

El papel de la mujer en la trasmisión de valores y competencias en la Reducción de Riesgos de Desastres. ¿Se trata de un rol diferente o peculiar? Algunas reflexiones. Marga Zango-Pascual. mzanpas@upo.es

1.- UNA PEQUEÑA REFLEXIÓN SOBRE GÉNERO Y DESASTRES desde los propios enfoques y la educación de valores de la EIRD-ISR.

El *Marco de Acción de Hyogo (MAH 2005-15)* adoptado en el seno de la ONU hace siete años, tiene por objetivo principal el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Se asume que los actores en los desastres no son sólo los Estados como tales. La organización interna de las comunidades y las personas que los sufren es importante y puede englobar situaciones organizativas locales y diversas. Los desastres naturales afectan a los principios básicos del individuo y las comunidades y por ello pueden provocar el sentimiento de vivir en un mundo controlado por fuerzas horribles y demoníacas a capricho de los dioses. Aunque somos conscientes de que la situación de intensa y continua amenaza puede abocar a los individuos y a las sociedades a la crisis interna (*Herman 1992; Young 1994*)¹, parece, sin embargo, que avanzamos lentamente en su afrontamiento de manera preventiva y eficaz. Los desastres nos provocan llamadas de atención, aunque suelen producirse más en forma de impulsos puntuales a corto plazo, que verdaderas reflexiones mantenidas en forma de políticas eficaces a medio y largo plazo. Aún cuando se producen procesos judiciales para depurar responsabilidades, si es el caso, por lo general son largos, tediosos y en su resolución pierde eficacia la justicia reparativa. Las catástrofes pueden generar avances significativos en múltiples campos e importantes transformaciones sociales. Cambios y génesis de normativa, cambios en la planificación de servicios públicos y avances científicos. Se viven como una llamada de atención para el futuro y suelen suponer una profunda reflexión sobre como funcionaron las fases preventivas y de preparación al desastre. Esto puede marcar la diferencia entre ***aprender o aprehender de los desastres***, es decir, ser capaz de interiorizar el conocimiento, para movilizarlo cuando se precisa, en cualquiera de las fases de la Gestión de Reducción de Riesgos de Desastres (GRRD). Es preciso plantear la RRD desde un enfoque de Derechos Humanos y poner en el centro a las personas ya que se afecta entre otros al derecho a la vida y a la integridad física y moral. En un contexto de DD.HH la cuestión del género quedaría cubierta por el propio planteamiento integral de respeto a los DD.HH (*Zango-Pascual, M. 2011*)².

2.- ¿ES ACASO DIFERENTE EL PAPEL DE LAS MUJERES EN LOS DESASTRES? La generación de Resiliencia y la mujer como víctima o como líder-lideresa.

Se usarán varios casos españoles y latinoamericanos como ejemplos ilustrativos. En los últimos años se han emitido varios informes por parte del Sistema de Naciones sobre Desastres y Género y las consecuencias positivas y negativas para las mujeres, tanto por la capacidad de generar resiliencia y su reconocimiento como lideresas en momentos de crisis, como por su vulnerabilidad específica. Como, por ejemplo, con el terremoto de Haití, donde las violaciones y agresiones a mujeres se han agudizado. El informe Esfera³, entre otros, reflexionan sobre el tema y varias ONG's e instituciones ligadas a la ayuda y acción humanitaria se plantean la cuestión de género.

¹ Herman, J.L. 1992. **Trauma and Recovery: from domestic abuse to political terror.** Pandora, London.

Young, M.A. 1994. **The Community Response Team Training Manual, National Organizations for Victim Assistance**, 2ª edición. US Department of Justice, Washington DC.

² Zango-Pascual M. 2011. **La Gestión Integral de los Riesgos Naturales en el marco de los Derechos Humanos de Tercera Generación. El caso de los efectos inducidos por la sismicidad en El Salvador (Centroamérica).** Tesis Doctoral. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, 530 pp.

³ Ver por ejemplo la versión concreta para EL Salvador: http://www.redhum.org/archivos/pdf/ID_286_redhum-SV-Guia-Montaje_y_manejo_de_alberques_temporales-ESFERA-200611DD.pdf

Se trata expresamente la necesidad de tener en cuenta la situación de las poblaciones más vulnerables entre las que incluye a las mujeres y niños y niñas. Hay más referencias en entidades que trabajan en las fases de gestión correctiva, (centradas en la atención a la emergencia y en la recuperación post-impacto) que las consideradas de gestión preventiva, como la *prevención, mitigación y preparación para*. Se incluye una tabla sobre las fases habituales en la Gestión de Riesgos. Las mujeres no son ajenas a ninguna de ellas y participan en todas. Además cada vez más se convierten en lideresas y actoras, no sólo en víctimas.

Fases en la Gestión de Riesgos (Variables según países y contextos pero básicamente similares)	
PREVENCIÓN	Fases que propiamente se asumen como de gestión del riesgo-amenaza en previsión a evitar-minimizar la ocurrencia del desastre, se incluye la atención a la emergencia pues podría minimizarlo o agravarlo.
MITIGACIÓN	
PREPARACIÓN PARA	
ATENCIÓN A LA EMERGENCIA	
POSTEMERGENCIA	
RECUPERACIÓN POST-IMPACTO	
<i>El papel de la capacitación y educación para la prevención de desastres es fundamental y aunque puede usarse en todas las fases, es en las fases de prevención y preparación para, donde juega un papel fundamental. En la recuperación post-impacto puede usarse como una forma de transmitir las lecciones aprendidas para nuevas fases de preparación. En muchos lugares las catástrofes son recurrentes. Muchas poblaciones se ven obligadas a convivir con el riesgo.</i>	
<i>La Transferencia de Riesgos cada vez cobra más importancia, pero especialmente es significativa en países en desarrollo, en el caso español el Consorcio de Compensación de Seguros es la compañía de seguros dependiente del Estado competente en caso de seguros por daños catastróficos, independientemente de que se apliquen otro tipo de ayudas y subvenciones específicas.</i>	

TABLA 1. Fases habituales en la Gestión de Riesgos, aplicable a los Riesgos Naturales.

La perspectiva de la Resiliencia se ha incorporado en la última década a varios contextos Globales, incluido el *Cambio Climático*. En la *Cooperación Internacional al Desarrollo* también, aquí desde la necesaria visión de la participación de los actores en su propio desarrollo. La *Declaración de París (2005)*⁴, lo recoge de alguna forma en sus principios, conocidos como las *tres AAA*, por “*Apropiación, Armonización y Alineación, & Resultados y Mutua Responsabilidad*” pues invitan a evitar los comportamientos que no favorecen el empoderamiento de la población destinataria por su dependencia de la ayuda y la dispersión de ésta. También se han desarrollado índices multifactoriales que miden la capacidad de respuesta a Desastres, como por ejemplo, el *Índice de Riesgo de Desastre del PNUD 2004*⁵. Cualquier actuación que posibilita que las personas y comunidades afectadas por desastres puedan recuperarse y avanzar, incluso desarrollando fortalezas útiles para la convivencia con el riesgo y el manejo de las amenazas es esencial. En muchas ocasiones son las mujeres las que representan en sus comunidades los pilares en los que se asienta la confianza familiar y los apoyos en situaciones críticas. Aunque su liderazgo no siempre se vea reconocido, cada vez son más los casos de mujeres lideresas. Para entender el concepto de resiliencia en el ámbito de la intervención social citaremos a *Villalba Quesada (2004)*⁶ “*es un concepto interdisciplinar y postmoderno que emerge en lo social para la identificación, evaluación, reconocimiento y fortalecimiento de capacidades en individuos, grupos, familias y comunidades, y esa interdisciplinariedad permite explorar y profundizar enfoques alternativos en los procesos de ayuda y de intervención social*”. Y siguiendo a *Fraser, Richman y Galinsky (1999)*⁷ implicaría:

- ✓ *Sobrepone a las dificultades y tener éxito a pesar de estar expuestos a situaciones de alto riesgo*
- ✓ *Mantener la competencia bajo presión, esto quiere decir saber adaptarse con éxito al alto riesgo*
- ✓ *Y recuperarse de un trauma ajustándose de forma exitosa a los acontecimientos negativos de la vida.*

⁴ <http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/34580968.pdf>: Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda (2005) y Programa de Acción de Accra (2008). Proclamada en el Foro de Alto Nivel de París.

⁵ PNUD. *La Reducción de Riesgos de Desastres. Un Desafío para el Desarrollo*. Un Informe Global. EIRD 2004. 158 pp

⁶ Villalba Quesada, C. 2004. *El concepto de Resiliencia. Aplicaciones en la Intervención Social*. Inédito. Dpto. de Trabajo Social y Ciencias Sociales. Universidad Pablo de Olavide. 25 pp.

⁷ Fraser, M.W., Rischman, J.M., y Galinsky, M.J., (1999). *Risk, protection and resilience: toward a conceptual framework for social work practice*. Social Work Research, 23, (3), 131-143.

La cuestión de la confianza y el caso del Nevado del Ruiz (Colombia 1985). La distancia entre Armero, población que se vio más afectada y la cumbre del volcán era suficiente para que la población hubiese huido a las laderas laterales de los barrancos por los que se produjo la inundación en forma de colada de barro. Según se ha comprobado en varias fuentes, incluido (*Restrepo 1986*)⁸ se produjeron órdenes contradictorias hacia la población emitidas desde la radio comunal instalada en la iglesia del pueblo, según las cuales, las órdenes de la Defensa Civil colombiana de evacuar la zona fueron anuladas al restarle importancia al fenómeno, que fue considerado por quien emitió esa orden desde la Iglesia, como exageración. Más de 20.000 podrían haber sobrevivido. Llegó a hablarse por parte de algunas autoridades y medios de comunicación de “terrorismo volcánico”, según relata *Alwyn Scarth*.⁹ La erupción de 1985 dio lugar a varias actuaciones gubernamentales y no gubernamentales, como el taller de gestión de riesgos organizado por el Grupo Ecológico de la Universidad de Tolima (Colombia) y WWF (World Wildlife Foundation, U.S) en 1986, y otra actuación que aún continúa, la creación del primer Observatorio Vulcanológico de Colombia en Manizales. Este taller *Ecología de un Desastre: volcán Nevado El Ruiz* cubrió aspectos muy variados entre ellos la atención psicológica y las consecuencias en las víctimas.¹⁰ Son muchos los factores y no sólo de carácter científico o técnico los que influyen en la creación de una confianza eficaz en las poblaciones amenazadas por desastres, el contexto socio-político y la credibilidad de las autoridades competentes en la gestión del riesgo deben tenerse muy en cuenta para una adecuada Reducción de Riesgos de Desastres (RRD).

La cuestión del olvido y el caso del SAT (España 1981). Una de las cuestiones más llamativas del caso es que en la actualidad, existe un gran desconocimiento sobre su verdadero origen e ideas muy confusas sobre algunos aspectos de su desarrollo, en gran parte de la población española, incluso profesionales de la sanidad y gestores de riesgos. Tiende a olvidarse que fue un hecho criminal. Ayudó a ello el retraso en la resolución judicial, se tardaron más de 17 años. En mayo de 2011, 30 años después, aún no se había indemnizado a todas las víctimas reconocidas en sentencia. Todo esto ha aumentado el proceso de victimización en muchas personas, pues se les ha tratado como indemnizadas por caridad y no por justicia reparativa por el mal funcionamiento de la administración. La Sentencia conocida como “de Altos Cargos”¹¹ explica que se autorizó por parte del Estado la introducción de una sustancia venenosa, anilina, en aceites en origen comestibles, con la intención de desnaturalizarlos y que su uso fuera únicamente industrial. La intención era proteger el aceite español de oliva de las masivas y más baratas importaciones de aceite de colza, vegetal y también comestible, de Francia. La administración permitió el uso de un veneno, pero no se previeron simultáneamente protocolos de actuación, ni siquiera pruebas de laboratorio que permitieran detectar la presencia del veneno en caso de un posible desvío del aceite desnaturalizado al consumo humano, como finalmente ocurrió, en el curso de un intento de fraude que se convirtió en catástrofe sanitaria mediante un envenenamiento masivo. Simultáneamente a través del servicio de aduanas no se detectaron las ingentes cantidades de aceite de colza importadas de Francia y muy superiores a las habituales, teóricamente para la industria siderúrgica, en aquel momento en plena reconversión. Hubo más de 20.000 personas afectadas, hoy día enfermas crónicas, de las que unas 600 murieron en los primeros 5 meses y a fecha de hoy han muerto ya más de 2.500 y el resto sigue con secuelas de

⁸ Restrepo, Javier Dario. 1986. “Avalancha sobre Armero, crónicas, reportajes y documentos de una imprevisión trágica”, El Áncora Ediciones, Bogotá 1986, de, colección Periodismo de Hoy. ISBN 84-89209-68-5.

⁹ Scarth A., 2002. *A perspective on volcanic catastrophes*. *European Geologist* nº 14, Dic., de 2002. ISSN: 1028-267X- Pp 36-39.

¹⁰ Cohen. R.E., 1986. *Reacciones Individuales ante desastres naturales, en Taller Nacional sobre capacitación y preparación para desastres en Colombia tras la catástrofe en 1985 del Nevado del Ruiz*, *Ecología de los Desastres Naturales*, Abril 9-12/86”.

¹¹ SENTENCIA A. NACIONAL, 24/05/96, ALTOS CARGOS, Diligencia Previsión 162/89 y Rª Ejecución 5/95. Y Sentencia Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1997

mayor o menor gravedad. La cuestión del fácil olvido, que no favorece la resiliencia, tiene explicación incluso desde la psicología. Desde los planteamientos de *Judith Herman 2004*¹² se da una explicación. Esta autora plantea que la investigación sobre el trauma ha sido a lo largo de la historia complicada e intermitente pues le recuerda al ser humano dos aspectos fundamentales, no siempre agradables de recordar, como son:

- ✓ por una parte, la capacidad destructiva del ser humano frente a otros seres humanos, incluso desde la inconsciencia y la falta de intención.
- ✓ y por otra, nuestra propia vulnerabilidad, al sentirnos susceptibles de sufrir las consecuencias de actos humanos, violencia, catástrofes.

La cuestión de la omisión de responsabilidad y el caso Biescas (España 1996). La riada que arrasó el camping de Las Nieves de Biescas, en Huesca, (España) se produjo el 7 de agosto de 1996 en el barranco de Árás que va a desembocar al río Gallego. En el barranco de Árás hay construidas 40 pequeñas presas, la mayoría de ellas construidas entre 1931 y 1950 por avenidas anteriores (*Alcoverro et al, 1999*). Hasta diciembre de 2005 no se produjo una sentencia¹³ sobre el “caso Biescas” en que se reconociese la responsabilidad indemnizatoria del Estado y de la Diputación General de Aragón y eximiera de responsabilidad a los otros dos imputados, el Ayuntamiento de Biescas y el propietario del camping de Las Nieves. Esta sentencia fue en la jurisdicción contencioso-administrativa pues previamente se había sobreseído en la Penal y en la Civil. Se condena a una indemnización total de 11.265.987 euros a las familias de 62 de las 87 víctimas mortales, las que siguieron presentando reclamación. Sobre el argumento de la *fuerza mayor*, en el caso del camping de Biescas, fue un argumento utilizado por el abogado del Estado en su defensa y no fue asumido por el tribunal. La sentencia en su fundamento séptimo recoge expresamente las sentencias que en el caso de España ahondan en esta consideración y cita entre otras, *la STS de 23 de mayo de 1986*. La definición de “*Fuerza Mayor*” es sencilla y clara: «*Aquellos hechos que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado*». El tema se enfocó inicialmente como *fuerza mayor* por la imprevisibilidad del fenómeno meteorológico y posiblemente fue lo que dio lugar al sobreseimiento, pero la cuestión de conceder o no licencias constructivas en zonas de alto riesgo es una cuestión ligada a la Gestión Preventiva de Riesgos, en concreto, a las medidas no estructurales.¹⁴

La cuestión de la gestión de los recursos y el caso de Santa Tecla (El Salvador 2001). Se comenta desde una perspectiva de crítica constructiva, como avanzar en la asignación de recursos ante víctimas sepultadas, ya que se intenta demostrar que conociendo el fenómeno concreto ocurrido y sus características, a veces desde disciplinas alejadas de la medicina, o las emergencias en sentido estricto, como la geología, la ingeniería geológica o la geotecnia, sería posible obtener información relevante para orientar los recursos de rescate en momentos de crisis y catástrofes. Por ejemplo, en los fenómenos de ladera es posible prever la posibilidad de que existan o no huecos de vida. Por tanto ¿Era previsible la inmediatez de las muertes? Si esto era así, todos esos recursos humanos podrían haber estado más repartidos en los múltiples deslizamientos con sepultados, más de 100 en otros lugares del país e intensos daños en la mayor parte de los asentamientos humanos de los barrios marginales de San Salvador y su Área Metropolitana. (AMSS). En este caso tuvo que ver con la *licuefacción*. El fenómeno de la licuefacción se da cuando determinados suelos ante cargas dinámicas, p.ej., -un sismo-

¹² Herman J., 2004. **Trauma y recuperación. Cómo superar las consecuencias de la violencia.** Ed. Espasa Calpe 2004. ISBN: 84-670-1473-3. 377 pp.

¹³ Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 20/12/2005.

¹⁴ Zango Pascual, M. 2012. **Revisión del desastre del camping de Biescas desde la perspectiva de la Gestión de Reducción de Riesgos de Desastres y sus consecuencias jurídicas.** GEOTEMAS. Volumen 13 ISSN 1576-5172.

desarrollan grandes presiones intersticiales de forma rápida - sin drenaje- que dan lugar a una pérdida de resistencia al corte llegando a la rotura del suelo que se comporta como si fuera un líquido. El tema del uso de los recursos no es nuevo, sobre el mencionado caso del Nevado del Ruíz también pueden hacerse consideraciones en este sentido. Tras una evaluación de la OMS de la ayuda recibida, en forma de hospital de campaña, desde un país donante, su conclusión fue aplastante, *“la operación había sido costosísima, no había salvado ni siquiera una vida, había desequilibrado el sistema de salud local y había creado una cantidad de problemas mayor de los que existían anteriormente”* (Carrino, L. 2006)¹⁵.

La toma de decisiones y la cuestión del liderazgo. La obediencia y el experimento Milgran y género (años 70, EE.UU). Con este conocido experimento de la psicología social¹⁶ se intentaba encontrar explicaciones sobre cómo era posible que tantas personas normales hubiesen sido colaboradoras necesarias en el Holocausto. Básicamente las conclusiones se orientaron hacia dos cuestiones: una es la capacidad del ser humano para desprenderse de la responsabilidad de sus actos si tiene la capacidad de eludirla porque otras personas de rango superior le liberan de ellas mediante órdenes que le piden obedecer. La otra tiene que ver con la capacidad de eludir las consecuencias de los actos, si estos se producen de forma fraccionada y cada interviniente sólo se siente responsable de una única actuación aislada y teóricamente inofensiva, si no la conecta con el global de la actuación que conduce a la consecuencia. En el caso de las mujeres lo relevante es que el experimento reveló que su predisposición a estas cuestiones ligadas a la obediencia sin cuestionamiento era menor, sensiblemente menor que en los hombres. Si aplicamos esto a la toma de decisiones en la Gestión de la RRD se convierte en un valor importante pues permite que ante situaciones críticas y difíciles, cualquier persona capaz de relativizar ciertas órdenes mientras valora las consecuencias, a veces, no visibles a primera vista, será más eficaz como líder.

3.- CONCLUSIONES. DE LA GESTIÓN PREVENTIVA A LA GESTIÓN PROSPECTIVA.

Para evitar otros desastres, que pueden verse condicionados por la generación de riesgos nuevos ante actuaciones directas o indirectas de las administraciones, las peculiaridades de la gobernanza, las empresas o incluso el propio desarrollo científico, tecnológico y la organización social se ha acuñado recientemente el concepto *Gestión Prospectiva del Riesgo de Desastres* (EIRD-ISRDR). No podemos olvidar que las consecuencias psicológicas en las personas y especialmente las ligadas a la posibilidad de recuperarse, de confiar, incluso en las instituciones, y la de colaborar como actores activos y no como víctimas, en la reconstrucción y en la generación de resiliencia tiene mucho que ver con la percepción que tenemos del desastre. Las respuestas en el caso de desastres provocados por el ser humano ya sea por acción, omisión, imprudencia o negligencia, son en mayor medida de falta de confianza, desesperanza, tristeza, pérdida del sentido de la vida. Las respuestas tipo vía de escape, como castigo divino, mala suerte, fuerza mayor cuando no lo es, etc... pueden convertirse en una estrategia de escape también para las autoridades que deben actuar en la gestión del riesgo, si prefieren asumir que no es posible la intervención y conducir por tanto, a políticas poco efectivas. La forma en que educamos a todos los niveles, desde los planes de autoprotección en las escuelas, hasta los conocimientos, actitudes y aptitudes que generamos en la educación superior y universitaria, donde formamos a todo tipo de profesionales implicados en la RRD es esencial, para que sea efectiva. Fomentar la ética y la deontología profesional se convierten, por tanto, en una prioridad.

¹⁵ Carrino L., 2006. *“Perlas y Piratas. Cooperación para el desarrollo y nuevo multilateralismo”*. Ed., por el PNUD 2007. 299 pp.

¹⁶ Milgran, Stanley. (1974). *Obedience to Authority. An Experimental View*. Harpercollins ISBN: 0-06-131983-X, ver por ejemplo comentado en: *Psicología Social*, John Lamberth. Burgaleta Alvarez, Rafael tr. , 672 pp. Ed. Pirámide. 1989. ISBN 10: 84-368-0196-2