país. De la misma forma contribuye a pensar de cuáles son las mejores formas de abordar estas situaciones, cuáles son las acciones que fueron efectivas y cuáles no para poder ser modificadas e incluir estas recomendaciones en protocolos, rutas y legislación sobre el tema. Todo ello tomando en cuenta en Ecuador no existe aún legislación específica para tratar este asunto y que para poder desarrollarla se debería tomar en cuenta las buenas prácticas para poder replicarlas de manera formal y para corregir las malas prácticas y avanzar en cuanto a la legislación nacional de gestión del riesgo con un enfoque de género y de derechos.

Aproximación de enfoque teórico y metodológico

Con relación al enfoque teórico, se plantea usar dos grandes categorías:

1. Violencia: En esta categoría de análisis se abarcará conceptos de los tipos de violencia que se identifican en situaciones de desastres. Además de la violencia de género y en específico de la violencia sexual, la violencia estructural es una de sus causas. La falta de planificación, la pobreza, el no poder acceder a medios de vida dignos y el aislamiento con respecto a la

satisfacción de necesidades básicas generan un ambiente “propicio” para el recrudecimiento de la violencia de género. Además, el peso que se da a los roles de género y cómo se discrimina con base en ellos merecen descripción y análisis con relación al caso de estudio y los tipos de violencia que se dan en estos contextos.

Adicionalmente, los instrumentos internacionales en los que se define la violencia y se dan lineamientos para prevenirla y erradicarla son también una fuente de información dentro de este análisis.

2. Desastres de origen naturales, emergencias y crisis humanitarias: Es importante hacer una diferenciación entre estos conceptos para poder identificarlos y entender sus orígenes, cómo prevenirlos y cuáles pueden ser los efectos de estos tomando en cuenta cómo opera la violencia en estas crisis. De la misma forma es importante entender las fases que se identifican dentro de una situación de este estilo para poder evidenciar que en cada una de ellas se debe tener un enfoque diferenciado entre mujeres, niñas, hombres, niños y adolescentes. Para ello se utilizará textos de organismos internacionales encargados de la gestión del riesgo y de la manera que en la que debe ser abordado. Es importante entender los factores que componen al riesgo puesto que dentro de ellos se encuentra la vulnerabilidad. Cabe resaltar el concepto de vulnerabilidad puesto que dentro del análisis se utilizará la categoría de *vulnerabilidad de género* y se profundizará en los factores que la causan para luego identificarlos en el caso de estudio.

Con relación al enfoque metodológico se debe tomar en cuenta que esta es una investigación cualitativa, por lo que su enfoque será hermenéutico, fenomenológico y basado en la interacción simbólica de acuerdo a lo determinado por Álvarez (2011). Los métodos cualitativos que se utilizarán para obtener la información serán el análisis y revisión documental. Es importante destacar que dada la situación que se vive actualmente a causa de la COVID 19, se ha considerado dentro de esta investigación la recolección de datos e informes que, si bien no constituyen información clasificada, no son de acceso o conocimiento público. De la misma forma se ha considerado recolectar datos estadísticos por medio de fuentes secundarias, es decir: informes, reportes, censos e información ya recopilada por organismos oficiales o por parte de actores humanitarios que intervinieron en la respuesta.

Así también se realizará entrevistas individuales y grupales como método obtención de información que finalmente creará una definición propia de la persona entrevistada acerca de los conceptos que se analizan en esta investigación. De la misma forma se busca obtener la información de personas que vivieron la respuesta a la emergencia en la línea de frente, pues esto significa que tuvieron una visión real de cómo se manejó la emergencia.

Capítulo 2

Los desastres (de origen) natural

Para poder comprender mejor el contexto en el cual se desarrolla la literatura con relación a los desastres de origen natural, es necesario comprender los conceptos y a qué se denomina como *desastre* ya que en algunos textos se suele confundir a los desastres con las amenazas naturales. Según un artículo de la Organización de Estados Americanos (OEA S/F), un desastre natural es un “(...) evento peligroso que cause fatalidades y/o serios daños más allá de la capacidad de la sociedad a responder” (OEA <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea57s/ch005.htm>); en este punto es importante destacar en esta definición la inclusión de un componente: la sociedad. En lugares en donde no hubiera asentamientos humanos, un fenómeno natural no sería catalogado como una amenaza o mucho menos como un desastre, “(...) un desastre no es un proceso puramente natural, sino que es un evento natural que ocurre en lugares donde hay actividades humanas” (OEA <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea57s/ch005.htm>).

Los riesgos que implica un desastre de origen natural están ligados íntimamente con la vulnerabilidad generada por el ser humano en su vida cotidiana, es por esta razón que, para entender las causas y consecuencias de un evento de este tipo, es importante comprender los patrones sociales en donde ocurren (Blaiki et. al. 2005, 4). Al tomar en cuenta este factor, es probable que se pueda tener un abordaje integral al momento de elaborar políticas de prevención y mitigación de los efectos de un desastre. El punto principal es entender que los desastres ocurren no solamente por eventos naturales, sino que son el fruto del entorno social, político y económico en donde ocurren ya que estos factores estructuran las vidas de diferentes grupos de personas (Blaiki et. al. 2005, 4. Anderson 1994, 7 – 8).

Riesgo de desastres y su gestión

Según la oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (UNISDIR o UNDRR, por sus siglas en inglés), el riesgo es “ (...) la probabilidad de que una amenaza se convierta en un desastre” (UNISDIR 2009 https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf). La vulnerabilidad o las amenazas en este caso naturales no representan un peligro por sí solas. El propósito de la UNDRR está definido mediante una serie de resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En diciembre de 1999, la Asamblea General de la ONU adoptó la Estrategia

Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) y se estableció esta oficina como la secretaría encargada de la aplicación de esta estrategia. En 2001, se amplió el mandato de la UNISDIR para que sirviera como centro de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas para organizar y asegurar el trabajo conjunto entre la ONU y las organizaciones regionales para la reducción de desastres y las actividades en los ámbitos socioeconómico y humanitario (Resolución 56/195 de la Asamblea General de las Naciones Unidas). El sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) ofrece un medio para la cooperación y coordinación entre los gobiernos, las organizaciones y los actores de la sociedad civil y dentro del mismo sistema de las Naciones Unidas para asegurar un trabajo alineado para la reducción de desastres y las actividades en los ámbitos socioeconómico y humanitario (Resolución 56/195 de la Asamblea General de las Naciones Unidas). El Marco de Sendai se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de la ONU sobre la Reducción del Riesgo de Desastres; en esta conferencia los Estados participantes expresaron su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres de manera prioritaria, con una perspectiva de desarrollo sostenible y conscientes de que para realizarlo, es necesario erradicar la pobreza integrando a la reducción del riesgo de desastres y al aumento de la resiliencia en las políticas, los planes, los programas y los presupuestos a todos los niveles (SENDAI 2015, 9).

De la misma forma, la UNDRR respalda la aplicación, el seguimiento y la revisión del Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015 -2030, este es un acuerdo voluntario y no vinculante que tiene 15 años de duración y plantea un enfoque que tiene a las personas como eje principal para la reducción de riesgo de desastre; se adoptó el 18 de marzo de 2015 durante la tercera Conferencia Mundial de la ONU sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Previo a este documento, existió el Marco de acción de Hyogo que fue adoptado en el año 2005. Este marco de acción expone y establece un enfoque integral para la reducción del riesgo de desastres, con el fin de reducir considerablemente “(...) las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países” (SENDAI 2015, 11). El periodo de vigencia de este marco de acción fue determinado entre 2005 - 2015.

En esta visión que aporta el Marco de Sendai, se puede evidenciar la perspectiva integral que abarca la gestión de los desastres, más adelante se detallará cómo dentro de estos lineamientos se incluye al género dentro de uno de los componentes del riesgo: la vulnerabilidad. Sin

embargo, según el Marco de Sendai (SENDAI 2015, 10), en los 10 años anteriores a su aprobación, es decir en el periodo de vigencia del Marco de Hyogo, los desastres han tenido un saldo de 700.000 personas fallecidas, más de 1,4 millones sufrieron heridas y alrededor de 23 millones de personas se quedaron sin hogar. “En general, más de 1.500 millones de personas se han visto perjudicadas por los desastres en diversas formas, y las mujeres, los niños y las personas en situaciones vulnerables han sido afectados de manera desproporcionada” (SENDAI 2015, 10).

El tema relativo a la reducción de riesgo de desastres y su abordaje es un tema actual y de interés puesto que, según el contexto descrito en el Marco de Sendai, en todos los países el grado de exposición de las personas y de los bienes ha aumentado en mayor medida de lo que ha disminuido la vulnerabilidad. Esto ha generado nuevos riesgos y por ende un incremento en pérdidas relacionadas con desastres y su impacto en los ámbitos económico, social, sanitario, cultural y ambiental a corto, medio y largo plazo, en especial a nivel local y comunitario (SENDAI 2015, 10); lo que repercute de manera diferente en diversos grupos de personas (hombres, mujeres, niñas, niños, personas con discapacidad, etc.).

Desde la adopción del Marco de Acción de Hyogo en 2005, “(...) los países y otros actores han logrado avances en la reducción del riesgo de desastres a nivel local, nacional, regional y mundial, lo que ha contribuido a la disminución de la mortalidad en el caso de algunas amenazas” (SENDAI 2015, 9). La reducción del riesgo de desastres es importante para el desarrollo de un país y de una comunidad no solamente porque es “rentable” con respecto a la prevención de pérdidas futuras en todos los sentidos; sino que también, una gestión eficaz del riesgo de desastres contribuye al desarrollo sostenible. Siguiendo los lineamientos del Marco de Hyogo, y de acuerdo a los reportes elaborados para este instrumento, los países han:

(...) mejorado sus capacidades de gestión del riesgo de desastres; los mecanismos internacionales para el asesoramiento estratégico, la coordinación y la creación de alianzas para la reducción del riesgo de desastres, como la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres y las plataformas regionales para la reducción del riesgo de desastres, así como otros foros internacionales y regionales para la cooperación pertinentes, han contribuido de manera fundamental a la elaboración de políticas y estrategias y al fomento del conocimiento y la enseñanza mutua (SENDAI 2015, 9).

Para poder comprender cómo se debe trabajar en la reducción del riesgo de desastre, se debe entender qué es el *riesgo de desastre*. Según la UNISDIR (UNISDIR 2009), al *riesgo de desastre* se define como “(...) la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas” y en función de la combinación de tres categorías: amenaza, exposición y la vulnerabilidad. Adicionalmente, dentro del glosario de terminología de las Naciones Unidas, “El concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos” (UNISDIR 2009).

Dentro de la reducción de riesgo de desastres, se puede evidenciar tres etapas que forman un ciclo, y que tienen como objetivo la reducción del riesgo y la creación de comunidades resilientes (IFRC 2010). La primera fase es la de preparación y mitigación en donde se incluye a todo el trabajo de prevención y preparación dentro de las comunidades, la siguiente es la etapa de respuesta ante un desastre y que es la que ocurre inmediatamente después de ocurrido un desastre de origen natural; finalmente viene la etapa de recuperación o de reconstrucción posterior a un desastre. Este ciclo se puede visualizar en el siguiente gráfico:

Ilustración 1. Fases de la Reducción de Riesgo de Desastres



Fuente: IFRC 2010

Los estados parten del Marco de Sendai presentan reportes de avance acerca del cumplimiento y situación de los compromisos adquiridos, en las diferentes etapas del ciclo de la gestión de riesgo de desastres; más adelante se abordará estos ciclos con un enfoque de género. Al respecto, en abril de 2019, se llevó a cabo el Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, en donde se incluye como parte del avance de la Agenda de Desarrollo 2030 a la gestión del riesgo de desastre. En ese sentido, es importante destacar que dentro del informe se asegura que América Latina es altamente vulnerable a fenómenos climáticos extremos (IPCC, 2014, citado en CEPAL 2019, 191). Entre los años 1998 y 2017, seis de los diez países con mayores pérdidas económicas promedio anual por desastres pertenecen a la región de América Latina y el Caribe. En ese mismo período, en las Américas se concentró el 53% de las pérdidas económicas globales totales por desastres vinculados al clima y un tercio de la población vive en zonas altamente expuestas a riesgos geológicos e hidro-meteorológicos. Este hecho hace que la región de las Américas sea más vulnerable a sufrir impactos negativos de la creciente frecuencia y magnitud de fenómenos hidro-meteorológicos extremos que se agravan por la degradación de los recursos naturales y usos no apropiados del suelo “(...) que reducen la capacidad protectora de los ecosistemas y aumentan la vulnerabilidad de comunidades y territorios” (CEPAL 2019, 191).

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta que la vulnerabilidad ante estos eventos se manifiesta más agudamente en mujeres y niñas, limitando su acceso y uso de recursos clave (como suelo y agua) y afectando sus medios de vida, el sector agrícola y la seguridad alimentaria y nutricional (GNUD, 2017). Un estudio realizado por Neumayer y Plümper (Neumayer y Plümper, 2007) determinó que mueren más mujeres que hombres a causa de las amenazas naturales y que esta disparidad está vinculada a los diferentes estatus socioeconómicos. En nuestra región también es más probable que mueran mujeres, niñas y niños durante un desastre natural que hombres (ONU-Mujeres, 2018). En este aspecto, se debe considerar que el Marco de Sendai insta a las partes a adoptar medidas específicas en todos los sectores y planos: local, nacional, regional y mundial, con respecto a las siguientes cuatro esferas prioritarias: 1. comprender el riesgo de desastres, 2. fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo, 3. invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia, y aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción, así como 4. incorporar e integrar la reducción del riesgo de desastres en

todos los sectores, las inversiones públicas y privadas y proteger los activos culturales y ambientales (CEPAL 2019, 191).

Vulnerabilidad

La vulnerabilidad, explicada de manera simple, es la susceptibilidad a sufrir daños o lesiones (Blaiki et. al. 2005, 11). Sin embargo, cuando se la relaciona con desastres de origen natural, la vulnerabilidad comprende las características y capacidades que influyen en una persona o grupo de personas para anticiparse, responder, hacer frente y recuperarse del impacto de una amenaza natural o peligro natural causado por la actividad (Blaiki et. al. 2005, 11) (IFRC). En ese sentido existirán grupos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad (donde se incluyen a mujeres y niñas, este tema se abordará más adelante) puesto que su estilo de vida, situación económica, propiedades, salud entre otros factores se ponen en riesgo. Existen variables fundamentales para determinar la vulnerabilidad y el impacto diferenciado de un desastre de origen natural, entre éstas están la ocupación, etnia, estado de salud, edad, estatus migratorio y género (Blaiki et. al. 2005, 11).

Género y violencia

Para poder identificar a la violencia de género, primero se hará una breve explicación de los conceptos de *género* y de *violencia*, para luego poder definir a la violencia de género dentro del contexto del estudio: los desastres de origen natural.

Con género, se quiere denominar a las cualidades sociales (y socialmente construidas) que se atribuyen con base en el sexo (masculino y femenino). El género entonces, no nos sirve únicamente para denominar a las *mujeres* sino para identificar cuáles roles se ha asignado a cada sexo culturalmente (Scott 1997, 13 - 16). De acuerdo a Joan Scott, el género es una categoría de análisis que devela las relaciones de poder dentro del sistema binario (hombre – mujer). Con el género “(...) se atribuyen y distribuyen unas características y expectativas a cada sexo [...], el género opera como un subtexto donde puede leerse entre líneas la exclusión de las mujeres” (Molina Petit 2000, 255 - 256).

Cabe señalar que el género es una categoría útil para el análisis dentro de las ciencias sociales para diferenciar las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, de las diferencias socialmente construidas entre ambos sexos, esto sitúa a la opresión o exclusión de las mujeres en un origen social mas no biológico (Curiel 2011, 203 - 213). En ese sentido, Ochy Curiel

afirma que “si el género es una representación que no es universal, sino que es producto de una relación social-material histórica, un hecho intencional, por lo tanto político, no puede por sí mismo explicar todas las subordinaciones que sufren las mujeres, sino que es solo una categoría entre otras como la raza, la clase, la sexualidad, entre muchas otras” (Curiel 2011, 213).

Con respecto a la violencia, Tosca Hernández considera que la violencia más que un concepto, es un término que se usa para designar comportamientos, situaciones, efectos, sensaciones; para la autora la violencia es un sistema que se basa en la interpretación por lo que siempre mantendrá una naturaleza ambigua compuesta de dos ejes: lo evidente que se establece en los hechos (es decir el acto físico o verbal que cause daño a la otra persona) y por otra parte la interpretación de este acto con base en el tipo de relación que existe entre actores (Hernández 2002, 58 - 59). Con relación a las dimensiones que la violencia puede adquirir, la misma autora afirma que se pueden distinguir las siguientes: 1) dimensión manifiesta y visible, 2) dimensión socio-cultural relacionada con las formas de relación humana; y 3) la dimensión estructural que refleja las dinámicas sociales, culturales y de poder que existen en una comunidad determinada (Hernández 2002, 67 - 68).

Con respecto a la violencia de género, existen diversos autores y autoras que la han conceptualizado, sin embargo, por abordar una situación específica (desastres de origen natural), en este trabajo se ha decidido usar la definición del Comité Permanente Interinstitucional (IASC, por sus siglas en inglés), que es un foro de alto nivel para la coordinación humanitaria dentro del sistema de Naciones Unidas. Según el IASC, la violencia basada en género es:

(...) Todo acto lesivo perpetrado contra la voluntad de una persona, basado en diferencias de carácter social (género) entre hombres y mujeres. Comprende actos que tienen como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico; las amenazas de tales actos, la coacción y otras privaciones de libertad. Tales actos pueden cometerse en público o privado (IASC, Inter-Agency Standing Committee 2015, 5).

De acuerdo al estudio realizado por Lola Valladares (2017), acerca de la violencia basada en género durante la respuesta a la emergencia causada por el terremoto de 2016 en Ecuador, la violencia de género es una violación a los derechos humanos, y es estructural. Por ello,

incorporar un enfoque de género en el análisis de la violencia en situaciones de emergencia incluyendo la respuesta posterior a un desastre de origen natural), permite comprender de mejor forma su impacto diferenciado en cuerpos femeninos (o feminizados) (Valladares 2017, 237).

El género de los desastres de origen natural

Las mujeres, niñas y niños son quienes más sufren los embates de un desastre y sus vidas se pierden en mayor medida frente a las de los hombres. Alrededor del mundo se ha realizado ya algunos estudios de cómo estos eventos impactan de forma diferente a mujeres, adolescentes y niñas. De esta forma, las organizaciones no gubernamentales OXFAM y Plan International han generado un informe acerca de “Mujeres y niñas en contexto de desastres” basándose en tres casos en República Dominicana (Casares 2013) en donde se propone hacer visible la necesidad de tomar en cuenta las diferencias de género tanto a nivel de vulnerabilidad como de potencialidad con respecto a la gestión del riesgo de desastre y al posterior proceso de recuperación. El informe hace visible que las mujeres y niñas son uno de los grupos que resultan más impactados por los desastres pero que también son poderosas agentes de cambio y tienen importantes capacidades que pueden ser utilizadas en estrategias de prevención. Pese a ello no se pone atención especial a sus necesidades específicas en el momento de responder ante emergencias y al contrario, la respuesta ante un desastre genera mayores riesgos para ellas, en especial en lo relacionado a violencia sexual (Casares 2013).

En el estudio de República Dominicana se toma en cuenta a tres poblaciones en diferentes eventos: riada en 2004, el terremoto de Haití de 2010 y la tormenta tropical Sandy de 2012. En estos escenarios, se hace un análisis del impacto de estos desastres en las mujeres, niñas y adolescentes con relación a su seguridad en los albergues, la recuperación de medios de vida, la migración, la existencia de escuelas seguras y las mujeres como agentes de cambio y la gestión de la emergencia con relación a los roles de género (Casares 2013, 30 – 52). La autora llega a la conclusión de que existen en las tres localidades y en los diferentes eventos, patrones que se repiten, en un contexto como este, el trabajo de las mujeres se vuelve una extensión del trabajo doméstico o de los cuidados en el hogar (alimentación, salud, higiene, etc.), actividades que si bien son cruciales para la comunidad, muchas veces se naturalizan y no se reconocen aun cuando estas labores suplen vacíos de protección del Estado y además contribuyen a la recuperación de las comunidades (Casares 2013, 53).

De la misma forma existe estudios que detallan el impacto diferenciado que sufren hombres y mujeres en otros desastres como el huracán Katrina y Rita que golpearon las costas de Estados Unidos. El Instituto Nacional de Medicina de Estados Unidos, realizó un estudio en el cual se contrasta cómo estos eventos afectan de forma diferente a la salud física y mental a mujeres con respecto a los hombres y se demuestra que la calidad de vida con respecto a la salud disminuye más en las mujeres (NCBI). Adicionalmente, el Instituto de Investigación de Políticas de Mujeres en Estados Unidos afirma que las mujeres sufren los impactos de los desastres, en especial en el caso del Huracán Katrina, en mayor proporción que los hombres (IWRP, 2), de la misma forma que ocurrió con el huracán Mitch (Enarson 2000, 17). Cuando el Huracán golpeó las costas norteamericanas, el 25,9% de las mujeres en Luisiana vivían bajo la línea de la pobreza (IWRP, 2), un factor adicional para aumentar el riesgo; sumado a que luego del huracán quedaron sin medios de subsistencia, a cargo de niñas, niños o personas adultas mayores. Uno de los datos más concluyentes que arroja este estudio es que las mujeres estaban en mayor riesgo de sufrir violencia de género, en Mississippi (otro de los estados afectados) la tasa de violencia doméstica y agresión sexual era de 4,6 casos diarios (2005) por cada 100.000 mujeres antes de la llegada de Katrina, al año siguiente al desastre (2006), la tasa subió a 16,3 casos diarios por cada 100.000 mujeres, esta cifra bajó a 10,1 casos para el año 2007 (IWRP, 2).

Otro de los casos de estudio pertinentes es el terremoto de Pisco en el año 2007 en Perú. Teresa Ojeda (Ojeda 2008) afirma que este evento tuvo impacto en las familias del sur de Perú, pero que fueron esencialmente las mujeres quienes “(...) llevaron la mayor carga, lidiaron incansablemente día a día con las dificultades y buscaron soluciones de acuerdo a sus posibilidades, como el gestionar los alimentos (...)” (Ojeda 2008, 4). Además, como es usual después de un desastre de esa magnitud, las familias tienen que ser trasladadas a alojamientos temporales en donde se pierde la privacidad y el espacio para que las mujeres realicen las tareas que son asignadas a su género, lo que las expone a un riesgo mayor de violencia. Esto se ejemplifica en este estudio a través de los testimonios de niñas, adolescentes y mujeres que fueron víctimas de violencia y en ninguno de los casos esos actos fueron denunciados por lo que las sobrevivientes tampoco recibieron asistencia médica o psicológica (Ojeda 2008, 4 - 9).

Vulnerabilidad por género

Como se detalló con anterioridad, uno de los componentes del riesgo de desastre es la vulnerabilidad. De acuerdo también a lo resaltado con relación a cómo ha afectado el género

en los desastres, se puede evidenciar que las niñas, adolescentes y mujeres han sufrido mayor impacto negativo a consecuencias de los desastres. Las mujeres, a pesar de su capacidad de resiliencia y de sobrevivencia, son más vulnerables frente a los desastres. Algunos indicadores de vulnerabilidad son las tasas de mortalidad, lesiones o enfermedad que normalmente son mayores en mujeres y niñas (IWRP. Enarson 2000. Ojeda 2008. Casares 2013). Las mujeres, niños y niñas se encuentran entre los grupos más afectados durante una emergencia, posterior a un desastre; adicionalmente las mujeres no acompañadas y las adolescentes enfrentan riesgos específicos relativos a la seguridad como violencia basada en género o violencia sexual. Las mujeres y las niñas aumentan su vulnerabilidad como resultado de un acceso restringido a comida y otros recursos por su definido “rol pasivo” en la sociedad (IFRC 2010, 21).

La desigualdad de género expone a las mujeres a un mayor riesgo frente a una amenaza natural, por ejemplo, las mujeres ocupan a nivel global el 65% de los empleos más vulnerables, caracterizados por la informalidad (como las ventas ambulantes o los negocios en los hogares); durante las fases de emergencia y recuperación, las mujeres y las adolescentes aumentan su carga de trabajo a lo que deben sumar una tarea más: el cuidado de la familia (Casares 2013, 10). Este rol ha sido históricamente asignado a las mujeres por lo que se debe considerar que el género le da forma a la esfera social en la cual se producen los desastres de origen natural (Enarson 2000, 4). Esta vulnerabilidad de género se refleja en la preparación ante emergencias, acción voluntaria, comunicación en emergencias, la división del trabajo, estrés postraumático y cómo se lo maneja, entre otras que también están relacionadas con las elaciones de género preexistentes, diferencias de clase (Enarson 2000, 4; Mirza Ali Ashraf, Md. Abul Kalam Azad 2001, 137).

De acuerdo a Neumayer y Plumper (Neumayer y Plumper 2007) existen tres factores que influyen en la vulnerabilidad de género, en especial en la tasa de mortalidad frente a un desastre, pero las mismas se pueden usar como factores que influyen para que las mujeres sufran un mayor impacto negativo frente a estas situaciones. Los factores que influyen en la vulnerabilidad por razones de género son expuestas por estos los autores son: diferencias biológicas y fisiológicas entre hombres y mujeres, que pueden poner a las mujeres en desventaja frente a una respuesta inmediata ante un desastre; las normas sociales y roles de género, que pueden influir en la respuesta inmediata frente a un desastre; y por último, al existir un desastre se puede generar escasez de recursos de primera necesidad, así como

también una crisis del orden social, en cuyo caso la competencia entre las personas se acentúa, por lo que no solamente se crearían diferentes formas de discriminación de género sino que se exacerban las establecidas (Neumayer y Plumper 2007, 553). Se debe entender también que esta vulnerabilidad no se origina solamente por un factor, sino que se deriva de la intersección de variables como la edad, situación económica, racial, jefatura del hogar, patrones sociales, instituciones sociales, entre otros (Blaikie et. al. 2004).

Por su parte Ariyabandu (2009, 8) considera que los factores que aumentan la vulnerabilidad de mujeres y niñas en el caso de un desastre de origen natural son los siguientes:

1. Limitaciones en la movilidad, segregación, restricción social que requieren que las mujeres y las niñas estén acompañadas de un hombre.
2. Menor acceso a la información de advertencia y poca habilidad de respuesta.
3. Mayor riesgo de violencia sexual, doméstica y abuso sexual.
4. Factores relacionados al parto y embarazo.
5. Mayores tasas de analfabetismo, menores tasas de escolaridad.
6. Asignación de roles de cuidado dentro de la familia.

Con respecto a la reducción y gestión del riesgo de desastre, es importante tomar en cuenta un enfoque de género dentro de su ciclo que incluye la preparación y reducción del riesgo, la respuesta ante el desastre y la recuperación posterior al desastre (IFRC 2010, 12).

Enfoque de género frente a la preparación y mitigación ante desastres

Previo a detallar cómo se debería incluir el enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres, es importante definir qué es un enfoque de género en políticas públicas. Roth (2007, 26) define a las políticas públicas como un conjunto de uno o varios objetivos colectivos que son abordados por uno o varios entes gubernamentales y que orientan el comportamiento de actores individuales para modificar alguna situación. Las políticas con enfoque de género son foque tienen como propósito general hacer de las políticas públicas en

general, políticas de igualdad para que se pueda evidenciar de manera real una transformación en las relaciones de género, trabajando por la eliminación de las brechas existentes (García-Prince 2008, 41).

El enfoque de género y su transversalización con respecto a la reducción de riesgo de desastres, es un aspecto fundamental que contribuirá a mejorar y cubrir las necesidades específicas de mujeres, niñas y adolescentes en las fases posteriores del ciclo. Es necesario incorporar políticas de género transversales en los programas de reducción de riesgo de desastres porque el género define la capacidad de respuesta y la vulnerabilidad ante un desastre (Ginige et. al 2009, 30). Según los principios establecidos por las Naciones Unidas, citados por estos autores, los principios básicos para tomar en cuenta el enfoque de género en la reducción de desastres son:

- Establecer mecanismos adecuados de rendición de cuentas para monitorear el progreso deseado.
- Identificar y diagnosticar las diferencias y disparidades de género.
- No suponer que existen programas con “genero neutro”.
- Llevar a cabo el análisis de género en toda ocasión.
- Asignar recursos adecuados de acuerdo a los programas establecidos.
- Ampliar la participación equitativa de las mujeres en todos los niveles de la toma de decisiones (Ginige et. al 2.009, 31).

En el contexto de la reducción del riesgo de desastres, la integración de la perspectiva de género significa ayudar a reducir el impacto de los desastres y para incorporar análisis de género en la gestión de desastres, reducción de riesgos y sostenibilidad desarrollo para disminuir la vulnerabilidad (EIRD, 2002). La incorporación de la perspectiva de género puede utilizarse para llevar la igualdad a la gestión de desastres al considerar las necesidades e intereses específicos de las mujeres vulnerables antes, durante y después de desastres (Ginige et. al 2009, 31 - 33).

Adicionalmente, la FICR (2010) ha determinado aspectos claves en los cuales se debe incluir un enfoque de género para reducir el riesgo: trabajos de mitigación física (o de infraestructura), sistemas de alerta temprana; información, educación y comunicación; y finalmente la abogacía que comprende el tener socios y socias locales que tengan la capacidad de incluir esta perspectiva dentro del diseño de las políticas y planes de prevención.

Enfoque de género en la respuesta ante desastres

En diversas ocasiones, la fase de respuesta ante un desastre implica un desplazamiento (a un alojamiento temporal, por ejemplo), lo que presenta diferentes escenarios para hombres y mujeres. Como se mencionó anteriormente, existen diferencias biológicas que tienen mayor impacto y generan la necesidad de una respuesta diferenciada. Por ejemplo, las mujeres y niñas requieren de atención respecto a la privacidad y limpieza de los lugares donde se alojan; en donde se debe considerar aspectos como la menstruación, el embarazo (y eventualmente el parto) y la lactancia además de las normas sociales y culturales relacionadas a ellos (Ariyabandu 2009, 10). Es necesario mantener un lugar de alojamiento temporal en el que se preserve la integridad y la seguridad de todas las personas que habitan ahí. En ese sentido, se debe tomar en cuenta que luego de un desastre de origen natural se incrementa la amenaza de sufrir violencia física, doméstica o sexual en especial dentro de los albergues (IFRC 2010, 19).

La fase de respuesta ante desastres es la que se da inmediatamente después de ocurrido el evento. Usualmente una evaluación inicial para conocer cuáles son las necesidades tomaría entre 24 y 72 horas posteriores a la emergencia. La información mínima que se debería obtener corresponde a la edad, género y diversidad de la población afectada (IFRC 2010, 14) esta información es clave para planificar medidas diferenciadas entre hombres y mujeres de acuerdo con sus necesidades, así como para poder tener organizada la adecuada y equitativa distribución de la ayuda (IFRC 2010, 16 - 18). Para poder realizar este levantamiento, la Federación Internacional de Cruz Roja recomienda que los equipos que actúan en la respuesta estén conformados por igual número de hombres y mujeres para que puedan ser escuchadas las necesidades de cada grupo (IFRC 2010, 16).

Enfoque de género en la reconstrucción posterior a desastres

En la fase de recuperación se puede evidenciar una vez más las desigualdades de género con relación a la participación y al acceso a derechos, replicando el estatus previo al desastre y

perpetuando la desigualdad. En circunstancias “normales” las mujeres tienen menor representación en posiciones de liderazgo y puestos de toma de decisión, lo cual relega su rol a la familia y al cuidado del hogar, aspectos que se replican en la fase de recuperación (Ariyabandu 2009, 12). En alojamientos temporales son las mujeres y niñas quienes son responsables de las labores de cuidado de personas dependientes, de las familias, niños y niñas o adultos mayores; así como de la alimentación y bienestar del grupo (Ariyabandu 2009, 12; Ariyabandu 2006; Enarson 2006). Otro de los factores en los cuales se evidencia la desigualdad de género en la fase de recuperación están el acceso a la asistencia y la brecha del conocimiento legal, en especial con respecto a la tenencia de la tierra (Ariyabandu 2009, 12).

A pesar de estos factores, la recuperación y reconstrucción puede representar una oportunidad para acortar la brecha de género y cambiar la posición establecida en el orden social (PAHO). Si se toma en cuenta el enfoque de género en la reconstrucción y recuperación y el contexto local, se puede contribuir al desarrollo de la economía, a la reducción del impacto psicológico, a la promoción de la seguridad, prosperidad y empoderamiento de las mujeres en la toma de decisiones (IFRC 2010, 22). En contraste, también se demuestra que las mujeres son quienes tienen más respuestas proactivas y se involucran en la respuesta ante desastres implicando a su familia y la comunidad (tomando ventaja de sus roles). Esto determina que no es el sexo biológico lo que pone a las mujeres en mayor vulnerabilidad sino la desigualdad que se da a causa de los roles de género que se asigna socialmente a las mujeres y las diferentes formas de violencia que se asocia con ellos (Enarson 2000, 4). El no llevar a cabo un proceso de recuperación integral, solamente contribuirá a perpetuar las desigualdades.

Marco Metodológico

Esta es una investigación cualitativa, por lo que su enfoque será hermenéutico, fenomenológico y basado en la interacción simbólica (Álvarez 2011, 12). En ese sentido, en el pensamiento hermenéutico se toma en cuenta a los actores sociales como actores que dan significado a los hechos, toman decisiones y reflexionan sobre su situación y además poseen agencia para modificar la misma; esta forma de pensar se basa en los significados, no simplemente en los datos y está abierto al cambio (Álvarez 2011, 12). Para el caso de este trabajo, la metodología cualitativa es acertada ya que lo que se busca estudiar los significados más que los datos, es decir, se busca analizar cómo y cuáles son las formas en que las mujeres y niñas sufren de manera diferenciada los impactos de un desastre de origen natural.

Asimismo, las mujeres y niñas son actoras fundamentales y de quienes se puede escuchar su voz ya que son ellas quienes dan significado a los hechos (en este caso concreto: la violencia basada en género en el marco de un desastre natural) y no son actoras estáticas.

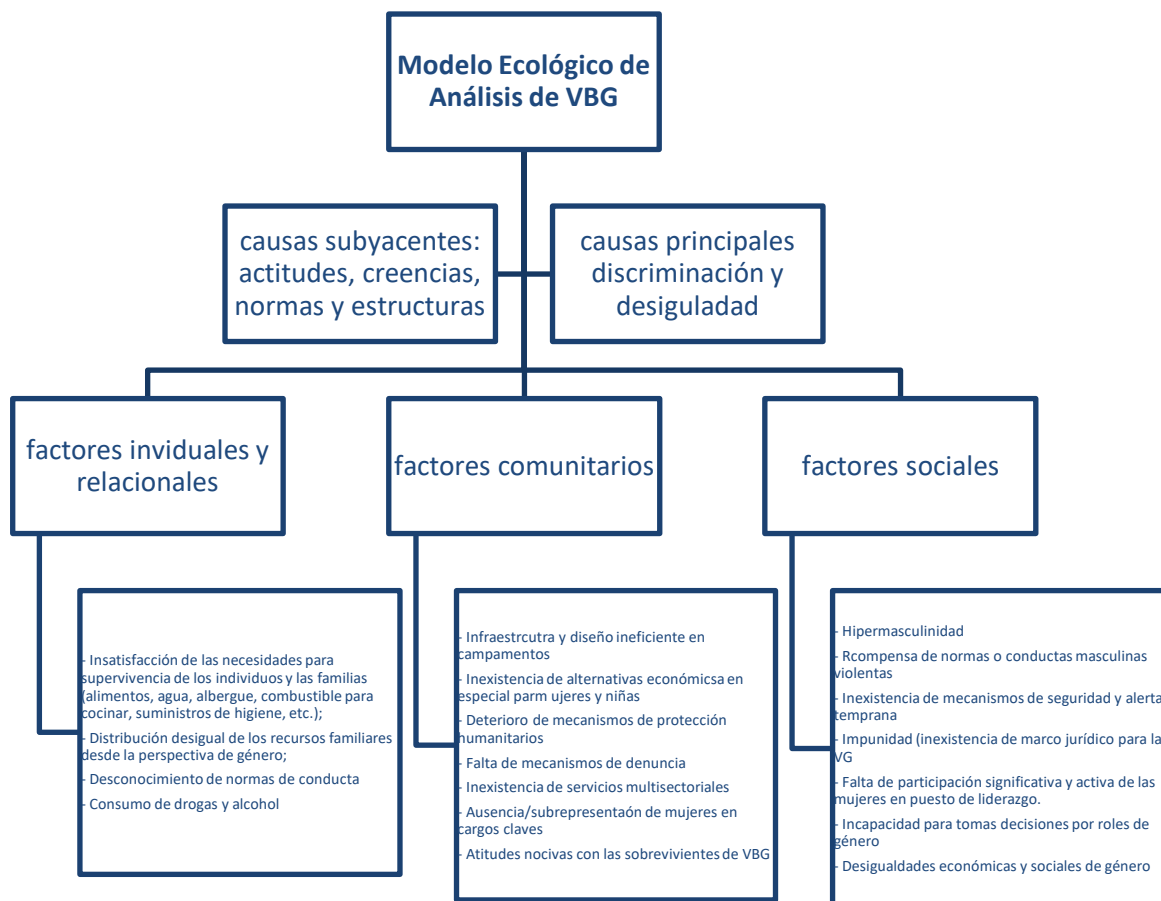
Con respecto a la fenomenología, este es un proceso en el que se reconoce la interdependencia entre el sujeto y objeto, se reconoce que el conocimiento depende de las características sociales y personales del observador y que no hay una realidad exterior al sujeto (Álvarez 2011, 12 - 13). Esta afirmación permite dar forma a la investigación pues se sostiene que un desastre de origen natural determina a la realidad (nueva o modificada) que enfrentan las mujeres y niñas y a cómo ellas están más expuestas a sufrir violencia doméstica o violencia sexual. Se trata de entender cómo estos fenómenos dan sentido y forman la visión del mundo o la realidad que viven las personas (sujetos) (Álvarez 2011, 12 - 13).

Los métodos cualitativos que se utilizarán para obtener la información serán el análisis y revisión documental, así como también la recolección de datos estadísticos a través de fuentes secundarias (informes, reportes, censos e información ya recopilada). Tomando en cuenta la situación de pandemia actual, se recabó información que si bien no es de acceso público, no constituye información confidencial. De la misma forma se utilizará a la entrevista como método de recolección de información. La entrevista a profundidad es una técnica cualitativa de recolección de datos. Esta técnica permite obtener información que finalmente creará una definición propia de la persona entrevistada "(...) mediante una conversación profesional con una o varias personas para un estudio analítico de investigación o para contribuir con los diagnósticos o tratamientos sociales" (Olabuenaga 1996, 165 -166). El tipo de entrevista que utilizo es la entrevista a profundidad no estructurada ya con ella se logra comprender de mejor forma el tema propuesto usando preguntas abiertas para recibir la información necesaria (Olabuenaga 1996, 170).

Se propone realizar entrevistas no estructuradas a actoras o actores clave dentro del ciclo de la reducción de riesgo de desastres: prevención, respuesta y reconstrucción; para de esa forma tener una visión general de todo el ciclo y de cómo se actuó durante el terremoto del 16 de abril de 2016. Adicionalmente se busca entender cómo se manejó el tema de género, de acuerdo a lo expuesto anteriormente, con relación al impacto diferenciado entre hombres y mujeres.

Para analizar la información recopilada se utilizará el modelo ecológico de análisis de la violencia basada en género desarrollado por LL Heise (1989), y propuesto como un modelo orientativo por el Inter-Agency Standing Committee para mantener enfoque de género en las intervenciones humanitarias, resaltando que siempre se debe contextualizar y que las variables de riesgo propuestas dependen del contexto en donde se interviene. El modelo ecológico propone que las causas principales de la violencia basada en género son la discriminación y la desigualdad pero que existen causas subyacentes que se asocian con: actitudes, creencias, normas y estructuras que promueven o toleran la discriminación de género y los desequilibrios de poder, tanto en emergencias como en épocas de estabilidad (IASC, Inter-Agency Standing Committee 2015, 9-10). Los factores de riesgo se exponen a continuación en el siguiente cuadro. Sin embargo, se puede ir sumando las variables que son pertinentes a la situación analizada.

Ilustración 2. Modelo Ecológico de Análisis de VBG



Fuente: IASC 2020

Capítulo 3

Visión general de los efectos del terremoto del 16 de abril de 2016

El 16 de abril de 2016 el Ecuador enfrentó un terremoto de magnitud 7,8 el cual afectó las provincias costeras de Manabí y Esmeraldas. Posterior al terremoto se registraron 2.600 réplicas (INEC 2017). El sismo se dio a consecuencia de un movimiento superficial de placas tectónicas en el borde de la Placa de Nazca y la Placa del Pacífico (INEC 2017, 11), el epicentro fue localizado a 27 kilómetros de Muisne, Esmeraldas, a una profundidad de 20 kilómetros (Equipo Humanitario País 2016, 5).

De acuerdo con los datos de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (actualmente Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias) al 16 de mayo de 2016, se contaba un número de 663 personas fallecidas (INEC 2017, 17). Según los datos del cuaderno de trabajo Nro. 3 del 3 de abril de 2017, emitido por el INEC, en el cual se realiza una estimación de los costos de la reconstrucción, el “(...) terremoto fue muy destructivo, principalmente en ciudades manabitas [...] Pedernales, quizás la población más afectada, fue destruida en un 70% u 80%” (INEC 2017, 5).

Según un estudio realizado por la FICR (2017), en el cual se usan los datos del Registro Único de Damnificados al 28 de octubre de 2016, existían 387.202 personas afectadas por el desastre de los cuales el 87% se encontraban en Manabí; 36.149 casas estaban clasificadas como inseguras o solo se les podía dar un uso restringido; 5.808 personas estaban viviendo en 23 albergues del gobierno y 4.620 personas se hallaban alojadas en 63 refugios informales (a noviembre de 2016) (FICR 2017, 8). En relación a la infraestructura social en los cantones más afectados, se estimó que alrededor de 120.000 niños y niñas tenían un acceso limitado a la educación, pues sus instituciones de estudio tenían daños medios o severos, y las actividades escolares se suspendieron; en efecto, 325 unidades educativas tuvieron daños severos o medios, lo cual llevó a suspender las actividades escolares (SENPLADES 2016, 6). Adicionalmente, se considera que 593.000 personas tenían acceso limitado a la salud, pues 19 establecimientos de salud (entre públicos y privados) sufrieron daños severos y la población recurrió a soluciones alternativas para su atención médica (SENPLADES 2016, 6).

Es importante señalar que si bien existe el Registro Único de Damnificados no se puede encontrar datos desagregados que permitan visibilizar el impacto en hombres y mujeres por

parte de organismos oficiales o estatales, y en el caso de que existan no se los ha podido obtener pues no es información de fácil acceso ni siquiera para los funcionarios de las instituciones en donde se trabaja estos temas. Esto denota una falta de interés o desconocimiento de la importancia de contar con información certera sobre el número de mujeres, adolescentes y niñas que fueron afectadas. Estos datos son importantes pues con ellos se podría haber tenido un mejor registro de las necesidades específicas de este grupo durante la emergencia; además esta misma información puede servir como una base sobre la cual desarrollar una política pública de gestión de riesgos con enfoque de género para estar mejor preparados en el caso de que ocurriera otra emergencia. Todo esto con base en lo que ya se detalló en el capítulo II donde se evidenció que el impacto en hombres y mujeres durante una situación de emergencia no es el mismo.

Como respuesta ante el terremoto ocurrido se activó el Equipo Humanitario País (EHP), mismo que fue creado en 2013 con la finalidad de apoyar a la consolidación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) y sus diferentes actores (Alcarraz 2016, 7). El informe del EHP, en su evaluación final de las lecciones aprendidas después del terremoto, concluye que a nivel interno el Equipo Humanitario País tuvo preparación previa con respecto a: composición, mandato, funcionamiento, organización y liderazgo de las mesas sectoriales; así como en cuanto a capacitación en herramientas estándares internacionales para manejar una emergencia de esta magnitud (Alcarraz 2016, 11). Sin embargo, el mismo texto destaca que existieron vacíos en aspectos operativos como “(...) la ausencia de un manual de funcionamiento interno o planes de contingencia para eventos con mayores probabilidades de ocurrencia; inexistencia de bases de datos unificadas de medios y recursos; o falta de protocolos de actuación y procedimientos operativos estandarizados (POE)” (Alcarraz 2016, 12). Estos factores, junto con la falta de un marco de acción común entre los integrantes del EHP, dieron como resultado una falta de coordinación en la comunicación para la toma de decisiones y la realización de las actividades.

Para analizar el impacto diferenciado con respecto al género que tuvo este desastre de origen natural, se tomará en cuenta a las categorías propuestas por el modelo ecológico de análisis de la violencia basada en género (IASC, Inter-Agency Standing Committee 2015). En este sentido, de manera general la Evaluación Rápida Multisectorial Inicial (MIRA por sus siglas en inglés) evidenció como factores subyacentes que condicionaron a las personas que

sufrieron los efectos del terremoto (Equipo Humanitario País 2016, 5) a los siguientes aspectos:

- Asentamientos urbanos no planificados e inseguros en sitios con un elevado nivel de riesgos.
- Existencia de edificaciones en zonas sísmicas, deficiencias estructurales y mercado informal de tierras causado por la falta de control y de normativa urbana.
- Alto índice de personas sin acceso a agua potable y saneamiento adecuado, incluso antes del terremoto (en general sólo el 44% de la población de las zonas afectadas cuenta con agua potable adecuada).
- Falta de recursos en los gobiernos municipales para cubrir la extensión de redes de servicios e infraestructura a las periferias urbanas.
- El alto índice de pobreza (33% de la población nacional con Necesidades Básicas Insatisfechas). En específico, en las provincias más afectadas este índice es aún mayor: en la provincia de Esmeraldas la pobreza alcanza el 49%, mientras que en Manabí, el 53%.
- La tasa de empleo inadecuado era del 48% a nivel nacional en diciembre de 2015, mientras que en Esmeraldas y Manabí alcanzó 56%.
- Los altos niveles de violencia basada en género (58% de mujeres en Esmeraldas y el 48% en Manabí).

Esta evaluación rápida se puede analizar a la luz de las causas subyacentes de la violencia basada en género que propone el modelo ecológico de análisis revisado en el capítulo anterior. Estas causas se refieren a las actitudes, creencias, normas y estructuras que promueven o toleran la discriminación de género y los desequilibrios de poder (IASC, Inter-Agency Standing Committee 2015, 9-10). Es así que se puede evidenciar los efectos diferenciados del terremoto con base en la desigualdad de género, la cual se manifiesta en la mayor vulnerabilidad que presentan las mujeres frente a los hombres a sufrir impactos negativos en el contexto de una emergencia. En el caso de la emergencia ocasionada por el terremoto de 2016 se contabilizaron 104.152 personas afectadas (en la segunda fase del Registro Único de

Damnificados), entre las cuales la cifra de mujeres fue superior a la de hombres, ya que, por cada 100 mujeres afectadas, existieron 98,2 hombres, en los cantones más afectados por el terremoto (INEC 2017, 197).

A continuación, usando el mismo modelo de análisis propuesto, se examinarán los factores individuales, comunitarios y sociales que influyen en el impacto diferenciado de un desastre, tomando en cuenta que ya el informe del EHP determinó desde la Evaluación Rápida Multisectorial Inicial, que hacía falta datos desagregados por sexo y edad y que también hacía falta información acerca de necesidades específicas de niñas y mujeres (Alcarraz 2016, 14). Aun así, en el mismo informe se afirma que “(...) la estrategia de respuesta incorporó elementos concretos para asegurar la inclusión [incorporación] del enfoque de género en la respuesta y la atención de necesidades específicas de mujeres y niñas” (Alcarraz 2016, 16).

Factores de incidencia en la violencia de género

Factores individuales

Entre los factores individuales que inciden en la violencia de género, y en este caso el impacto diferenciado de los desastres de origen natural, a continuación se ampliará los factores que tuvieron incidencia en los efectos del terremoto de abril 2016 en Ecuador.

Las provincias más afectadas fueron Manabí y Esmeraldas, en donde existía ya un alto de índice de incidencia de violencia basada en género previo al terremoto. En promedio, el 62% de las mujeres en estas provincias no tenía ingresos propios, esto contrastado con el 20% de los hombres que carecía de ingresos (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 8; OCHA 2016, 4; Equipo Humanitario País 2016, 5). Este factor incide no solamente en la fase de respuesta sino también en la recuperación, pues para las mujeres se vuelve más complejo acceder a recursos económicos para satisfacer necesidades básicas individuales e incluso familiares cuando ellas son las jefas del hogar o las únicas en capacidad de buscar empleo. De todas las personas damnificadas por el terremoto, 52% eran mujeres y 48% hombres; 43% eran niñas, niños y adolescentes y el 11% tenía menos de 5 años de edad (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 9). Entre los impactos a la salud que más preocupación causaban se encontraba la incrementada transmisión del virus del Zika, con mayor incidencia y peligro en mujeres embarazadas (2.800 en este contexto); en efecto, hubo 216 casos de Zyka en mujeres enbarazadas y el 50% de las infecciones de este virus se dieron en mujeres en edad de gestación; esto demuestra que este grupo definitivamente se encontraba

en mayor peligro dado su estado. Otra de las afecciones con grado alto de impacto fueron las enfermedades de transmisión sexual, esto principalmente en la provincia de Manabí (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 9).

Dentro del Registro Único de Damnificados (RUD), mismo que fue levantado por el Minsiterio de Inclusión Económica y Social (MIES), el 51,6% de las personas inscritas eran mujeres, de lo cual se puede inferir que más de la mitad de las personas que vivía en hogares damnificados eran mujeres (Oxford Policy Management (OPM) y World Food Programme (WFP) 2017, 21-22). Este dato coincide con el registro de beneficiarios del Bono de Alimentación y del Bono de Acogida/Alquiler y Alimentación en donde el 60% de las beneficiarias eran mujeres (Oxford Policy Management (OPM) y World Food Programme (WFP) 2017, 21-22). Si bien no hay más cifras que amplíen esta información, es importante tomar en cuenta que esta diferencia, que puede parecer mínima, sí tiene un impacto con consecuencias específicas en las mujeres ya que ellas están en una situación de vulnerabilidad mayor. Por ejemplo: una mujer o grupo de mujeres viviendo en un albergue “solas” están más expuestas a sufrir violencia física e incluso sexual, sus medios de vida son más difíciles de reestablecer e incluso sus actividades asignadas dentro del alojamiento temporal pueden limitarse únicamente a actividades de cuidado, lo cual disminuye su colaboración en aspectos de organización y toma de decisiones dentro del albergue.

Con relación a la entrega de kits de alimentos durante la emergencia, según la estadística de los organismos a cargo de repartir estos productos, se pudo conceder 737.787 kits durante las primeras semanas de la emergencia, conforme al cuadro a continuación (INEC 2017, 19):

Ilustración 3. Kits de alimentos entregados

KITS DE ALIMENTOS ENTREGADOS A LOS AFECTADOS POR EL TERREMOTO			
PERIODO		KITS	ENTREGADO POR
SEMANA 1	17 - 20 ABRIL	98.494	MIES
	24-abr	166.030	FF.AA
SEMANA 2	01-may	199.048	FF.AA
SEMANA 3	08-may	132.478	FF.AA
SEMANA 4	15-may	111.662	FF.AA
SEMANA 5	17-may	30.075	FF.AA
TOTAL		737.787	

Fuente: MTT4, MIES, CCFFAA

Al respecto de las entregas de los alimentos en la emergencia durante el terremoto de 2016, es importante preguntarse cómo se la realizó y cuáles aspectos fueron considerados. Pareciera que para hacer esta distribución no es necesario tener un enfoque de género (e incluso más allá un enfoque de derechos); es decir, no solamente considerar las cargas familiares sino también la edad de las personas que van a ser alimentadas con ese kit, en caso de ser mujeres si están en estado de gestación o dan de lactar, en caso de niñas y niños su edad y etapa de alimentación complementaria en la que se encuentran o si son lactantes exclusivamente; la posibilidad o no de mantener los alimentos recibidos en refrigeración para su correcta preservación, entre otros factores que inciden para una buena nutrición y desarrollo de las personas damnificadas.

Para profundizar esta información se realizó una entrevista a una funcionaria de un organismo internacional cuyo objetivo es la protección de la niñez y en especial de las niñas, y que durante la emergencia de 2016 fue uno de los actores humanitario que intervino. De la información obtenida, se pudo evidenciar que justamente la distribución de alimentos fue un factor en donde hubo falta de organización respecto a cómo se realizaba la distribución puesto que la entrega se la realizaba sin control y no había una orientación de política pública al respecto, además recalcó que el Ministerio de Inclusión Económica y Social “tuvo que pasar la administración de los albergues a los militares que estaban encargados también de entregar las donaciones fuera de los albergues y lo hacían de acuerdo a su criterio y con base a su formación. Usualmente el jefe de familia tenía prioridad para recibir los productos y no hubo organización al respecto. Sin embargo, cuando se realizaba la entrega dentro de los albergues oficiales, sí se la podía realizar con mejor organización y con base en las necesidades de las

personas” (Entrevista funcionaria de organismo internacional, 2020²). Además, señala que existía donaciones aisladas y de diversos actores y lugares por lo que no había una coordinación real para estas entregas ni tampoco una forma de asegurar que los productos donados estuvieran de acuerdo con las necesidades de las personas afectadas.

Otro de los factores individuales analizados, y que impacta únicamente a un grupo de mujeres, es el hecho de estar en estado de gestación. En la emergencia ocasionada por el terremoto, se registró que, de las mujeres afectadas, 2.800 estaban embarazadas (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 9). El caso de la atención a las mujeres gestantes es un ejemplo de cómo se aumenta vulnerabilidad y el riesgo en las mujeres durante una emergencia, pues se requiere de atención, cuidados, nutrición y monitoreo adicional en caso de existir mujeres embarazadas dentro de los alojamientos temporales. En efecto, durante los meses de la emergencia existió riesgo de contagio de virus de Zika y hubo 216 casos de Zika en mujeres embarazadas y el 50% de las infecciones de este virus se dieron en mujeres en edad de gestación; esto demuestra que este grupo definitivamente se encontraba en mayor peligro dado su estado (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 9).

Adicionalmente, un miembro del equipo de una ONG que atendía la emergencia confirmó conocer de un caso en un alojamiento en San Vicente – Manabí en donde “había una mujer embarazada, cabeza de hogar con hijos a su cuidado además a cargo de un familiar con discapacidad y que ella no recibía ningún tipo de cuidado o atención relativa a su estado; además confirmó que este no era un caso aislado sino que era la realidad de muchas mujeres embarazadas que se encontraban en los albergues” (Entrevista funcionaria organismo internacional, 2020).

Factores comunitarios

Una vez ocurrido el terremoto (y como se puede constatar en el cuadro a continuación) el gobierno estableció 27 albergues oficiales, mismos que aumentaron su cifra a 37 y alojaban a 6.712 personas; hasta el 27 de octubre de 2016, 23 de estos albergues se encontraban aún operativos (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 21; INEC 2017, 18). De la

² En octubre de 2020 se realizó la entrevista a una funcionaria de una ONG que intervino como un actor humanitario de respuesta frente a la emergencia ocasionada por el terremoto de 2016 en Manabí. El organismo se especializa en protección a la niñez con un enfoque especial en las niñas. La funcionaria ha pedido reserva de su nombre e institución para no comprometer sus labores.

misma forma se establecieron 214 refugios “no oficiales”³ en donde se encontraban alojadas 22.063 personas, con datos hasta el 18 de mayo de 2016 (INEC 2017, 18).

Ilustración 4. Consolidado general de albergues y refugios

	SUMA DE FAMILIAS	SUMA DE PERSONAS	# ALBERGUES
TOTAL GENERAL ALBERGUES	1.697	6.712	37
TOTAL GENERAL REFUGIOS	5.622	22.063	214
TOTAL GENERAL	7.319	28.775	251

Fuente: Sala de Monitoreo y operaciones y Coordinación General y Datos de Inclusión. 18 de mayo de 2016

Dentro de estos albergues, existen datos relacionados a la protección de las personas en estos lugares de alojamiento temporal. De la información existente, se demuestra que de los incidentes reportados el 62% corresponde a hurto, el 33% a violencia intrafamiliar y un 5% de casos son de violencia general, esta información con base en el último informe de la Matriz de Seguimiento de Desplazados⁴ (DTM, por sus siglas en inglés) elaborado por la Organización Mundial de las Migraciones (OIM, por sus siglas en inglés).

Con relación a la seguridad y protección de las personas dentro de los albergues y refugios, es importante resaltar cómo se procedió con respecto a la administración de los mismos. Al momento en el que dio lugar el terremoto el marco legal disponía que “los albergues debían ser administrados por las municipalidades; sin embargo, cuando la magnitud de la emergencia sobrepasara la capacidad de los municipios, esta responsabilidad debería ser trasladada al gobierno central bajo el principio de descentralización subsidiaria contemplado en la Constitución” (Entrevista Hugo Cahueñas, 2020). De esta forma es que, durante la respuesta al terremoto de 2016, la responsabilidad del manejo de albergues es trasladada al Ministerio de Inclusión Económica y Social quien tampoco pudo llevar a cabo estas labores, por lo que mediante Decreto Presidencial 1004 del 26 de abril de 2016 se transfiere esta responsabilidad

³ En el marco de esta emergencia, se hizo una diferenciación entre los términos *albergue* y *refugio*. El primero se refiere a alojamientos temporales formales, a cargo del Estado; y el segundo hace referencia a los asentamientos informales que se formaron debido al estado de la emergencia, estos tipos de alojamientos recibieron atención por parte de la sociedad civil y ONG.

⁴ Este informe no es de acceso público, sin embargo, la información y contenido en el mismo no es confidencial. Fue obtenido en el proceso de investigación por parte de la autora.

al Ministerio Coordinador de Seguridad quien finalmente delegó la responsabilidad de los albergues a las Fuerzas Armadas. De acuerdo con el estudio realizado por la FICR (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017) este hecho paradójicamente impactó en la percepción de seguridad en especial para mujeres y niñas dentro de los albergues quienes se sentían intimidadas.

Es importante considerar que, al trasladar la responsabilidad de la emergencia al área de seguridad no existía una perspectiva de igualdad de género por lo que hubo un impacto negativo en la protección contra la violencia basada en género y la igualdad, de hecho muchos de los oficiales responsables de los albergues no habían sido parte de programas de sensibilización de perspectivas de género ni de violencia basada en género (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 22, 23). Al respecto, diversos informantes entrevistados para realizar el estudio de la FICR manifestaron que en estos espacios las niñas, niños y mujeres vivían en un ambiente de violencia, pues la violencia es estructural y relacionada a los espacios de poder que en este caso estaba representado por el personal de Fuerzas Armadas quienes en ocasiones abusaban de ese poder. En este sentido, la presencia de personas uniformadas solamente hacía que las relaciones fueran más complejas y violentas, y ello permeaba a la vida cotidiana del albergue (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 22). Sin embargo, es importante resaltar que sí se realizaron esfuerzos (aunque reactivos) con miras a prevenir la violencia basada en género y a crear una perspectiva diferenciada.

De la entrevista realizada a una funcionaria de un organismo no gubernamental (octubre 2020) se pudo conocer que este cambio de administración de los albergues no solamente tuvo un impacto negativo con respecto a la percepción de seguridad, sino que modificó la situación de muchas niñas y adolescentes debido al acoso que ellas sufrían. “En los albergues en donde teníamos participación, se podía ver a niñas y adolescentes conversando con miembros de fuerzas armadas en zonas alejadas y oscuras, de hecho, había ocasiones en donde las mismas familias sentían que estaba bien y que no podían denunciar el hecho ya que si sus hijas eran *enamoradas* por parte de militares o policías veían su oportunidad de mejorar sus condiciones de vida en esos momentos [...]” (Entrevista funcionaria ONG, 2020). Este es otro ejemplo que demuestra no solamente la mayor vulnerabilidad de mujeres y niñas sino también un rasgo cultural que permite que ellas sean vistas como un objeto de intercambio y medio para conseguir cambiar la situación de en la que se encontraba la familia.

A raíz de esa realidad, se realizaron manuales, modelos y protocolos por parte de diferentes entidades como: el Modelo de Atención de Albergues 2016, creado por el Ministerio Coordinador de Seguridad, el Ministerio de Defensa junto con ONU Mujeres y UNFPA. Estos organismos crearon una Cartilla para la Protección de la población en áreas de desastres naturales. De la misma forma este mismo ministerio juntamente con el Consejo Nacional para la Igualdad de Género y el Consejo de la Judicatura desarrollaron la cartilla de Recomendaciones Básicas de Prevención y Atención de Violencia Sexual; y, el Consejo de la Judicatura junto con ONU Mujeres crearon el Manual sobre qué hacer y cómo actuar frente a situaciones de violencia de género. Este es un ejemplo que demuestra que no existía preparación previa para afrontar un evento de esta magnitud con un enfoque de género y derechos; las medidas fueron creadas después de ocurrido el terremoto y una vez que se vieron los problemas y obstáculos que enfrentaban los grupos en situación de (mayor) vulnerabilidad. Para el momento en que se tomaron las medidas y recomendaciones, la emergencia y los esfuerzos para atenderla ya rebasaba la capacidad instalada del sistema en el país; desde este punto de vista, la capacitación en derechos a las personas involucradas se la hacía sobre la marcha y cuando las prioridades de los actores humanitarios eran otras y se enfocaban en atender únicamente las necesidades básicas de las personas.

La infraestructura dentro de los albergues y refugios es otra fuente de mayor vulnerabilidad para niñas y mujeres pues el espacio físico es descrito como uno de los factores de incidencia de violencia basada en género. Por ejemplo: la distancia a los baños, duchas, lugares de lavado y secado de ropa o de cuidado de niños y niñas (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 24) pone en mayor riesgo de sufrir violencia a niñas y mujeres ya que muchas veces ellas tienen que caminar solas a lugares alejados y oscuros. En efecto el no contar con duchas diferenciadas pone en mayor riesgo a niñas, mujeres y adolescentes al estar más expuestas. Dentro de los registros de la OIM y con la información de 127 refugios se determinó que, en efecto, solamente en 19 de ellos existía espacios amigables y seguros para mujeres (OIM 2016). Con relación a la existencia de baños separados para hombres y mujeres se evidenció que de estos refugios, únicamente 17 cumplían con esta norma, de los cuales 12 mantenían la separación también en las duchas (OIM 2016), esto aumentaba la vulnerabilidad de mujeres y niñas porque no tenían un espacio privado de aseo.

Es importante considerar que para el momento en el que ocurrió el sismo, se encontraba en debate la actual Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres⁵ (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 13). El terremoto puede haberse visto como una oportunidad para crear conciencia y evidenciar la relación entre violencia basada en género y las entidades de protección que tratan este tema, esto ocurrió y de hecho diferentes actores involucrados en los procesos de prevención, sanción y erradicación de la violencia implementaron acciones emergentes (y urgentes en algunas ocasiones) para responder de manera integral ante el desastre (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 15 - 16). Dentro de estas respuestas se puede contar material publicitario relacionado a la prevención y a los mecanismos de denuncia dentro de los albergues, así como la capacitación a servidores públicos y de Fuerzas Armadas quienes estaban a cargo de los albergues o en contacto con las personas alojadas allí, de la misma forma se dio entrenamiento a las mujeres desplazadas que se encontraban en los albergues; pero hubo demoras en estos aspectos, ya que muchos de los materiales o talleres se daban 3 meses después de ocurrido el terremoto (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 15 - 16). Estos hechos son evidencia de que las medidas fueron reactivas y no “preventivas”, pues no se contaba con una base institucional con un enfoque de género o de prevención de violencia integral, y se fueron dando medidas sobre la marcha para cubrir los vacíos que se encontraba en el desarrollo de las actividades diarias de los albergues (y refugios) o se evidenciaba la necesidad una vez que ocurría un incidente. Este hecho demuestra que al momento no existía una política pública de gestión de riesgos con enfoque de género o incluso que existiera siquiera una sensibilidad para poder identificar que en esta situación, las niñas, mujeres y adolescentes pueden sufrir diferentes o mayores riesgos en comparación con los damnificados hombres.

Al no existir un mecanismo de protección establecido de manera previa, no existía una estructura sólida que indicara cómo proceder en caso de existir violencia basada en género en estos casos. Ante esto el Ministerio de Justicia estableció cinco centros de asistencia psicológica, legal y social para mujeres, adolescentes y niñas sobrevivientes de violencia sexual dentro de los albergues y refugios (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 15 - 16); estos centros incluso contaron con el apoyo de organismos no gubernamentales que cooperaban en esa zona. Este hecho pone en evidencia que el

⁵ Aprobada en febrero de 2018.

mecanismo de protección de derechos se encontraba debilitado y que se trató de suplir la falta del mismo y de cubrir las necesidades de mujeres y niñas con estos centros ya que aun cuando no existió denuncias (o un gran número de denuncias) sí existía violencia basada en género. Todos los mecanismos mencionados fueron importantes durante la respuesta, pero eran creados únicamente para esta situación y no constituían un mecanismo continuo de protección de derechos. En la entrevista realizada a la funcionaria de una ONG que participó en la respuesta (octubre 2020) se constató que, “a pesar de existir todas estas rutas de acceso a la justicia y protocolos, las mismas no fueron socializadas y las personas que conocían de casos o posibles casos de violencia sexual no sabían cómo canalizar la información”. De hecho, ella comenta que su organización tuvo conocimiento de 25 casos de violencia sexual, mismos que fueron denunciados; sin embargo, los funcionarios a cargo de dar seguimiento y llevar a cabo las gestiones de investigación y judicialización de los mismos no lo hacían ya fuera por falta de interés o conocimiento de cómo llevar una denuncia de este tipo. La entrevistada comenta que adicional a ello, “(...) no se guardaba la confidencialidad necesaria acerca de estos casos y posteriormente los funcionarios de la organización e incluso las propias sobrevivientes o sus familiares eran perseguidos y amenazados por parte quienes cometían los hechos e incluso por parte de los mismos funcionarios públicos” (entrevista funcionaria ONG, 2020).

Otro factor que agrava la situación de las mujeres en estos casos es la falta de preparación y de planes de contingencia para garantizar servicios y derechos a las sobrevivientes de violencia basada en género. Esto resulta en que los grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas LGBTI y con discapacidad no recibieran información oficial con respecto a cómo reportar casos de violencia en las zonas afectadas por el terremoto, en donde la infraestructura de las instituciones encargadas de la protección estaba destruida, los actores que se encontraban en el terreno eran los llamados a prevenir y responder ante estos casos. Únicamente los actores de entidades con entrenamiento específico para la detección, prevención y tratamiento a este tipo de violencia consideraban los riesgos específicos en los que se encontraban mujeres, niñas, adolescentes y personas LGBTI mientras desarrollaban sus actividades de recuperación después del sismo (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 29).

La información respecto al tratamiento de las sobrevivientes es compleja de encontrar por su propia naturaleza para proteger la privacidad y seguridad de ellas; sin embargo en el estudio de la FICR (2017), los informantes manifestaron que mujeres y niñas fueron agredidas,

atacadas y en algunos casos sufrieron de violación durante la emergencia por lo que las mujeres, incluso en alojamientos donde no se reportaba la existencia de casos, se sentían con miedo y ansiedad respecto a su seguridad pues sus carpas se encontraban aisladas y con poca iluminación (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 30). En casos en donde sí se reportó violencia basada en género se evidenció falta de conocimiento para tratar el tema pues en un uno de los eventos ocurridos se dio protección policial (femenina) a la sobreviviente, lo que generó que fuera fácilmente identificable y que la atención de las demás personas alojadas ahí se dirigiera hacia ella y finalmente decidiera dejar el albergue (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 30). Además, las mujeres tenían miedo y no sabían qué hacer en caso de que ocurriera algún evento de este tipo, y si lo hacían tenían miedo a ser expuestas, una persona que era parte de la administración de un albergue en Pedernales manifestó que ni ella mismo ni sus compañeros sabía cómo manejar el caso o a quien debía acudir para realizar los trámites respectivos en caso de violencia sexual (entrevista grupal a personal de administración de albergues en Pedernales⁶). Esto demuestra que en estos casos no se protegía la privacidad y confidencialidad de la identidad de las sobrevivientes lo que resultaba en una revictimización e incluso en la falta de denuncia de estos casos justamente por temor a ser expuestas ante la comunidad, lo que concuerda también con lo manifestado por la funcionaria entrevistada.

Factores sociales

Durante la respuesta a la emergencia suscitada tras el terremoto, se evidenció la falta de planes de preparación sensibles a las diferencias y desigualdades de género, todo esto limitó la existencia de una respuesta efectiva y oportuna. No se había desarrollado planes específicos para casos de terremotos y esto ocasionó de cierta forma un vacío “institucional” sin planes de acción. Sin embargo, algunos sectores en donde había organismos especializados como salud y educación, se logró implementar acciones de forma inmediata y contar con información oportuna en el momento de la emergencia gracias a proyectos e iniciativas de preparación ante desastres realizadas sobre la marcha (Alcarraz 2016, 13) con lo que se pudo establecer mecanismos de respuesta y ayuda a sobrevivientes de violencia basada en género.

⁶ Se realizó una entrevista grupal con personal administrativo de los albergues establecidos en la ciudad de Pedernales. Las personas han pedido reserva de su identidad por tratarse de temas sensibles y que comprometen la privacidad de diversas personas.

Según las entrevistas realizadas en el estudio de la FICR (2017), los informantes manifestaron que el hecho de que no existieran mecanismos de alerta temprana y seguridad para niñas y mujeres, y de protección para aquellas que denunciaban los hechos, se veía agravado cuando los actos eran cometidos por personas de las Fuerzas Armadas quienes muchas veces eran la fuente de violencia o abuso de poder. Para el personal de ONG quienes trabajaban en aspectos de género, era complicado realizar el trabajo pues una vez que se sensibilizaba acerca del empoderamiento, prevención, protección y mecanismos de denuncia, se creaban conflictos entre personal de las fuerzas armadas y miembros de ONG alegando que estos últimos “interferían en el trabajo” (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 23). Esto coincide con los datos de la OIM en donde se afirma que de 127 refugios, en 99 de ellos las personas tenían desconocimiento de la existencia de mecanismos de protección para las mujeres con respecto a violencia basada en género (OIM 2016) y con la información obtenida en la entrevista realizada a la funcionaria de uno de los organismos que participaron que manifestó que “el personal de fuerzas armadas intimidaba y acosaba a niñas y mujeres y que era muy complicado denunciarlo ya que: la familia estaba de acuerdo; o que en el caso de denunciar se hacía difícil el continuar con el proceso ya que no se tomaban las medidas necesarias o los mismos miembros de fuerzas armadas encubrían a sus colegas” (Entrevista funcionaria ONG 2020).

En este contexto en el que no existía un mecanismo formal de protección con mandatos específicos dentro de la gestión de riesgos, ni en el ámbito legal ni institucional, para mujeres y niñas (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 18, 19) se había presentado desde 2012 un borrador de Ley Nacional del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos el cual la Asamblea Nacional no aprobó. “Después del terremoto de 2016 se lo volvió a presentar este cuerpo legal pero no como un texto independiente sino como parte del Código Orgánico de Seguridad del Estado, mismo que fue aprobado y en cuyo libro cuarto se aborda las normas para el sistema descentralizado de gestión de riesgos en Ecuador” (Entrevista a Hugo Cahueñas 2020). Cabe señalar que el análisis de este código aún no llega al primer debate. Sin embargo, el hecho de incluir a la gestión de riesgos dentro del Código Orgánico de Seguridad es un factor que pone en evidencia el enfoque que se tiene acerca cómo manejar una emergencia y acerca de la reducción de riesgo de desastres. Si bien en el Art. 3 del proyecto de Código se menciona que dentro de su finalidad se encuentra el garantizar una vida libre de violencia, no existe un enfoque real en protección de derechos y menos aún de género. Es importante mencionar que “este proyecto de Ley no cumple el mandato

constitucional de poner a la reducción de riesgo de desastres como parte del sistema de inclusión social” (Entrevista Hugo Cahueñas 2020) dentro del cual podría tener un enfoque de derechos ya que se realizaría un trabajo con miras a la reducción de vulnerabilidades y desigualdad en lugar de un enfoque de seguridad en donde se centra la gestión en la respuesta mas no en la prevención.

Adicionalmente, durante la respuesta frente a la emergencia de 2016 tampoco existía una claridad acerca de la ruta de acceso a la justicia y una protección segura de la identidad de las sobrevivientes. Cabe recalcar que el hecho de que no haya habido denuncias, no quiere decir que no se cometían abusos e irregularidades, sino que era muy difícil probarlos. Dentro de los alojamientos temporales era de conocimiento de los habitantes que existían no solamente casos de violencia sexual, sino que también se daban transacciones sexuales, sin embargo, una persona en un refugio no iba a presentar una denuncia pues esto no conducirá a nada excepto a ser revictimizado, amenazado, coaccionado y maltratado aún más. Varios oficiales militares supuestamente se aprovecharon de esta condición y se cometió acciones y violó los derechos de las personas en los refugios (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 23, 24).

Por otro lado, en las comunidades afectadas, las mujeres estaban tradicionalmente dedicadas a actividades determinadas por los roles de género en especial el de cuidadoras o realizando trabajos domésticos (Oxford Policy Management (OPM) y World Food Programme (WFP) 2017, 21-22) por lo que se encontraban desde antes del sismo, relegadas de espacios comunitarios de toma de decisiones. Este hecho se replicó en el primer momento de la respuesta donde estuvieron excluidas de espacios de toma de decisión y asistencia (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 29) e incluso cuando participaban activamente de estos espacios las mujeres no se sentían seguras de que su opinión fuera importante o con base en criterios apropiados, pues pensaban que no estaban “lo bastante educadas” como para poder tener una opinión informada (OIM, WRC 2017, 9). En efecto, “las mujeres estaban relegadas de espacios de toma de decisión pues los líderes comunitarios eran hombres y eran quienes participaban de estos espacios; sin embargo, se incluía a las mujeres únicamente en casos en donde se discutía y distribuía tareas como reparto de comida y organización de turnos de limpieza de zonas comunes” (entrevista funcionaria ONG; entrevista grupal a personal encargado de albergues en pedernales).

Como consecuencia, las necesidades específicas que tenían mujeres y niñas, como por ejemplo la necesidad de toallas sanitarias, de métodos de anticoncepción, de medicina para cólicos menstruales, de acceso a cuidados posnatales, entre otros, no se tomaron en consideración luego de que ocurrió la emergencia (Federación Internacional de Cruz Roja (FICR) 2017, 29). Para corroborar esta situación cabe mencionar que, de 127 refugios, solamente en 22 se tenía una provisión de artículos de higiene femenina (OIM 2016). Otro ejemplo que pone en evidencia la falta de atención a las necesidades propias de las mujeres durante la emergencia es que dentro de los 127 albergues, a los que la OIM tuvo acceso de información, se informó la existencia de 306 mujeres lactantes y de 95 mujeres mayores de 18 años embarazadas quienes requerían de atención especializada con relación a su nutrición, suplementación de vitaminas entre otras necesidades específicas a su estado; y únicamente en 4 de estos refugios en se contaba con los servicios apropiados para ellas (OIM 2016).

Adicionalmente las mujeres, en especial las niñas, al no sentirse protegidas tampoco participaban en la vida diaria del campamento, estaban en sus carpas y no salían a jugar o esperaban la aprobación de sus esposos o padres para salir fuera de su carpa, por ende, buscaban esta aprobación también para desempeñar roles más “visibles” y poder involucrarse en actividades relacionadas con la gobernanza del albergue o refugio (OIM, WRC 2017, 9). Las tareas de ellas estaban suscritas a lo doméstico, a la provisión de alimentos del campamento y cuidado de las personas, y aun así cuando este trabajo contribuía con la subsistencia de todo el refugio, las mujeres no percibían su contribución a la comunidad (OIM, WRC 2017, 9,10). Es importante resaltar también que “las mujeres y en especial las niñas estaban destinadas a cumplir con un rol de cuidadoras, por ejemplo si es que permanecían durante el día solas, eran ellas quienes tenían la responsabilidad de cuidar a sus hermanos lo cual demostraba un patrón cultural pre existente con respecto al rol que debe asumir una mujer” (entrevista funcionaria ONG).

Los roles de género mencionados, están relacionados también con las diferencias económicas entre hombres y mujeres, al estar las mujeres comprometidas con su trabajo de cuidadoras, el mismo que es un trabajo no remunerado, es posible que para ellas la fase de recuperación de medios de vida sea más difícil que para los hombres, pues para reinsertarse en el mercado de trabajo las posibilidades son menores dado que en la etapa de reconstrucción se requiere de mayor trabajos de fuerza, mismos que tradicionalmente están designados a los hombres (Oxford Policy Management (OPM) y World Food Programme (WFP) 2017, 21-22). Por

ejemplo, de 127 refugios en donde había presencia de ayuda humanitaria en las provincias de Esmeraldas y Manabí, en el 96,06% de ellos la principal ocupación de las mujeres que vivían dentro eran *amas de casa* (OIM 2016). En este sentido, las limitadas oportunidades para las mujeres de “ganarse la vida” reducían su capacidad de participar en la vida del campamento. En el Ecuador, las mujeres que trabajaban en el turismo (actividad en donde participaban mujeres de la región golpeada por el terremoto) perdieron sus medios de vida debido al desplazamiento y no pudieron volver a participar en actividades económicas, lo que las obligó a depender más de sus maridos y de la ayuda humanitaria, lo que reforzaba los papeles tradicionales de los géneros, y debilitaba su confianza para contribuir y participar en la vida del campamento en general (OIM, WRC 2017, 9).

Es muy importante tomar en cuenta que existieron diversos factores que hacen indudable que las niñas y mujeres sufrían no solamente de efectos evidentes físicamente, sino que también había efectos profundos en el aspecto emocional. Por ejemplo, “las mujeres tenían un sentimiento de culpa cuando ellas eran las responsables de mantener económicamente a sus hogares, seguras y protegidas a sus hijas y de reestablecer la normalidad dentro de lo posible” (Entrevista a funcionaria ONG 2020). Adicionalmente se pudo evidenciar una diferencia entre hombres y mujeres con respecto a actividades de esparcimiento y recreación ya que los hombres se reunían a jugar fútbol e incluso a consumir bebidas alcohólicas dentro de los albergues mientras que las mujeres no podían hacerlo ya que su rol era permanecer al cuidado de su hogar. “Esto hacía que las mujeres se encontraban, además de la situación de culpa mencionada, con una presión y carga psicológica pues no contaban con espacios seguros para compartir sus experiencias y descargarse emocionalmente o con redes de apoyo que hicieran más fácil su vida dentro de los espacios de alojamiento temporal” (Entrevista funcionaria ONG 2020).

Conclusiones

Frente a la realidad que se vivió durante la respuesta a la emergencia causada por el terremoto de abril de 2016 en Ecuador, se puede pensar que ésta sirvió como una experiencia que permitió probar los mecanismos (si bien incipientes aún) de protección de derechos que existían al momento. Es importante poner en evidencia que toda la organización estatal con relación a la descentralización de funciones estaba clara: quienes debieron manejar la respuesta en un principio eran los municipios y en caso de no que rebasara sus capacidades, la responsabilidad se trasladaba al gobierno central. Esta organización había sido determinada en 2012 pero en 2016 cuando se puso a prueba esta distribución, la magnitud del desastre superó cualquier distribución de funciones que hubieran sido designadas y es cuando todo el sistema colapsa y no se llega a cubrir todos los requerimientos emergentes.

En el aspecto de gobernanza se puede evidenciar que aun cuatro años después de ocurrido en terremoto, no se ha logrado tener claro al menos dentro de la legislación cuál es la ruta indicada. Se ha colocado a la gestión y reducción de riesgo de desastre dentro del Código Orgánico de Seguridad, lo cual no es coherente con lo determinado por la Constitución que los coloca como parte del sistema de inclusión social. Es necesario que la gestión y reducción de riesgo de un Estado sea parte del sistema de inclusión social, pues dentro de él se puede dar un enfoque más amplio en derechos y por ende tener una visión de género. Cabe recalcar que es importante que se diferencie y se haga evidente que no todas las personas están en una situación de vulnerabilidad similar, existen muchos factores que influyen en que ésta aumente y es aquí en donde el mandato del sistema de inclusión social puede actuar de manera adecuada en la reducción de estas brechas que generan vulnerabilidad.

Sin embargo, como se mencionó en el análisis el Código de Seguridad, este instrumento aún no ha sido tratado ni siquiera en primer debate por parte de la Asamblea Nacional, lo cual significa que si bien no existe todavía un avance en materia de gestión del riesgo, implica también que existe una oportunidad de trabajar para que este sea un cuerpo legal independiente y con un enfoque de derechos, apropiado en una circunstancia de desastre y emergencia. Se hace énfasis en el enfoque de derechos puesto que dentro él se puede transversalizar el género, pero también otra serie de factores de desigualdad que pueden generar mayor vulnerabilidad y que se intersectan, como la edad, discapacidad, el nivel de instrucción, entre otros. Estos aspectos pueden ser materia de análisis e intervención de

futuras investigaciones para trabajar en la disminución de la desigualdad y por lo tanto también en la disminución de la vulnerabilidad de diversos grupos de personas.

Otro aspecto que cabe señalar es que si bien existían parámetros que enmarcaban la reducción del riesgo de desastre, todas las acciones que se realizaron, y la mayoría de las cuales se han realizado al momento, están destinadas a la mitigación y a acciones de respuesta. En efecto, sí hubo algo de interés por capacitar al personal de respuesta humanitaria con respecto al tema de género y atención integral a las personas damnificadas, estos esfuerzos se los realizó durante la fase de respuesta en la cual, sin duda, la principal preocupación de todos los actores era salvar vidas e intentar recuperar “la normalidad” lo antes posible, por lo que no era el momento adecuado para realizarlo. El trabajo en sensibilización, capacitación e incluso en desarrollar rutas de acceso a la justicia y protocolos de actuación en casos de violencia basada en género es un trabajo que se debe realizar principalmente en la fase de prevención, para lograr que los actores que dan respuesta a una emergencia tengan un enfoque más amplio y puedan detectar cuando una persona se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad, con lo que se facilitaría una respuesta adecuada a las necesidades de cada persona. Es importante comprender que los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes son parte integral de los derechos humanos, por lo que se los debe proteger y garantizar, el enfoque entonces sería el de garantizar derechos, lo cual considero, debe ser explorado con mayor profundidad en futuras investigaciones.

Es importante reconocer que el país no estaba preparado para responder frente a un desastre de la escala del terremoto de 2016 con un enfoque de género o de derechos. El trabajo para alcanzar una respuesta adecuada es largo, pero se lo debe hacer con base en las experiencias ya vividas hace cuatro años. Hay que poner en evidencia que las mujeres, niñas y adolescentes sí se encontraban en una situación de alta vulnerabilidad, y que, si bien las cifras oficiales no lo demuestran así, los diversos actores de la emergencia pueden demostrar que en la práctica si existieron implicaciones diferentes para ellas. Estos efectos no fueron solamente de carácter físico, sino también psicológico, pues como se analizó, las mujeres sentían culpa, no se sentían incluidas en la toma de decisiones, se sentían inseguras y tenían en efecto una carga emocional mayor. No solamente se trata de crear espacios físicamente seguros para ellas cuando su vulnerabilidad es alta, sino también de crear espacios de contención emocional y psicológica, y de trabajar también en el cambio de los patrones culturales que definen cuál es el rol que se espera que ellas cumplan dentro de una comunidad.

Finalmente, es importante señalar que este análisis deja un camino abierto para realizar un abordaje similar con respecto a los efectos del confinamiento en Ecuador a raíz de la COVID-19, pues existen algunas organizaciones que justamente abogan por una atención a las mujeres y niñas que han tenido que vivir confinadas junto con su agresor y que han manifestado públicamente su preocupación por el aumento de la violencia hacia las mujeres durante el confinamiento. En este contexto se ha replicado la falta de enfoque de género con relación al gradual “desconfinamiento”, ¿cómo se puede exigir a las mujeres volver a sus trabajos de manera presencial o cumplirlo de la misma manera desde sus hogares si sus hijos e hijas no regresan a la escuela? Así, una vez más, no se pone atención a las diversas necesidades de cada grupo, no se aborda la emergencia con enfoque de género, de derechos ni mucho menos un enfoque interseccional, que tenga en cuenta los efectos del confinamiento en niñas, niños y mujeres, con base en su carga emocional, pero también laboral, la cual se ha visto incrementada al tener que asumir los diferentes roles (trabajo doméstico y de cuidados, y trabajo remunerado) dentro de un mismo espacio y tiempo.

Lista de referencias

- ACNUR. 2017. *Ver_“Terremoto en Ecuador un año después”*, <https://www.acnur.org/terremoto-en-ecuador-un-ano-despues/> (consultado el 4 de marzo de 2020).
- Alcarraz, Ignacio Cristóbal. 2016. *Lecciones aprendidas terremoto del 16 de abril 2016 Equipo Humanitario País*. Informe de taller lecciones aprendidas, Quito: OCHA.
- Álvarez, Carlos y Arturo Monje. 2011. *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa*. Neiva: Universidad Surcolombiana.
- Amaratunga, Dilanthi, Richard Haigh, y Kanchana Ginige. 2009. *Mainstreaming gender in disaster reduction: why and how?. Disaster prevention and management: an international journal*.
- Anderson, Mary B. 1994. “Understanding the disaster-development continuum: gender analysis is the essential tool”. En *Focus on Gender Vol 2, No. 1*, February 1994, 7 – 10. <https://doi.org/10.1080/09682869308519989>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2002. *Resolución 56/195 de la Asamblea General de las Naciones Unidas*.
- Blaikie, Piers, Ben Wisner, Terry Cannon y Ian Davis. 2004. *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge.
- Casares, Raquel. 2013. *Mujeres y niñas en contextos de desastres*. República Dominicana: Oxfam. Disponible en: <http://dipecholac.net/docs/files/caribe/mujeres-y-ninas-contexto-desastres-16.pdf>
- Cotarelo, Laura. 2015. “Vulnerabilidad de las mujeres frente a la violencia de género en contextos de desastres naturales en Latinoamérica y Caribe”. *Trabajo Social Hoy* 76 (tercer cuatrimestre 2015): 7-34.
- Curiel, Ochy. 2011. Los límites del género en la teoría y la práctica política feminista. En *El género: una categoría útil para las ciencias sociales*, de Luz Gabriela Arango Gaviria y Mara Viveros Vigoya, 203-226. Bogotá: Centro Editorial, Facultad de Ciencias Humanas.
- Diario EL TELÉGRAFO. *Ver_El Telégrafo*, “Violencia intrafamiliar en latinoamérica”, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/violencia-intrafamiliar-latinoamerica> (Consultada el 12 de mayo de 2020).
- Elaine, Enarson y P.G. Dhar Chakrabarti, coord. 2009. *Women, Gender and Disasters global issues and initiatives*. Sage Publications.

- Enarson, Elaine. 2000. *Gender and Natural Disasters*. Geneva: ILO. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_crisis/documents/publication/wcms_116391.pdf (Consultado el 15 de julio de 2020)
- Enarson, Elaine. 2006. Women and Girls Last? Averting the Second Post-Katrina Disaster. Items. *En Insights from the Social Sciences*. Publicado el 11 de junio de 2006. Revisado el 03 de agosto de 2020 en <https://items.ssrc.org/understanding-katrina/women-and-girls-last-averting-the-second-post-katrina-disaster/>.
- Equipo Humanitario País. 2016. *Evaluación Rápida Multisectorial Inicial*. OCHA. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR). 2009. *Terminología sobre reducción de riesgo de desastres*. Consultado el 15 de julio de 2020. https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf
- Federación Internacional de Cruz Roja (FICR). 2017. *Effective law and policy on gender equality and protection from sexual and gender-based violence in disasters*. Geneva: IFRC.
- García Prince, Evangelina. 2008. *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. PNUD, San Salvador. (17- 62).
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM). 2017. *Ver_Desafíos y estrategias para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, Panamá*. Disponible en: <https://www.unisdr.org/2004/campaign/booklet-spa/page9-spa.pdf>
- Hernández, Tosca. 2002. Des-cubriendo la violencia. En *Violencia, sociedad y justicia en América Latina, de Roberto Briceño - León, 57 - 81*. Buenos Aires: CLACSO - ASDI.
- IASC, Inter-Agency Standing Committee. 2015. *Directrices para la integración de las intervenciones contra la violencia de género en la acción humanitaria*. Gender Based Violence Guidelines. Disponible en: https://gbvguidelines.org/wp/wp-content/uploads/2015/09/2015-IASC-Gender-based-Violence-Guidelines_lo-res.pdf (consultado el 9 de enero de 2020).
- IASC, Inter-Agency Standing Committee. 2015. *Ver_Directrices para la integración de las intervenciones contra la violencia de género en la acción humanitaria*. Disponible en: https://gbvguidelines.org/wp/wp-content/uploads/2016/03/2015-IASC-Directrices-VG_version-espanol.pdf (consultado el 19 de mayo de 2020).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. 2017. *Estimando costos de un desastre. Cuaderno de trabajo*, Quito: INEC, 2017.

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. 2017. *Reconstruyendo las cifras luego del sismo, memorias*. Quito: INEC.
- Institute for Women's Policy Research. 2010. *Women, Disasters, and Hurricane Katrina*. IWPR #D492. Disponible en: <https://iwpr.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/iwpr-export/publications/D492.pdf> (Consultado el 30 de julio de 2020)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Ver_Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres – ENVIGMU violencia. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf (consultado el 20 de mayo de 2020)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Ver_Reconstruyendo las cifras luego del sismo MEMORIAS. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Memorias%2013%20abr%202017.pdf> (consultado el 19 de mayo de 2020).
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). 2010. *A practical guide to Gender-sensitive Approaches for Disaster Management*. IFRC: Geneva.
- Kanchana Ginige, Dilanthi Amaratunga y Richard Haigh. 2009. Mainstreaming gender in disaster reduction: why and how?. En *Disaster Prevention and Management: An International Journal Vol. 18 Iss 1 pp. 23 - 34* DOI: <http://dx.doi.org/10.1108/09653560910938510>
- Madhavi Malalgoda Ariyanbandu. 2006. Gender Issues in Post-tsunami Recovery Case of Sri Lanka. En *The Professional Journal of the Earthquake Engineering Research Institute: S759–75*.
- Madhavi Malalgoda Ariyanbandu. 2009. Sex, Gender and Gender Relations in Disasters. En: *Women, Gender and Disasters global issues and initiatives, coord. Elaine Enarson y P.G. Dhar Chakrabarti, 5 - 17*. Sage Publications.
- Molina Petit, Cristina. 2000. Debates sobre el género. En *Feminismo y Filosofía, de Cecilia Amorós, 255-286*. Madrid: Síntesis.
- Neumayer Eric y Thomas Plümper. 2007. The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981–2002. En *Annals of the Association of American Geographers, 97:3, 551-566*, DOI: 10.1111/j.1467-8306.2007.00563.x
- OCHA. 2016. *Boletín Humanitario País*. Boletín humanitario, Quito: OCHA.

- OEA (Organización de Estados Americanos). S/F. *¿Qué son las amenazas naturales?*
Consultado el 19 de octubre de 2020.
<https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea57s/ch005.htm>
- Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres. *Ver_Nuestro Mandato*. Disponible en <https://www.eird.org/americas/we/nuestro-mandato.html>
(Consultado el 22 de julio 2020)
- Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres. *Ver_Glosario de términos*. Disponible en:
https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf (Consultado el 15 de julio de 2020)
- Organización Internacional para las Migraciones, OIM, WRC. 2017. *Women's Participation Pilot Project*. Learning Report, OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones, OIM. Datos ronda DTM. Quito, 2016.
- Ojeda Parra, Teresa. 2008. *Desastres y violencia contra las mujeres: El Sismo de 2007 en el Perú*. Washington D.C.: Development Connections. Disponible en:
https://www.dvcn.org/assets/CoP.Desastres_naturales_y_VCM_Teresa_Ojeda.June1108_.pdf
- Olabuenaga, José Ignacio Ruiz. 1996. *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. *Ver Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Disponible en:
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>
(Consultado el 3 de agosto de 2020)
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. 2015. *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU-Mujeres. 2018. *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: ONU-Mujeres.
- Organización de Estados Americanos. *Ver_¿Qué son los desastres naturales?* Disponible en:
<https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea57s/ch005.htm> (Consultado el 1 de julio de 2020)
- OXFAM. *Ver_Contribución al cambio, Informe de evaluación de impacto junio 2017*.
https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2018/03/Contribucion-al-cambio_Ecuador_VF.pdf (consultado el 30 de mayo de 2020)

- Oxford Policy Management (OPM) y World Food Programme (WFP).2017. *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Caso de estudio: Ecuador*. Programa Mundial de Alimentos y Oxford Policy Management.
- Panamerican Health Organization (PAHO).
Ver_ <https://www.paho.org/Spanish/AD/GE/genderdisasterssp.PDF> (consultada el 20 de julio de 2020).
- Roth, André. 2007. *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Editorial Aurora.
- Rosaldo, Michelle Zimbalist. 1979. “Mujer, cultura y sociedad: Una visión teórica”. En *Antropología y feminismo*. Compilado por Olivia Harris y Kate Young, 153-181. Barcelona: Anagrama.
- Scott, Joan W. 1997. El género: una categoría útil para el análisis histórico. En *Género. Conceptos básicos*, de Marta Lamas, 13 - 26. Programa de Estudios de Género, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. 2016. *Evaluación de los costos de la reconstrucción. Resumen Ejecutivo*. Quito: SENPLADES.
- Silva Brown, Jennifer Katie E. Cherry, Loren D. Marks, Erin M. Jackson, Julia Volaufova, Christina Lefante y S. Michal Jazwinski. 2010. After Hurricanes Katrina and Rita: Gender Differences in Health and Religiosity in Middle-Aged and Older Adults. En *Health Care for Women International*, 31:11, 997-1012, DOI: 10.1080/07399332.2010.514085
- UNISDIR. Ver_Terminología sobre Reducción de Riesgo de Desastres.
https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf (Consultado el 20 de agosto de 2020)
- United Nations Development Programme, UNDP. Ver_Gender and disasters.
<https://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/7Disaster%20Risk%20Reduction%20-%20Gender.pdf> (consultado el 28 de febrero de 2020).
- UNESCO. Ver_Disaster risk reduction. <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/special-themes/disaster-risk-reduction/geohazard-risk-reduction/policy-development/gender-and-disaster-risk-reduction/> (consultada el 1 de marzo de 2020).
- UN-SPIDER.Ver_Gestión del Riesgo de Desastre. Disponible en: <http://www.un-spider.org/es/riesgos-y-desastres/gestion-del-riesgo-de-desastres#:~:text=De%20acuerdo%20a%20la%20terminolog%C3%ADa,%3A%20am>

enaza%2C%20exposici%C3%B3n%20y%20Vulnerabilidad (consultado el 10 de julio de 2020)

UNWOMEN. *Ver_*Violencia contra las mujeres: la pandemia en la sombra, declaración de Phumzile Mlambo-Ngcuka, Directora Ejecutiva de ONU Mujeres.

<https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzile-violence-against-women-during-pandemic> (consultado el 21 de mayo de 2020).

Valladares, Lola Marisol. 2017. La violencia de género basada en situaciones de emergencia:

Experiencias en Ecuador. En *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación*

internacional: Ecuador, de Isabella Giunta, Anita Mancero, Gualdemar Jiménez

Andrea Carrión, 231 - 252. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Wiest, Raymond E., Jane S.P. Mocellin, D. Thandiwe Motsisi. 1994. *Gender and Disaster Risk Reduction prepared for the Disaster Management Training Programme of the United Nations Development Programme and the Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator*. Manitoba: UN.

World Bank. 2012. *El informe Sendai: gestión del riesgo de desastres para un futuro resiliente*. World Bank, Washington, DC.

World Health Organization. *Ver_*Violence and disasters.

(https://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/violence/violence_disasters.pdf. (consultada el 10 de mayo de 2020).

Entrevistas

Entrevista realizada a funcionaria de Organismo no Gubernamental quien formó parte del equipo de respuesta ante la emergencia suscitada por el terremoto de 2016 en Ecuador.

Entrevista grupal realizada a diversos funcionarios encargados de la gestión administrativa de los albergues en Pedernales durante la respuesta al terremoto de 2016.

Entrevista realizada a Hugo Cahueñas, abogado experto en la gestión del riesgo y parte del equipo de respuesta humanitaria ante la emergencia suscitada por el terremoto de 2016 en Ecuador.