

MUJERES COMO LÍDERES EN CONTEXTOS DE GESTIÓN DE RIESGO Y DESASTRES PARA UNA RECONSTRUCCIÓN RESILIENTE Y SOSTENIBLE: EXPERIENCIAS DESDE CHILE Y ESPAÑA

Elisa Gavari Starkie¹ y María del Mar Montalvo Bravo^{1*}

1. Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid, España.

*Autor de correspondencia: montalvomar@hotmail.es

DOI:

<http://doi.org/10.55467/reder.v8i2.155>

RECIBIDO

3 de julio de 2023

ACEPTADO

28 de septiembre de 2023

PUBLICADO

1 de julio de 2024

Formato cita

Recomendada (APA):

Gavari Starkie, E. & Montalvo Bravo, M.M. (2024). Mujeres como líderes en contextos de gestión de riesgo y desastres para una reconstrucción resiliente y sostenible: Experiencias desde Chile y España. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 8(2), 15-32. <http://doi.org/10.55467/reder.v8i2.155>

RESUMEN

La inclusión del género en la literatura especializada en gestión de desastres ha permitido visibilizar las diferencias en la participación en situaciones de reconstrucción. Este artículo ofrece un estudio cualitativo de las aportaciones de mujeres líderes en la gestión posdesastre, con especial atención a una reconstrucción que sea resiliente y sostenible. En primer lugar, se analizan las recomendaciones internacionales en relación con la gestión de desastres y género. A continuación, se presentan los marcos nacionales de gestión del riesgo en Chile y España. En tercer lugar, se revisan publicaciones y experiencias sobre liderazgo de las mujeres en contextos de desastre en ambos países. Seguidamente, se exponen las limitaciones halladas al liderazgo de la mujer en la gestión del desastre. El artículo concluye insistiendo en la capacidad de las mujeres para favorecer un proceso de reconstrucción más resiliente y sostenible, y aportando algunas líneas de trabajo.

PALABRAS CLAVES

Desastres; Liderazgo femenino; Reconstrucción posdesastre; Resiliencia; Sostenibilidad; España; Chile

WOMEN AS LEADERS IN RISK AND DISASTER MANAGEMENT CONTEXTS FOR RESILIENT AND SUSTAINABLE RECONSTRUCTION: EXPERIENCES FROM CHILE AND SPAIN

ABSTRACT

The inclusion of gender in the disaster management literature has brought to light the differences in participation in reconstruction situations. This article offers a qualitative study of the contributions of women leaders in post-disaster management, with a special focus on resilient and sustainable reconstruction. Firstly, international recommendations in relation to disaster management and gender are analysed. Secondly, national risk management frameworks in Chile and Spain are presented. Thirdly, publications and experiences of women's leadership in disaster contexts in both countries are reviewed. Finally, the limitations found to women's leadership in disaster management are exposed. The article concludes by highlighting women's capacity to favour a more resilient and sustainable reconstruction process and providing some lines of work.

KEYWORDS

Disasters; Women's leadership; Post-disaster reconstruction; Resilience; Sustainability; Spain; Chile



Todos los artículos publicados en REDER siguen una política de Acceso Abierto y se respaldan en una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres (REDER)

Diseño: Lupe Bezzina

INTRODUCCIÓN

En las dos últimas décadas, la gestión del riesgo ante desastres ha pasado a considerarse como una construcción social producto de los modelos económicos, de crecimiento y de desarrollo de las actuales sociedades. García Rodríguez y Fernández Hernández (2023) definen catástrofe como una emergencia en la que la sociedad afectada, dentro de un contexto territorial específico, no puede hacer frente a la situación de emergencia con el uso de sus propios recursos. En la actualidad, el Marco de Sendai (2015-2030) es el documento que establece las directrices a desarrollar por los Estados para la prevención del riesgo de desastres a partir de una mejor comprensión del riesgo en todas sus dimensiones (exposición, vulnerabilidad y características de las amenazas) y hace especial referencia a que las medidas que se adopten deben ser consideradas desde un enfoque de género.

La desigual vulnerabilidad de los diferentes grupos sociales ante desastres se genera a través de las diferencias en la exposición al riesgo físico provocados por aspectos discriminatorios, mediante estructuras de poder y reglas socioculturales dominantes, que regulan el acceso a las oportunidades y el comportamiento de las personas dentro de la comunidad y en la vida privada (Zaidi & Fordham, 2021). De manera que las condiciones preexistentes, las relaciones intersectoriales (clase, etnia, género, casta, etc.) y aquellas que se establecen dentro de las estructuras sociales, pueden aumentar o disminuir las consecuencias que estos ocasionan (Velázquez Gutiérrez, 2018).

Aunque las mujeres tienen derecho a la igualdad, principio que debe integrarse en los procesos institucionales y los sistemas jurídicos (ratificado en las prácticas legales y jurídicas), a menudo se las excluye de la elaboración de estrategias de reducción del riesgo de desastres y de los procesos de toma de decisiones o, cuando están presentes, no se las escucha. En los últimos años, la defensa constante por la igualdad y paridad de género ha dado lugar a un significativo progreso en la identificación de esta necesidad y en el empoderamiento y reconocimiento del papel y liderazgo de las mujeres en la reducción del riesgo de desastres. Aportando ejemplos, como el caso de Vietnam, donde la contribución de las mujeres ha sido reconocida mediante un decreto gubernamental que otorga a la Unión de Mujeres (organización sociopolítica en representación de los derechos e intereses de las mujeres vietnamitas) un espacio oficial en los órganos de toma de decisiones (Rose et al., 2017).

El Marco de Sendai en prevención del riesgo de desastres y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, recomiendan la necesidad del empoderamiento y liderazgo femenino en la gestión de la emergencia en contextos de desastre e incluyen a la mujer para el logro de la equidad de género y una gestión del desastre más resiliente y sostenible. Dado que la insuficiente representación de las mujeres en política es un claro indicador de su ausencia en el desarrollo de las prioridades nacionales, dentro de las cuales podemos incluir a las relacionadas con la reducción del riesgo de desastres, los ODS, como parte de la Agenda 2030, representan una oportunidad para dar un impulso que contribuya a lograr la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en los asuntos públicos y políticos. Abordar los retos globales que estos plantean precisa, como condición previa, el logro de la paridad de género y el liderazgo de las mujeres. (Rose et al., 2017).

En la actualidad, son pocos los artículos científicos que abordan el papel que las mujeres desempeñan en escenarios de desastre y posdesastre. Por esta razón, con objeto de contribuir al estudio de este campo, el presente artículo persigue como objetivos conocer cómo el liderazgo femenino ante catástrofes favorece un proceso de reconstrucción más resiliente y sostenible. Así como las limitaciones a las que se enfrentan las mujeres en el ejercicio de este liderazgo, con especial atención a su gestión en el proceso de reconstrucción posdesastre.

En primer lugar, se analizan el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el foro Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres 2017. Seguidamente, se examinan los marcos nacionales sobre reducción del riesgo de desastres de Chile y España. A continuación, se abordan diferentes experiencias del liderazgo de las mujeres para afrontar la emergencia y reconstrucción posdesastre en ambos países. Finalmente, se exponen las limitaciones encontradas como resultado del análisis de los diferentes documentos y estudios de campo revisados. El artículo concluye insistiendo en la capacidad de las mujeres para favorecer una reconstrucción más resiliente y sostenible, y con unas breves consideraciones sobre líneas de trabajo futuro.

METODOLOGÍA

La metodología empleada en este artículo ha consistido en un estudio cualitativo, basado en una revisión bibliográfica, desde un enfoque analítico descriptivo. El estudio se ha realizado mediante una selección de fuentes primarias y secundarias en relación con las recomendaciones internacionales, marcos nacionales y literatura especializada para la Reducción del Riesgo de Desastres con perspectiva de género. Las fuentes primarias revisadas incluyen informes de organismos internacionales (Marco de Sendai, Agenda 2030, Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres), legislación nacional chilena (Decreto 434) y otras publicaciones institucionales de los gobiernos de Chile (Plan Estratégico Nacional 2020-2030) y España (Marco Eficaz de Gestión del Riesgo de Catástrofes). En cuanto a las fuentes secundarias, se ha realizado una búsqueda de artículos de investigación en bases de datos bibliográficas y sistemas de almacenamiento para publicaciones académicas, respecto a la gestión del riesgo y perspectiva de género en Chile y España.

EL GÉNERO EN LOS MARCOS INTERNACIONALES PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Según la definición de enfoque de género que nos ofrece la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (1998, p.32):

"El enfoque de género considera las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, las interrelaciones existentes entre ellos y los distintos papeles que socialmente se les asignan. Todas estas cuestiones influyen en el logro de las metas, las políticas y los planes de los organismos nacionales e internacionales y, por lo tanto, repercuten en el proceso de desarrollo de la sociedad. Género se relaciona con todos los aspectos de la vida económica y social, cotidiana y privada de los individuos y determina características y funciones dependiendo del sexo o de la percepción que la sociedad tiene de él."

El Marco de Sendai (2015-2030), el resumen de la 5ª edición del foro Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres (México, 2017) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 abordan la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) e incluyen la necesidad de acometer la gestión del riesgo desde la perspectiva de género. Insisten, a su vez, en la importancia de integrar el enfoque género en las políticas y prácticas de gestión del riesgo en todas sus fases (respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción), así como en promover el liderazgo de las mujeres. A continuación, abordamos el análisis de estos tres documentos a fin de conocer si la inclusión del enfoque de género promueve el liderazgo femenino en contextos de desastre.

El enfoque de género en el Marco de Sendai

En la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la RRD, se aprueba el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030). Documento en el que los Estados reiteran su compromiso con abordar la reducción del riesgo y el aumento de la resiliencia ante desastres, desde un renovado sentido de urgencia en el contexto del desarrollo sostenible, e integrar ambas cuestiones en políticas, planes, programas y presupuestos a todos los niveles, así como examinarlas en los marcos pertinentes (Figura 1). Para lograr el resultado y objetivo esperado con su aplicación, el Marco de Sendai, basándose en la experiencia adquirida con la aplicación del Marco de Acción Hyogo, invita a los Estados a adoptar medidas específicas en todos los sectores (local, nacional, regional y mundial) e incluye cuatro áreas de acción prioritarias. La Prioridad 4, orientada a aumentar la preparación ante desastres para ofrecer una respuesta eficaz y reconstruir mejor, hace referencia a la importancia de empoderar a las mujeres con el fin de encabezar y promover públicamente enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción (UNISDR, 2015).

Los principios rectores que guían la aplicación de este nuevo marco otorgan a cada Estado una responsabilidad primordial en la prevención y reducción del riesgo de desastres. Estiman que este propósito es un problema común que debe afrontarse mediante la cooperación (internacional, regional, subregional, transfronteriza y bilateral), y desde la consideración de las circunstancias nacionales (de acuerdo con su legislación) y las obligaciones y compromisos internacionales. Dentro de estos principios rectores, el principio d) hace referencia a la importancia de promover el liderazgo de la mujer, afirmando:

"La reducción del riesgo de desastres requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad. Requiere también empoderamiento y una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres, en particular las más pobres. Deberían integrarse perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas, y debería promoverse el liderazgo de las mujeres y los jóvenes. En este contexto, debería prestarse especial atención a la mejora del trabajo voluntario organizado de los ciudadanos." (UNISDR, 2015, p. 13).

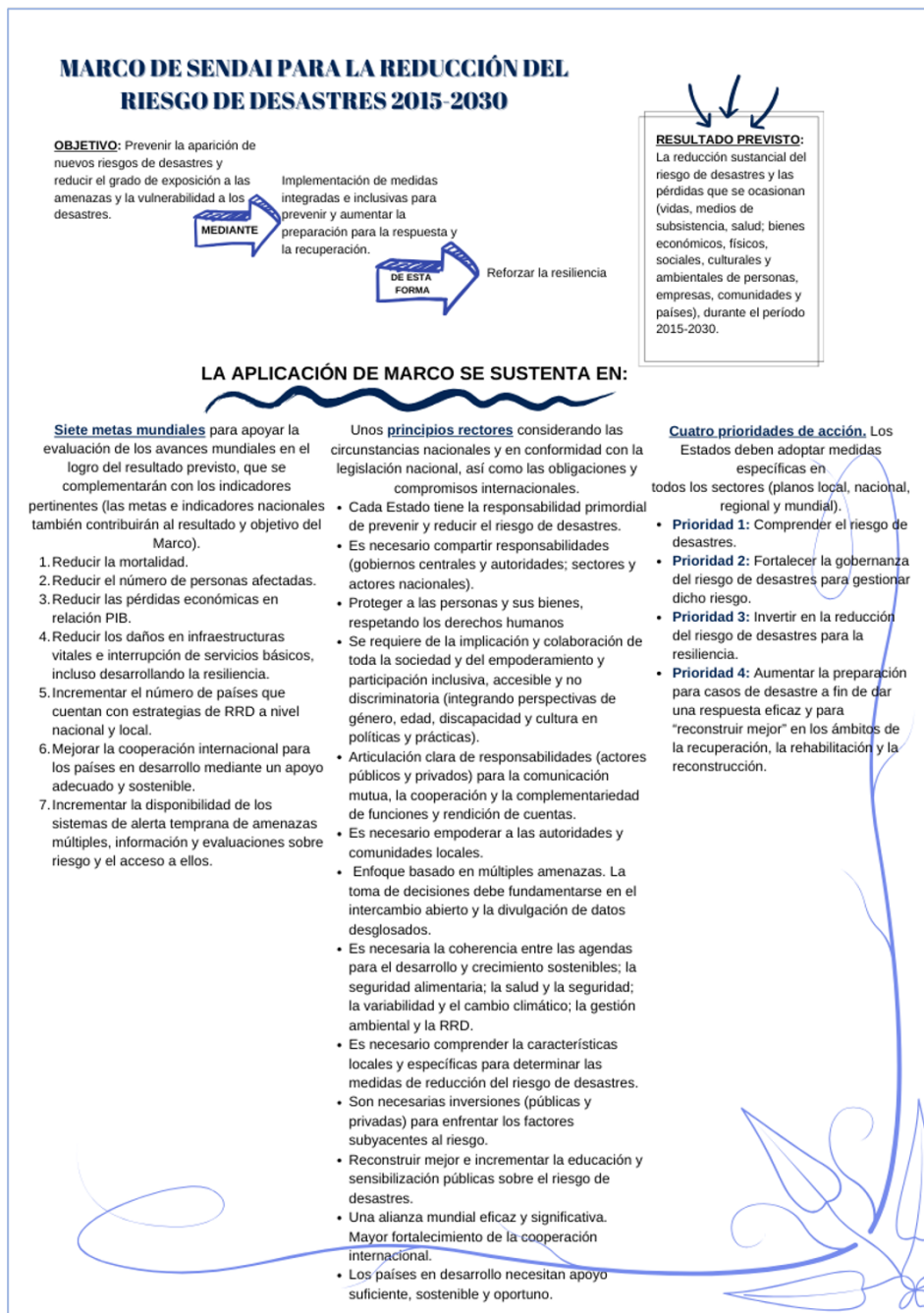


Figura 1. Cuadro-resumen Marco de Sendai
Fuente: Autoras, 2024, en base a UNISDR, 2015.

El marco respalda un enfoque inclusivo, reconoce el indispensable papel de la mujer en los esfuerzos para la reducción del riesgo de desastres y destaca capacidades específicas de género para la prevención, preparación, afrontamiento y recuperación de los desastres y sus vulnerabilidades. Fomentar y movilizar el liderazgo de las mujeres y la igualdad de género para la construcción de resiliencia resulta decisivo para la sostenibilidad, el logro de las prioridades

de la reducción de riesgos y los objetivos de desarrollo sostenible en todos sus niveles. En este contexto, la igualdad de género no es solo una cuestión de derechos, sino también de eficacia (Rose et al., 2017).

En una revisión en profundidad, las autoras Zaidi y Fordham (2021) consideran que el marco, como instrumento político sobre la reducción del riesgo de desastres, promueve la comprensión de las vulnerabilidades y oportunidades específicas de género que se crean en contextos de desastre, a través de reiteradas referencias a las distintas formas en las que las mujeres experimentan el desastre y su mayor vulnerabilidad. Uno de los mensajes clave de los debates de Sendai reside en la importancia de comprender el impacto de los desastres en las mujeres y las niñas, y en incluir su liderazgo en la toma de decisiones sobre la reducción del riesgo. Según la revisión de las autoras, aunque su enfoque inclusivo es un avance en relación con la tan deseada equidad de género, en el desarrollo de políticas para la prevención de desastres representa una oportunidad perdida. Puesto que, aunque logra un consenso global sobre la urgencia de acometer programas para la reducción del riesgo, acelerando las distintas estrategias nacionales en todo el mundo, se queda corto en el planteamiento de la reducción del riesgo de desastres con enfoque de género. Asimismo, no incluye una discusión sobre igualdad de género, equidad o derechos; no enfatiza en la importancia de los derechos humanos de las mujeres en contextos de desastre; y presenta una falta de compromiso con políticas centradas en la mujer o la igualdad de género.

Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD)

La Plataforma Global para la RRD es un foro para el intercambio de información, el debate y la puesta en común de conocimientos y alianzas entre diferentes sectores. Dirigido a impulsar, a través de una mejor comunicación entre las diferentes partes interesadas, la aplicación de la reducción del riesgo de desastres. De esta manera, permite a los gobiernos, a las ONG, a los científicos, a los profesionales de distintos campos y a las organizaciones de las Naciones Unidas, compartir experiencias y acordar estrategias para la aplicación del Marco de Sendai 2015-2030 (UNDRR, s.f.).

La quinta edición de este foro, realizada en México (2017), incluyó el Evento Especial sobre liderazgo de las Mujeres en la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia. El informe final resume las principales consideraciones expresadas en torno a las cuatro prioridades que establece el Marco de Sendai de la siguiente forma:

- » Prioridad 1. Las mujeres y niñas deben recibir una educación y formación adecuadas para desarrollar habilidades que les permitan comprender y gestionar la reducción del riesgo de desastres. Los principios básicos que permitirían su participación efectiva y el acceso a posiciones de liderazgo en la toma de decisiones sobre la reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local, incluirían: la educación, el empoderamiento y el desarrollo de sus capacidades.
- » Prioridad 2. Como medio para fortalecer la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres, la voz de las mujeres debe ser escuchada mediante la integración de elementos de género que las involucren en el diseño, la planificación y el desarrollo de programas sensibles al género.
- » Prioridad 3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia, implica la necesidad de capacitar a las mujeres en la preparación, la prevención y la respuesta ante desastres, como medio para eliminar desigualdades de género. De esta forma, aumentar la resiliencia y garantizar la inclusión como inversión a largo plazo para eliminar la inequidad de género en las políticas de planificación y desarrollo.
- » Prioridad 4. Apartado d. Para una mejor preparación ante el desastre y reconstruir mejor, desde una RRD inclusiva y con perspectiva de género, es necesario centrarse en:
 - Aumentar los esfuerzos para capacitar a mujeres y niñas, así como promover su desarrollo y representación en la gestión del riesgo y en la toma de decisiones para reducir el impacto y aumentar la resiliencia comunitaria a largo plazo.
 - Abordar las lagunas de información, datos y conocimientos de las mujeres que impiden su participación en la planificación de políticas, en el desarrollo económico y en la toma de decisiones en materia de RRD.
 - Reconocer el papel de las mujeres como agentes de cambio para la gestión del riesgo y la resiliencia, especialmente a nivel local.

- Comprender que el liderazgo y empoderamiento de las mujeres en la RRD requieren un enfoque inclusivo centrado en las personas que también involucre a hombres y niños.

Este informe, mediante una revisión de las prioridades que emanan del Marco de Sendai, puntualiza los avances necesarios en la gestión del riesgo para el empoderamiento de la mujer en relación con la preparación ante el desastre y reconstruir mejor. Incluye en su exposición la necesidad de capacitar a las mujeres para la toma de decisiones, empoderándolas como agentes de cambio y resiliencia en la gestión del riesgo, especialmente, a nivel local. De esta forma, eliminar las desigualdades de género permitiría la participación efectiva de las mujeres en escenarios de riesgo para fortalecer la gobernanza en la reducción del impacto y aumentar la resiliencia comunitaria.

Agenda 2030. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Aunque progresan en muchos lugares, las medidas aprobadas en 2015 por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas (Figura 2), en relación con los 17 Objetivos incluidos en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, no avanzan a la velocidad ni en la escala necesarias. Por esta razón, en la Cumbre sobre los ODS celebrada en septiembre de 2019, los líderes mundiales solicitaron que la década 2020-2030 debía constituirse en un decenio tanto de acción como de resultados en favor del desarrollo sostenible, dirigido al logro de los Objetivos en 2030, sin dejar a nadie atrás. Asimismo, inciden en el empoderamiento de mujeres y niñas como una de las necesidades fundamentales de actuación (Naciones Unidas).

Agenda 2030. Los Objetivos de Desarrollo sostenible

En 2015, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que establece un plan para alcanzar las diferentes metas incluidas en los ODS en 15 años.

ODS 1. FIN DE LA POBREZA

ODS 2. HAMBRE CERO

ODS 3. SALUD Y BIENESTAR

ODS 4. EDUCACIÓN DE CALIDAD (METAS igualdad de género en la educación)

- 4.1 Asegurar enseñanza primaria y secundaria gratuita, equitativa y de calidad para las niñas y los niños.
- 4.2 Asegurar el acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad para las niñas y los niños.
- 4.3 Asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y mujeres a formación técnica, profesional y superior de calidad.
- 4.5 Eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario.
- 4.7 Asegurar que todos los alumnos adquieran conocimientos teóricos y prácticos para promover el desarrollo sostenible.

ODS 5. IGUALDAD DE GÉNERO (METAS empoderamiento de las mujeres)

- 5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles decisorios de la vida política, económica y pública.
- 5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

ODS 6. AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO

ODS 7. ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE

ODS 8. TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

ODS 9. INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA

ODS 10. REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES

ODS 11. CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES

ODS 12. PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES

ODS 13. ACCIÓN POR EL CLIMA

ODS 14. VIDA SUBMARINA

ODS 15. VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES

ODS 16. PAZ, JUSTIVIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS

ODS 17. ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS

Figura 2. Cuadro-resumen ODS que establece la Agenda 2030

Fuente: UN, 2024. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

El ODS 4 (Educación de calidad), incluido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de las sociedades, pretende garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad, contribuyendo, de esta forma, a la reducción de las desigualdades y al logro de la igualdad de género, así como a promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Parte de la premisa de que la especial dificultad de acceso a la educación de mujeres y niñas se traduce en falta de capacitación y, por tanto, en falta de oportunidades. Entre sus diferentes metas para la igualdad de género hace referencia a una educación gratuita, equitativa y de calidad (4.1); a asegurar el acceso igualitario a las diferentes enseñanzas (4.2 y 4.3); a eliminar disparidades de género en la educación (4.5); y a la adquisición de conocimientos para promover el desarrollo sostenible que incluyen la igualdad de género (4.7). Del mismo modo, el ODS 5 (Igualdad de género) tiene como objetivo el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, dado que, siendo la mitad de la población, las desigualdades de género que persisten en la actualidad en todo el mundo provocan el estancamiento del progreso social. Por consiguiente, teniendo en cuenta que el empoderamiento de mujeres y niñas contribuiría al impulso del crecimiento económico y al desarrollo social, la meta 5.5 incluye asegurar una participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles decisorios de la vida política, económica y pública. En tanto que la meta 5.c, promueve la adopción y fortalecimiento de políticas sólidas y leyes aplicables en la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas a todos los niveles (Naciones Unidas).

En un análisis exhaustivo de la incorporación del enfoque de género en las distintas metas incluidas en la Agenda 2030, las autoras Fernández Saavedra y Dema Moreno (2018) expresan que a pesar de que el desarrollo de las prescripciones del Marco de Sendai hace continuas referencias a la incorporación del enfoque de género, en la formulación de ninguna de estas metas existe referencia expresa al género. Sin embargo, consideran que al mencionar al grupo de las personas más pobres y vulnerables ante catástrofes, puesto que, según la literatura especializada, la mujeres son más pobres que los hombres y tienen menos acceso a los recursos tras el desastre, se incluye a la mujer ante el rol de vulnerabilidad que tradicionalmente se le asigna dentro de la comunidad. En las conclusiones de su análisis señalan que los ODS incluidos en la Agenda 2030, si bien suponen un avance en las metas mundiales hacia la igualdad entre hombres y mujeres respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), no van tan lejos en la integración de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres como podrían haberlo hecho según las últimas aportaciones de la literatura especializada.

EL GÉNERO EN LOS MARCOS NACIONALES PARA LA RRD EN CHILE Y ESPAÑA

Los marcos internacionales para la RRD inciden en la importancia de favorecer la igualdad de género y el liderazgo femenino en la gestión del riesgo y el desarrollo sostenible. Recomiendan, a su vez, que los Estados cuenten con un marco nacional sobre RRD y que, además, este incluya la perspectiva de género. De esta forma, el desarrollo de un marco normativo nacional en la RRD que favorezca la igualdad de género y el liderazgo femenino en la gestión del riesgo impulsaría un proceso más resiliente y sostenible. A continuación, abordaremos la revisión de los marcos nacionales sobre reducción del riesgo en Chile y España para conocer si cuentan con un marco acorde a las recomendaciones internacionales en relación con la RRD y si en ellos se incluye la perspectiva de género.

Marco nacional chileno

El Decreto 434, Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030, constituye el marco de acción chileno en la reducción del riesgo de desastres para el decenio 2020-2030. El decreto se fundamenta en la consideración de que la vinculación e implementación de las diferentes recomendaciones expresadas en los diferentes marcos y agendas internacionales (Marco de Sendai, Acuerdo de París, Agenda 2030, etc.) en Chile, país con una especial exposición a amenazas naturales y antrópicas, contribuirá a la consecución de un país más seguro mediante la reducción de vulnerabilidades y el fortalecimiento de la resiliencia ante amenazas. Esta política proporciona un marco común coherente de directrices en la gestión de la reducción del riesgo de desastres para todos aquellos instrumentos de planificación, inversión e intervención del país que surjan de los diversos sectores y actores.

Finalizada la lectura del Decreto, en relación con la mención específica al enfoque de género en su desarrollo, encontramos:

- » Siete enfoques transversales (derechos; desarrollo humano; reducción del riesgo de desastres; transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas; participación; inclusión y género). Definidos como aquellas perspectivas que, desde su permanente consideración, deben inspirar cada objetivo, acción e iniciativa que se desprenda de esta Política. así como, de manera transversal, las distintas iniciativas que emanen de estos instrumentos. Entre ellos, el enfoque de género hace referencia a considerar y atender las diferencias en cualquier actividad o ámbito político entre hombres y mujeres, y a reconocer la existencia de relaciones de poder que definen la división del trabajo y las normas, valores e ideologías asociadas a esta división en relación con la masculinidad y la feminidad.
- » Seis principios rectores (prevención, sostenibilidad, corresponsabilidad, equidad, seguridad y coordinación), donde la equidad hace referencia a que las medidas de reducción del riesgo de desastres deben comprender a todos los participantes de la sociedad, en especial a los más vulnerables, incluyendo mujeres, niños y niñas, adolescentes, mayores, personas con discapacidad y/o dependientes, etc.
- » Cinco ejes estratégicos inspirados en el Marco de Sendai. Formulados para abordar brechas detectadas y focalizar aspectos estratégicos a través de la implementación de instrumentos nacionales como forma de asentarse en la realidad nacional. Dando como resultado 25 objetivos estratégicos que no incluyen referencia al género en su formulación.

Los objetivos, acciones y metas que componen los cinco ejes estratégicos analizados en relación con el Decreto 434, se desarrollan con mayor detalle en el Plan Estratégico Nacional 2020-2030. En este se definen las metas a alcanzar a partir de sus 25 objetivos estratégicos. Tras analizar su contenido para determinar si estas metas se desarrollan desde una perspectiva de género, encontramos que solo una de ellas (1 instrumento que guíe la incorporación de temáticas transversales en la formulación e implementación de instrumentos de planificación en Gestión del Riesgo de Desastres) incluye a un actor gubernamental involucrado en la equidad de género como es el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (Ministerio de Educación. Gobierno de Chile, 2020, p. 101).

Marco nacional español

En la búsqueda realizada en cuanto a un marco específico para la reducción del riesgo de desastres en el contexto español, el único documento hallado es el Marco Eficaz de Gestión del Riesgo de Catástrofes en España. Revisado el documento, se constata que el objetivo principal del mismo es informar y autoevaluar del cumplimiento de la condición habilitante del documento en relación con el objetivo específico 2.4. "Promover la adaptación al cambio climático, la prevención del riesgo y resiliencia frente a catástrofes" de acuerdo con la propuesta del Reglamento [COM (2018) 375 final] sobre Disposiciones Comunes a los fondos europeos FEDER, FSE+, FC y FEMP¹ (Gobierno de España. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2021).

El documento se presenta como el plan de gestión del riesgo de catástrofes en el territorio nacional. Expone, que dada la naturaleza y desigual distribución de los riesgos de desastres que se enfrentan en España, unido a la estructura administrativa y de distribución de competencias del Estado, existen numerosos instrumentos para la gestión del riesgo para los distintos niveles (central, autonómico y por riesgos específicos). Ofrece, a su vez, una descripción de los diferentes riesgos y amenazas que se identifican y la consiguiente enumeración de marcos estratégicos, normativas y planes existentes a nivel nacional y autonómico. Asimismo, destaca la coherencia entre los distintos documentos y mecanismos de gobernanza implicados, que garantizan la gestión eficaz y eficiente del riesgo (Gobierno de España. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2021).

Este marco de gestión, compuesto por el Sistema Nacional de Protección Civil, la Estrategia Nacional de Protección Civil y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), consiste en una síntesis y recopilación de las diferentes normativas existentes en relación con los riesgos y el cambio climático. Recoge medidas de prevención, de preparación y de respuesta para abordar los riesgos clave en territorio español, aunque no expone una normativa específica, común y efectiva para la reducción del riesgo de desastres (antes, durante y después de la emergencia) siguiendo las recomendaciones internacionales.

1. Texto consolidado en el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021. Establece las disposiciones comunes relativas a los Fondos Europeos FEDER, FSE+, Fondo de Cohesión, FTJ, FEMPA, FAMI, FSI e IGFV. <https://eur-lex.europa.eu/legal-Ao2021R1060-20210630>

Por otro lado, en relación con la inclusión del género en el marco, la única mención que encontramos en el texto se halla dentro del PNACC. Como complemento a la acción de carácter sectorial, define siete aspectos transversales que precisan de impulso en los diferentes ámbitos de trabajo, entre los que se incluye la perspectiva de género. El texto no incorpora más indicaciones ni medidas específicas de acción.

LA ACCIÓN DE RECONSTRUCCIÓN EN CONTEXTOS DE DESASTRE Y LIDERAZGO DE LA MUJER

El estudio y conocimiento sobre desastres, en sus inicios, adoptó una concepción teórica que los definía como fenómenos naturales que afectaban por igual a toda la población. Sin embargo, en la actualidad, se ha pasado a una concepción que considera los desastres como eventos de origen social, directamente relacionados con el modelo de desarrollo hegemónico de la sociedad en la que ocurren y cuyos efectos se materializan de acuerdo con las condiciones preexistentes (Rodríguez Araneda, 2021).

Este marco amplio, que se remonta a 1990, ha permitido la inclusión del análisis de género en la literatura científica sobre riesgos y desastres. Representa un punto de partida en la comprensión de las diferentes experiencias que hombres y mujeres presentan en la emergencia, al incluir las desigualdades de género preexistentes como factor de vulnerabilidad. Esta nueva categoría de análisis permite visibilizar las diferencias en la forma en la que afecta el desastre a hombres y mujeres: los diferentes recursos con los que deben responder a la emergencia; las diferentes necesidades y prioridades que presentan; los diferentes roles que asumen en el proceso de recuperación y la mayor vulnerabilidad de las mujeres debido a un rol socialmente construido (Rodríguez Araneda, 2021).

La literatura reciente, especializada en género y desastres, ha puesto el foco en las capacidades de las mujeres, superando, de esta forma, los planteamientos tradicionales que las consideran únicamente como víctimas. Un concepto más moderno estudia también la capacidad de resiliencia de las mujeres, su empoderamiento. Este concepto se complementa, además, con las propuestas de autoras como Enarson para la promoción del liderazgo femenino en las etapas de prevención y mitigación de desastres, que buscan que sean las propias mujeres las que afronten las situaciones de emergencia (Fernández Saavedra & Dema Moreno, 2018).

A continuación, con el objetivo de identificar buenas prácticas en el proceso de reconstrucción posdesastre, acordes con los marcos internacionales anteriormente analizados, abordamos el análisis de tres estudios de campo; Memoria local y afrontamiento de desastres climáticos: el caso de liderazgos de mujeres en Nonguén (Saavedra et al., 2019); Liderazgos femeninos en contexto de desastre caso terremoto y tsunami del 27F en el gran Concepción, Región del Biobío (Rodríguez Araneda, 2021); y Los desastres naturales desde la perspectiva de género: las mujeres en el terremoto de Lorca (Alonso et al., 2020). Además de dos recientes publicaciones en relación con la crisis volcánica de La Palma (España): Desde la erupción volcánica de La Palma (Pérez López et al., 2021) y La Palma: una isla de oportunidades (García Rodríguez & Fernández Hernández, 2023).

Inundaciones en Valle de Nonguén (Concepción, Chile)

El artículo de Saavedra et al. (2019) presenta la influencia, en la producción de memoria local para afrontar el cambio climático, de los saberes de las mujeres líderes del territorio que participaron en la gestión de la comunidad en las severas inundaciones acaecidas en 2005 y 2006 en el Valle de Nonguén en Concepción (Figura 3). El texto analiza las respuestas adaptativas que las mujeres generaron frente al desastre tanto para sus familias como para la comunidad.

Finalizado el análisis de las entrevistas a las mujeres del territorio del cauce del estero de Nonguén hemos encontrado que, al igual que en otras poblaciones chilenas, existen diferencias de género. Los roles tradicionales sitúan a las mujeres en tareas de cuidado y reproducción, mientras que los hombres se encargan de las tareas de producción. Estas poblaciones se asientan en un espacio en el que se han ido instalando viviendas y equipamientos acordes con el plan urbanístico y acogen a una población que, mediante asentamientos irregulares y de manera espontánea, ha ido ocupando los márgenes del curso del agua. Unos asentamientos que, dadas las características naturales del valle como zona propensa a inundaciones, han provocado que las familias que los habitan se hayan visto puestas a prueba en múltiples ocasiones ante las pérdidas sociales y económicas sufridas (Saavedra et al., 2019).

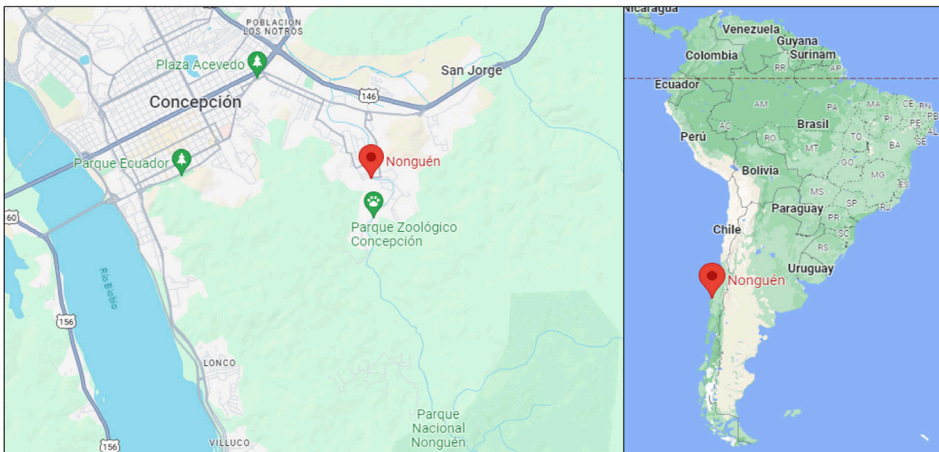


Figura 3. Valle de Nonguén, Concepción (Chile)
Fuente: Autoras, 2024, adaptado de Google Maps <https://www.google.com/maps/place/Nongu%C3%A9n>

Aunque el estudio no puede asegurar que los liderazgos de las mujeres sean los mayoritarios en Nonguén, sí indica que existen mujeres organizadas y líderes de los movimientos comunitarios surgidos tras los desastres de 2005 y 2006 que persisten en la actualidad. Reconoce, a su vez, la capacidad de las pobladoras del Valle de Nonguén para afrontar este tipo de eventos y replicar los aprendizajes obtenidos de experiencias anteriores. Asimismo, muestra, a través de los relatos recogidos, cómo se organizaron las mujeres (Figura 4) para enfrentar la vulnerabilidad del territorio frente a las lluvias y desbordes del estero Nonguén (Saavedra et al., 2019).

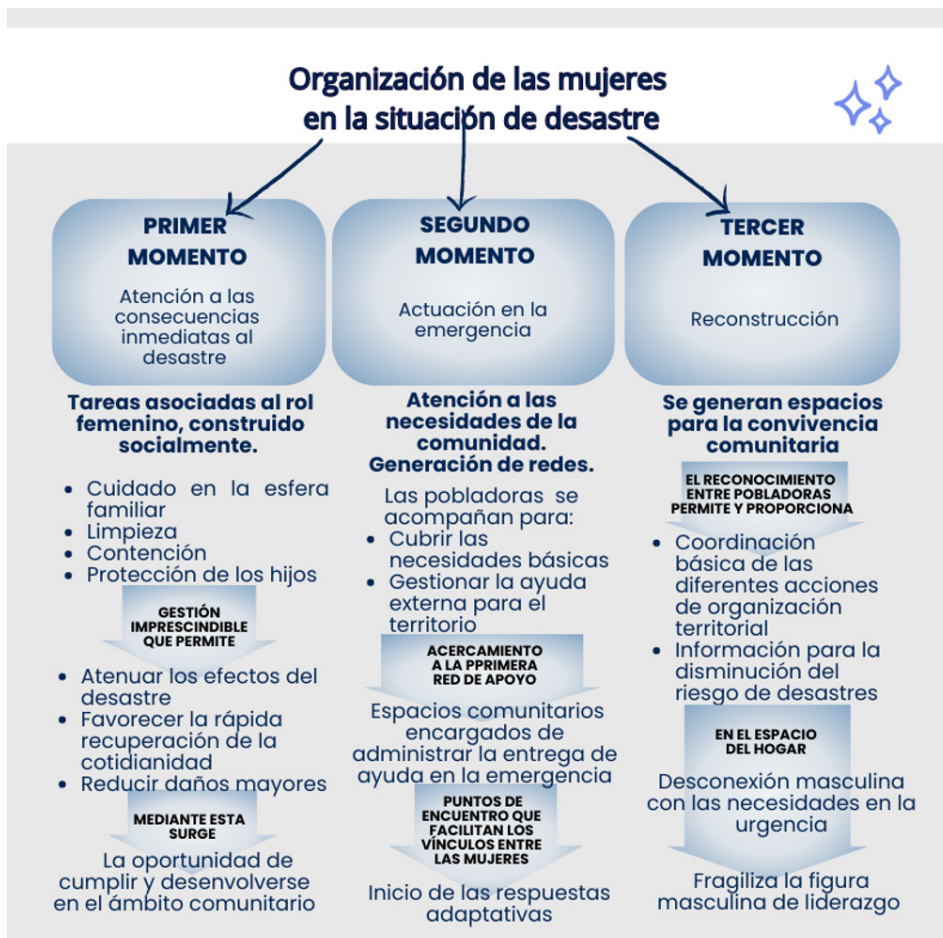


Figura 4. Cuadro-resumen Organización de las mujeres del territorio del Valle de Nonguén
Fuente: Autoras, 2024, en base a Saavedra et al., 2019.

Terremoto y tsunami en Costa del Biobío (Chile)

En Chile, el 27 de febrero de 2010 acontece un sismo de magnitud 8,8 Mw. Su epicentro se localizó en el mar chileno, frente a la costa del Biobío (Figura 5). Considerado el segundo más importante en la historia del país. Se vieron afectadas regiones que abarcaron al 80% de la población (más de 13 millones de habitantes). Como consecuencia del terremoto, minutos después, se produjo un tsunami que arrasó de nuevo localidades ya devastadas por el sismo (Ministerio de Educación. Gobierno de Chile, s.f.).

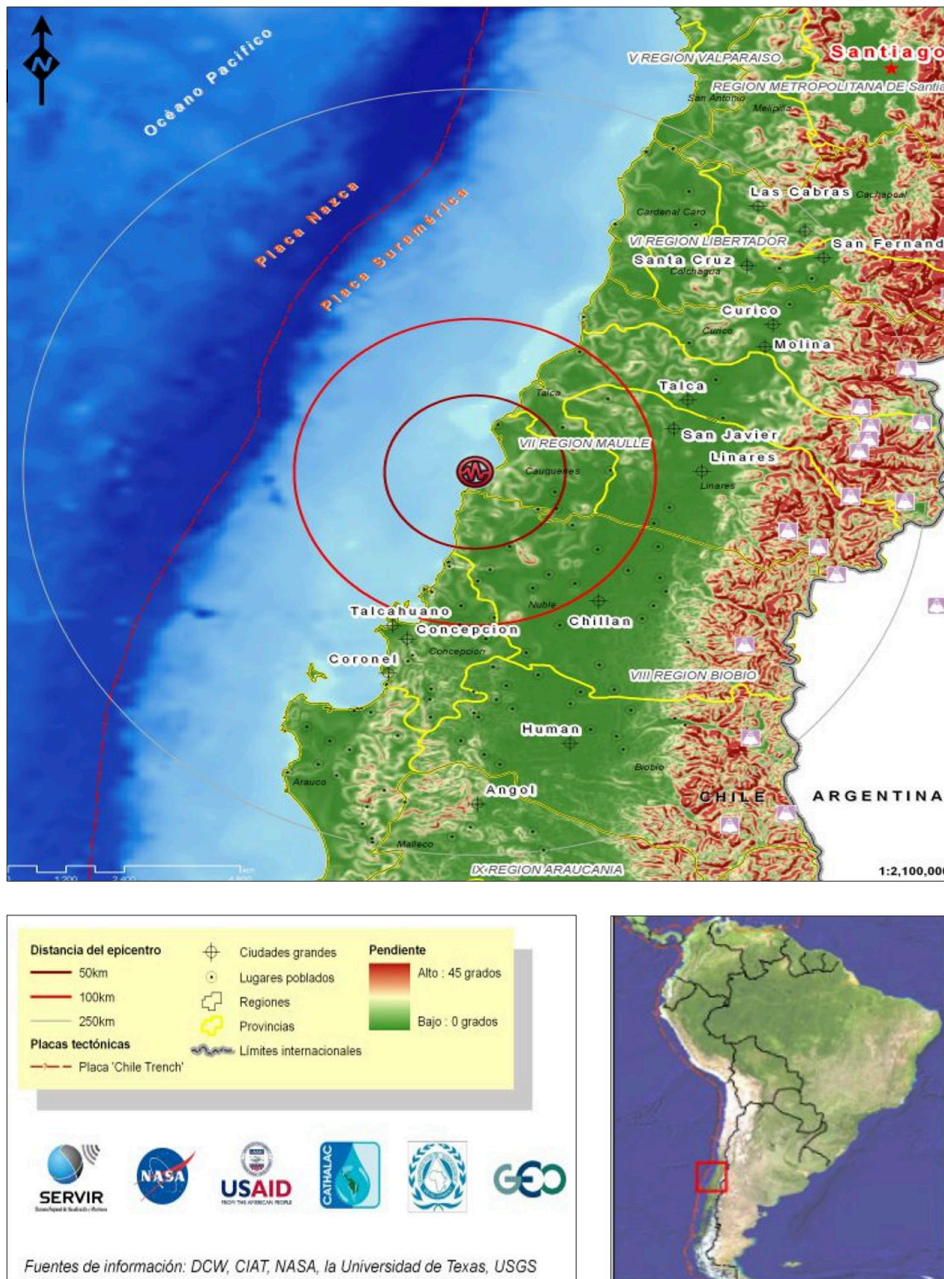


Figura 5. Epicentro del Terremoto y tsunami en la costa del Biobío (Chile, 2010)

Fuente: Autoras, 2024, adaptado de Servicio Regional de Monitoreo SERVIR.net <https://www.servir.net/chile-terremoto-2010.html>

Según Rodríguez Araneda (2021) las acciones de recuperación y reconstrucción tras el 27F se llevaron a cabo desde dos lógicas contrarias. Por un lado, aparece un Estado neoliberal que gestionó el posdesastre desde una lógica económica a través de agentes privados. Estos agentes fueron facultados para dirigir la planificación territorial a corto plazo mediante criterios técnicos y políticos, sin considerar de manera vinculante a la ciudadanía. Como consecuencia, no se desarrollaron esfuerzos encaminados a la cohesión social y a la mejora en la calidad de vida de los damnificados.

Contrastando con lo anterior, se realiza una gestión que se preocupa por lo simbólico, yendo más allá de lo material, centrándose en la regeneración de las formas de vida, la identidad y sostenibilidad de los territorios en los que se habita. Una gestión liderada por mujeres sin apoyo institucional. Dispuestas a sostener la vida de sus familias y de sus comunidades irrumpiendo en el espacio público. Organizándose desde una forma colectiva de vivir y habitar, alejada de la visión estatal.

La emergencia del desastre forzó a las mujeres líderes a salir del espacio doméstico al espacio público y político para hacerse cargo de la reconstrucción de sus comunidades y luchar por el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos. Se vieron a sí mismas encabezando diferentes formas de manifestación social. Reconociéndose en su entorno como agentes clave en el contexto crítico que se vivió y ocupando un espacio público con profundas divisiones de clase, cultura y género, diseñado y planificado desde una visión masculina. En ese espacio también los usos, accesos, movilidad y representaciones sociales se hallaban diferenciados entre hombres y mujeres. De manera que, en la gestión posdesastre, no se consideró a las mujeres como sujeto de derecho ni como grupo social específico. Prevaleciendo un enfoque que las situaba en el rol tradicional de esposas y madres que las impulsó a posicionarse en la esfera pública para exigir respuestas a las autoridades ante el lento proceso de reconstrucción. En el contexto de desastre se politizaron en busca del cumplimiento de derechos individuales y colectivos, lo que significó la transformación de su rol tradicional (Rodríguez Araneda, 2021).

Sustentándonos en el análisis realizado por Rodríguez Araneda (2021), las dificultades a las que se enfrentaron las mujeres durante la catástrofe del 27F no solo fueron atribuibles a la situación de emergencia o a aquellas arraigadas en la cultura patriarcal. Incluyeron, sobre todo, barreras institucionales, burocráticas y políticas que impidieron visibilizar las necesidades de las mujeres, así como la capacidad de liderazgo femenino que emerge desde la resiliencia en contextos de desastre. La escasa valoración del gobierno hacia los liderazgos femeninos invalidó los movimientos que surgieron como resultado de su gestión. Por esta razón, en los relatos de las mujeres líderes, la relación con las autoridades y entidades gubernamentales encargadas de la reconstrucción posdesastre es percibida como hostil y distante.

Finalmente, la autora concluye que incluir la perspectiva de género en el desarrollo de los planes de gestión del riesgo de desastres permitiría comprender el diferente impacto del desastre en función del género. Evitando, asimismo, la elaboración de planes que mediante la naturalización de estereotipos y el refuerzo de los roles que de ellos se desprenden dejan de lado las necesidades específicas de las mujeres, aumentado aún más su vulnerabilidad (Rodríguez Araneda, 2021).

Terremoto de Lorca (Región de Murcia, España)

El 11 de mayo de 2011 tiene lugar en la ciudad española de Lorca (Figura 6) un terremoto de magnitud 5.1 Mw. Este seísmo, considerado como uno de los más graves de la historia de España, dejó nueve víctimas mortales y cientos de personas heridas. Asimismo, los graves daños estructurales sufridos en la ciudad afectaron al 80% de las viviendas. Situación que conllevó que gran parte de la población necesitara de ayuda institucional frente a la pérdida de sus hogares (Cruz Roja, 2021).

Alonso Moro et al. (2020) presentan un avance de resultados del Trabajo de Fin de Master del Programa Género y Diversidad de la Universidad de Oviedo, en relación con las vivencias de hombres y mujeres ante el terremoto en Lorca en 2011. El trabajo se incluye dentro del proyecto de I+D+i GENDER² (Género, desastres y Riesgo). Los resultados obtenidos mediante un grupo focal, constituido por mujeres de Lorca, muestran que la carencia de alternativa de vivienda propia las obligó a precisar de ayuda institucional tras la pérdida de sus viviendas a consecuencia del seísmo. El impacto del desastre fue mayor para aquellas mujeres que partían de situaciones de mayor vulnerabilidad que se vieron obligadas a vivir en casas prefabricadas durante ocho años. El estudio se realizó en 2019, ocho años después de la emergencia, y estuvo constituido por nueve mujeres que vivieron en primera persona la catástrofe. Los resultados muestran que en el momento de la recogida de datos tres de ellas continuaban viviendo en casas prefabricadas, mientras que, una cuarta, había abandonado recientemente este contexto dado que su vivienda le fue entregada en el momento de su participación en el grupo. Este dato indica la falta de agilidad en las respuestas institucionales respecto a la asignación y gestión de las ayudas. También es posible reconocer, a través del análisis intersectorial, que el género, la edad o la etnia influyeron conjuntamente en la

2. Proyecto de I+D incluido, desde el año 2017, en el programa estatal de fomento de la investigación científica y técnica de excelencia. Financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, Gobierno de España [FEM2017-86852-P]. Se dirige a analizar el fenómeno de los desastres con perspectiva de género en Iberoamérica. <http://www.proyectogender.espora.es/>

diferencia de la experiencia de las mujeres en el desastre tanto en el ámbito individual como en el social (Alonso Moro et al., 2020).



Figura 6. Epicentro del terremoto de Lorca

Fuente: Autoras, 2024, adaptado de Google Maps (<https://onx.la/c8ecf>) y del Informe preliminar del Terremoto de Lorca del 11 de mayo de 2011 del IGME (Instituto Geológico y Minero de España, <https://info.igme.es/eventos/terremoto%20de%20lorca>)

Los principales puntos problemáticos observados en los discursos de las mujeres participantes incluyen los problemas psicológicos y de salud mental a consecuencia del desastre. A los daños individuales causados por la emergencia, las mujeres añadieron el impacto causado por la exposición al dolor ajeno. Al mismo tiempo, los testimonios recogidos confirman que, a las participantes en el estudio, la experiencia les permitió reforzar sus relaciones vecinales y comunitarias. Especialmente para aquellas que no contaban con una red de apoyo familiar (Alonso Moro et al., 2020).

En situaciones de catástrofe, las intervenciones institucionales que se activan para atender a la población y mitigar los daños no siempre resuelven los problemas de las mujeres. Esto explica que la gestión de las ayudas no fue valorada positivamente por las damnificadas que aducen inequidad en la distribución, excesiva complejidad burocrática y largos tiempos de respuesta. De esta forma, ante la falta de una respuesta adecuada a sus necesidades, las mujeres recurren a otros mecanismos informales para la solución de su situación. Un ejemplo puede observarse en la siguiente transcripción incluida en el análisis (Alonso Moro et al., 2020):

Ahí seguimos. Es mejor no hablar. Para qué vamos a hablar, es mejor dejarlo así... Porque si empiezo, empiezo, empiezo me voy a quedar sola.... (...) Le escribí a la reina, entonces, mandó la reina una carta con una notificación diciendo que, por favor, que nos pusieran lo que se nos negó. (Participante 4) (p. 30)

Las conclusiones del estudio muestran que en la catástrofe de Lorca, las mujeres jugaron un papel crucial como agentes activos en los diferentes momentos de la catástrofe. Pusieron a disposición de la comunidad sus diferentes capacidades y proporcionaron apoyo para facilitar la recuperación desde una perspectiva colaborativa y de trabajo en red. Las mujeres ejercieron la gobernanza en el espacio de realojo de las casas prefabricadas, empoderándose en los procesos de toma de decisiones (Alonso Moro et al., 2020).

Finalmente, el documento también expone que en algunos de los casos de las mujeres objeto de estudio durante y después de la catástrofe, las dinámicas del hogar cambiaron. Se modificaron los estereotipos de género preexistentes y se promovieron oportunidades que las impulsaron como agentes de cambio. Sin embargo, la vuelta a la normalidad trajo consigo una reorganización social, un retorno al orden previo a la catástrofe que las llevó a retomar los roles de género asignados antes del terremoto (Alonso Moro et al., 2020).

Erupción del volcán de La Palma (Islas Canarias, España)

La isla de La Palma ha sido testigo de importantes desastres a lo largo de su historia. En 2021 la isla sufre una catástrofe, en forma de erupción volcánica, que conmociona a la sociedad

y alcanza repercusión mundial a través de su amplia cobertura mediática. Debido a lo reciente del suceso, no hemos encontrado estudios de campo en relación con la respuesta y reconstrucción tras la emergencia que nos ayuden a comprender si este proceso se llevó a cabo siguiendo las directrices de los marcos internacionales analizados. Así como, si el liderazgo ejercido por las mujeres de La Palma contribuyó a un proceso de reconstrucción más resiliente y sostenible, dado que ese proceso de reconstrucción aún se encuentra en curso. Sin embargo, sí encontramos publicaciones que nos ayudan a comprender cómo se produce una catástrofe de tal magnitud en la isla, el importante papel de las mujeres de La Palma en la respuesta a la erupción y la necesidad de un marco común en prevención de catástrofes en España. La revista Cuaternario y Geomorfología presenta un artículo que parte de la descripción exhaustiva y científica de la erupción e invita a comprender la fragilidad de memoria de la sociedad de la isla de La Palma para recordar desastres anteriores. Puesto que construye, urbaniza e instala plataneras en el entorno de un volcán que, el 19 de septiembre de 2021, después de 50 años de la última erupción en la isla, nace encima de la Montaña Rajada (Figura 7) en el paraje conocido como Cabeza de Vaca. Esta erupción obliga a la población a enfrentarse al horror, la lenta destrucción urbana llevada a cabo por las coladas de lava a través de entornos urbanizados con una importante densidad de población (Pérez et al., 2021).

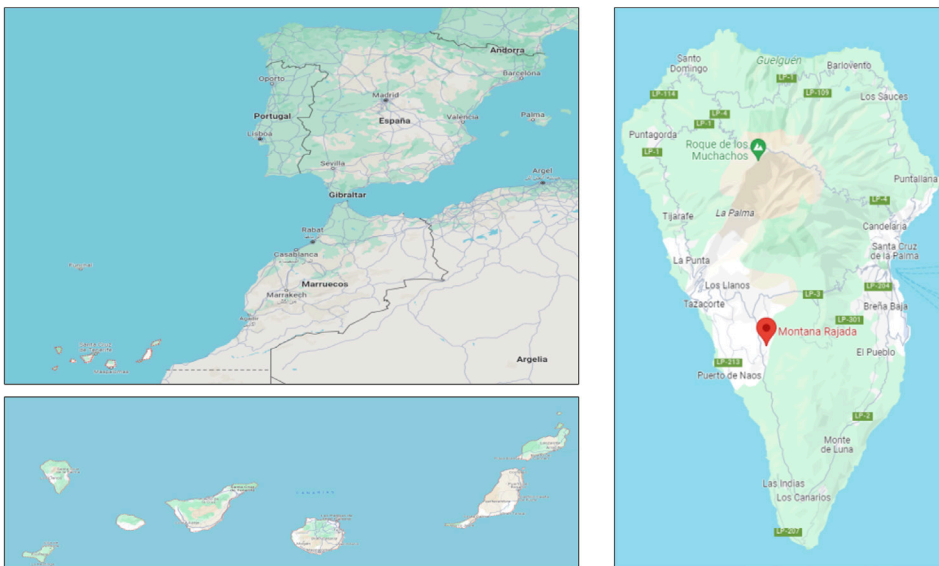


Figura 7. Montaña Rajada, La Palma

Fuente: Autoras, 2024, adaptado de Google Maps (<https://onx.la/c45b6>)

Por otro lado, la publicación del Servicio de Estudios Económicos y Sociales de la fundación Fyde CajaCanarias “La Palma: una isla de oportunidades”, subraya la importancia de reconocer el papel representado por las mujeres en la gestión de la crisis volcánica. Destaca la visibilidad de las mujeres científicas que estuvieron al frente de la gestión de la emergencia. El trabajo de las mujeres con responsabilidades políticas a nivel local e insular que estuvieron en primera línea. Aquellas, quizás no tan visibles, que también estuvieron en primera línea desde diferentes ámbitos profesionales (trabajo social, psicología, enfermería, docencia, veterinaria, etc.) realizando, seguramente, el trabajo más duro de sus vidas. Muchas otras que participaron en labores de seguridad, emergencia y voluntariado, y hace especial mención a las mujeres que tuvieron que abandonar sus casas. Las que obligadas a dejar sus hogares se convirtieron, a través de la difusión de su imagen en los medios de comunicación, en símbolo del dolor de todos los afectados. En los días posteriores, estas mujeres representaron la fuerza, el coraje y la resiliencia de miles de mujeres afectadas por el volcán que luchaban por afrontar su futuro (García Rodríguez & Fernández Hernández, 2023).

Finalmente, esta misma publicación indica, en relación con la prevención de desastres, la necesidad del desarrollo de una estrategia para la reducción del riesgo que se dirija no solo a reforzar los planes de respuesta ante amenazas concretas, normalmente vinculadas al Sistema de Protección Civil español, sino que se oriente a mejorar las capacidades de la sociedad para gestionar el riesgo de catástrofes a lo largo de todo su ciclo. Una estrategia vinculada a objetivos de sostenibilidad territorial que promueva acuerdos y marcos de cooperación con agentes externos, adaptando la normativa para mejorar la respuesta y la recuperación. Que colabore en el

desarrollo de sistemas de alerta temprana, generando una batería de indicadores de seguimiento y estableciendo objetivos de reducción de daños (García Rodríguez & Fernández Hernández, 2023).

LIMITACIONES AL LIDERAZGO DE LA MUJER EN EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN EN CONTEXTOS DE DESASTRE

Mediante el análisis de los estudios de campo en contextos de desastre en Chile y España, encontramos que las limitaciones que enfrentan las mujeres en el ejercicio del liderazgo en la gestión durante el proceso de reconstrucción posdesastre, son, con carácter general, las siguientes:

- » No son reconocidas como sujetos políticos que sufren un efecto diferenciado con respecto a los hombres en la emergencia. Como consecuencia de no incluir la noción de género en las políticas públicas implementadas con posterioridad al desastre (Rodríguez Araneda, 2021, p. 21).
- » Hallan dificultad para conciliar la vida familiar con el ejercicio del liderazgo. A las mujeres se les atribuye un rol de género, socialmente construido, que las relega al ámbito privado. Obligándolas a la búsqueda de redes de apoyo para cumplir con las tareas reproductivas y a una sobrecarga de trabajo. El intento de asumir ambos roles las lleva a no invertir tiempo en sí mismas y a altos niveles de estrés (Rodríguez Araneda, 2021, p. 71-72) (Sánchez Sampedro et al., 2020).
- » Se niegan las capacidades de las mujeres como sujetos políticos. Implica una diferenciación entre hombres y mujeres en las oportunidades para ejercer el liderazgo y en el acceso a cargos de representación (Rodríguez Araneda, 2021, p. 74) (Sánchez Sampedro et al., 2020).
- » En las organizaciones territoriales y en las fuentes oficiales, los aportes al liderazgo y al trabajo comunitario de las mujeres no son reconocidos ni valorados. (Saavedra et al., 2019, p. 16).
- » Los recursos asignados a la población desde las políticas e instrumentos de gestión se canalizan sin hacer distinciones de género (Saavedra et al., 2019, p. 16) (Sánchez Sampedro et al., 2020).
- » La desvaloración y resistencia masculina a la incorporación de las mujeres en los espacios públicos de toma de decisiones obstaculizan su participación durante el proceso de reconstrucción (Rodríguez Araneda, 2021, p. 74).

Estas limitaciones se generan e intensifican debido a la falta de desarrollo del enfoque de género en los marcos nacionales e internacionales sobre la gestión del riesgo de desastres. Dado que estos no incluyen medidas específicas y protocolos para el afrontamiento del desastre con perspectiva de género, que permitan incorporar actuaciones concretas en las políticas e instrumentos de gestión del riesgo en los diferentes Estados.

CONCLUSIONES

Como hemos visto, los marcos internacionales en la RRD recomiendan incluir la perspectiva de género en la gestión de desastres e inciden en la necesidad del empoderamiento y el liderazgo femenino para una gestión más resiliente y sostenible de la emergencia. A su vez, estiman que la reducción del riesgo es un problema común e instan a los Estados a consolidar una normativa nacional para la RRD acorde con sus circunstancias y capacidades que incluya la perspectiva de género. El análisis de normativas, artículos y estudios de campo sobre la gestión del riesgo en Chile y España muestra las limitaciones que, de manera reiterada, enfrentan las mujeres para el ejercicio efectivo de ese liderazgo. A continuación, procedemos a sintetizar las conclusiones que extraemos tras la revisión de fuentes realizada. Comenzaremos abordando el enfoque de género en los marcos nacionales e internacionales, para a continuación analizar el liderazgo femenino y, finalmente, señalar futuras líneas de investigación.

Los marcos internacionales analizados, aunque logran un consenso global respecto a la urgencia de afrontar la reducción del riesgo, respaldando y reconociendo el importante papel de la mujer en la gestión de desastres, no profundizan en la integración de la perspectiva de género y presentan una falta de compromiso con políticas centradas en la igualdad.

El análisis sobre el marco nacional para la RRD para el decenio 2020-2030 (Decreto 434) en Chile, muestra la necesidad de una concreción más exhaustiva en políticas sobre gestión del riesgo con perspectiva de género. Puesto que, el marco, reduce el enfoque de género a considerar y reconocer las diferencias que respecto al género masculino y femenino existen en la división del trabajo e indicar que las medidas en relación con la RRD deben incluir a todos los participantes sociales, especialmente a los más vulnerables. Las políticas de gestión del riesgo que de él se desprenden no incluyen medidas concretas con enfoque de género, mucho menos intersectorial (etnia, raza, nivel económico, etc.), que permitan realizar acciones en función de las necesidades de las mujeres, atendiendo a sus diferencias como grupo heterogéneo. La concreción de las diferentes metas y acciones que propone desde su Plan Estratégico Nacional, no incluye entidades involucradas en la equidad de género. De manera que, a pesar de su implicación e importante desarrollo en la prevención y reducción del riesgo de desastres, no ayuda, no promueve un afrontamiento del riesgo que empodere a las mujeres, que considere sus capacidades y necesidades específicas.

En territorio español, el documento que recoge la organización de la gestión del riesgo de catástrofes (Marco Eficaz de Gestión del Riesgo de Catástrofes en España) consiste en una recopilación de las diferentes normativas que, a nivel estatal, autonómico y regional regulan la gestión de las diferentes amenazas que se afrontan en el país. Este documento se presenta como el plan de gestión del riesgo en España, en coherencia con las estrategias que en la actualidad existen para la adaptación al cambio climático. Ofrece una visión sobre la consonancia existente entre los diferentes instrumentos de planificación y gestión que coexisten, y su coordinación en los distintos niveles (central, autonómico y por riesgos específicos). La inclusión del género en el marco de gestión se limita a mencionar, como aspecto transversal dentro del PNACC, la necesidad del impulso de la perspectiva de género. No especificando medidas concretas para promover este impulso, y sin incluir más referencias al género en el resto del documento. De esta forma, este marco, a pesar de consolidarse como el documento que rige en España la gestión del riesgo, no presenta una normativa común para la RRD según las recomendaciones internacionales que incluya medidas con perspectiva de género.

Las mujeres, en situaciones de emergencia en las que es necesario romper con el individualismo y poner en valor lo colectivo, aprenden solidaridad, cooperación, asociacionismo y resiliencia personal y comunitaria. Asumen un compromiso con su comunidad mantenido en el tiempo. Ejercen un liderazgo con capacidad para cuestionar la lógica del poder masculinizado porque poseen una clara conciencia de género. Son capaces de profundizar en las desigualdades que se producen en relación a este, basándose en una especial sensibilidad hacia las demandas de las mujeres y sus necesidades diferenciadas. Disponen de una capacidad de aprendizaje territorial en el afrontamiento de situaciones de desastre que les permite, a partir de la experiencia compartida, una mejor gestión y actuación coordinada en la emergencia. Incluso para afrontar eventos posteriores de mayor envergadura. En consecuencia, visibilizar y considerar la aportación de soluciones por parte de las mujeres en el proceso de reconstrucción posdesastre permitiría aprovechar sus conocimientos (territoriales, ecológicos, políticos) para favorecer un proceso de recuperación más resiliente y sostenible.

Asimismo, en la gestión del riesgo, las mujeres comprenden de manera más profunda las necesidades reales de la población en general y de las mujeres en particular, así como del territorio en el que viven. Mediante un conocimiento construido que las capacita para identificar qué hacer en caso de emergencia y afrontar la toma de decisiones desde la comprensión del desastre. Ofrecen, de esta forma, una reacción más en concordancia con las vulnerabilidades específicas del territorio. Estas capacidades diferenciadas que poseen las mujeres, que se muestran a través de los textos analizados, evidencian que su liderazgo en la gestión de la emergencia favorece un proceso de reconstrucción más resiliente y sostenible.

En las experiencias analizadas encontramos que en el desastre a la mujer se le asignan, principalmente, tareas de cuidado. No siendo escuchada, ni siquiera, en contextos en los que ella ha liderado la gestión. Esto favorece que en la emergencia no se atiendan ni sus necesidades reales (pues se desconocen) ni las que ellas reconocen en el territorio, puesto que no se consideran los conocimientos y capacidades que poseen. Además, observamos que, a pesar de las recomendaciones internacionales sobre la necesidad de empoderar a las mujeres en la gestión

del riesgo de desastres, en los contextos nacionales analizados, los marcos de gestión no incluyen un desarrollo normativo que favorezca su liderazgo. De esta forma, se perpetúa una imagen de vulnerabilidad que impide que el proceso de reconstrucción se lleve a cabo desde la resiliencia que las mujeres son capaces de desarrollar, dirigido al logro de comunidades más sostenibles.

La conceptualización de género de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (1998), anteriormente definida, nos conduce a considerar que para conseguir la igualdad entre hombres y mujeres sería necesario un proceso educativo que no encasille a los individuos mediante la asignación de un rol, socialmente construido, en función del sexo. Una educación que promueva sociedades en las que las mujeres logren empoderarse y liderar espacios de gobernanza, favoreciendo, de esta forma, una gestión más resiliente y sostenible en la reducción del riesgo de desastres.

Por consiguiente, se hace imprescindible asegurar que a las mujeres se las considere en igualdad de condiciones en la gestión del riesgo. Igualdad que debe partir desde una educación que la favorezca, que rompa con los estereotipos de género que condicionan tanto las políticas estatales como el desarrollo de programas de prevención, respuesta y reconstrucción ante desastres. Una educación que permita dar visibilidad tanto a las necesidades reales de las mujeres en contextos de desastre como a sus conocimientos en relación con las necesidades del territorio y la comunidad. Para promover, de esta forma, su liderazgo en la gestión del proceso de reconstrucción.

Finalmente, como líneas de trabajo de futuro proponemos, en primer lugar, el análisis sobre cómo las diferencias intersectoriales de género (raza, nivel socioeconómico, edad, condición sexual, discapacidad, etc.) influyen en la mayor vulnerabilidad, en la diferente afectación y en la capacidad de respuesta en la situación de emergencia. En segundo lugar, gracias al conocimiento sobre diferencias intersectoriales de género y vulnerabilidad que nos ofrecería la información extraída a partir de este análisis, se podría concretar otra línea de trabajo dirigida al estudio sobre cómo incorporar en los currículos escolares la concepción de género y competencias específicas (resiliencia, autonomía, pensamiento crítico, etc.) para el afrontamiento de riesgos, que promovieran la no discriminación de las personas por su condición individual y fomentaran el liderazgo femenino para un desarrollo de los Estados más resiliente y sostenible.

REFERENCIAS

- Alonso Moro, M., González Arias, R., & Dema Moreno, S. (2020). Los desastres naturales desde la perspectiva de género: las mujeres ante el terremoto de Lorca. En E. Agulló Tomás, J. Llosa Fernández, S. Menéndez Espina, E. Rúa Arruñada, & L. Ventosa Varona (Eds.), *Mujeres e inclusión social: Investigación y estrategias de innovación y transformación social* (págs. 29-32). Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social en Asturias (EAPN-AS). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7818814>
- Cruz Roja. (2021, 10 de mayo). La actualidad de la Cruz Roja. *Ahora*. <https://www2.cruzroja.es/web/ahora/terremoto-lorca>
- Decreto 434. Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030. (2020, 22 de septiembre). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/BCN: <https://bcn.cl/2014m>
- Evento Especial sobre el liderazgo de las Mujeres en la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia. (2017). Plataforma para la Reducción del Riesgo de Desastres 2017. UNISDR. https://www.unisdr.org/files/globalplatform/5939772eca08fSpecial_Event_on_Women_Leadership_in_Disaster_Risk_Reduction.Session_Outcome_Report.pdf
- Fernández Saavedra, A., & Dema Moreno, S. (2018). La integración de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres: de los ODM a los ODS. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5(1), 31-43. <http://www.revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/3594/2872>
- García Rodríguez, F., & Fernández Hernández, C. (2023). *La Palma: Una Isla de Oportunidades. Repensando el futuro a partir de la crisis volcánica*. F. F. CajaCanarias, Ed. <https://doi.org/10.25145/b.2023.01>
- Gobierno de España. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2021). Marco Eficaz de Gestión del Riesgo de Catástrofes en España. Gobierno de España. https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/marcoeficazriesgosespana_tcm30-524627.pdf

- Ministerio de Educación. Gobierno de Chile. (2020). *Plan Estratégico Nacional 2020-2030. Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres*. Ministerio de Educación. <https://emergenciadesastres.mineduc.cl/wp-content/uploads/2021/04/POLITICA-NACIONALGESTIO%CC%81N-REDUCCIO%CC%81N-DEL-RIESGO-DE-DESASTRES-2020-2030.pdf>
- Naciones Unidas. (s.f.). *La Agenda para el Desarrollo Sostenible. Objetivos de Desarrollo Sostenible*. NU. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (1998). *Censos Agropecuarios y Género. Conceptos y Metodología*. FAO. <https://www.fao.org/3/X2919S/x2919S04.htm>
- Pérez López, R., Silva, P., Giner Robles, J., & Rodríguez Pascua, M. (2021). Desde la erupción volcánica de La Palma. *Cuaternario y Geomorfología*, 35(3-4), 3-6. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CUGEO/article/view/92606>
- Rodríguez Araneda, J. (2021). *Liderazgos femeninos en contexto de desastre caso terremoto y tsunami del 27F en el gran Concepción Región del BiBío*. Tesis Doctoral. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/187776>
- Rose, C., Steinbach, R., & Saleem, A. (2017). *Cómo reducir los riesgos de desastre a través de la paridad de género y el liderazgo de las mujeres*. Organización Meteorológica Mundial. <https://public.wmo.int/es/resources/bulletin/c%C3%B3mo-reducir-los-riesgos-de-desastre-trav%C3%A9s-de-la-paridad-de-g%C3%A9nero-y-el>
- Saavedra, J., Rubio Carrasco, C., Valenzuela Contreras, K., & Balboa Jiménez, V. (2019). Memoria local y afrontamiento de desastres climáticos: el caso de liderazgos de mujeres en Nonguén. *Región y sociedad*, 31(e1240). <https://doi.org/10.22198/rys2019/31/1240>
- Sánchez Sampedro, A., Fernández Álvarez, N., Fontanil Gómez, Y., & Alcedo Rodríguez, M. (2020). Pobreza y violencia en mujeres víctimas de desastres. En E. Agulló Tomás, J. Llosa Fernández, S. Menéndez Espina, E. Rúa Arruñada, & L. Ventosa Varona (Eds.), *Mujeres e inclusión social. Investigación y estrategias de innovación y transformación social* (págs. 112-115). Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social en Asturias (EAPN-AS). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=790073>
- UNDRR Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (s.f.). *Plataforma para la RRD*. UNDRR. <https://www.undrr.org/es/noticias-y-eventos/plataformas-para-la-rrd>
- UNISDR. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. UNISDR. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- Velázquez Gutiérrez, M. (2018). Desastres sociales: sismos, reconstrucción e igualdad de género. *Revista Mexicana de Sociología*, 80, 149-158. <https://www.jstor.org/stable/266318>
- Zaidi, R., & Fordham, M. (2021). The missing half of the Sendai framework: Gender and women in the implementation of global disaster risk reduction policy. *Progress in disaster Science*, 10. <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2021.100170>